

População e cidades: subsídios para o planejamento local e regional

Rosana Baeninger

Maria Chaves Jardim

Giovana Gonçalves Pereira

Lidiane Maria Maciel

(Org.)

População e cidades: subsídios para o planejamento local e regional

Rosana Baeninger
Maria Chaves Jardim
Giovana Gonçalves Pereira
Lidiane Maria Maciel
(Org.)

Faculdade de Ciências e Letras, UNESP – Univ Estadual Paulista, Campus Araraquara

Reitor: Sandro Roberto Valentini

Vice-reitor: Sergio Roberto Nobre

Diretor: Cláudio Cesar de Paiva

Vice-diretora: Rosa Fátima de Souza Chaloba

SÉRIE TEMAS EM SOCIOLOGIA Nº 13

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Coordenadora: Profa. Dra. Carla Gandini Giani Martelli

Vice-Coordenador: Prof. Dr. Marcelo Santos

Conselho Editorial do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais

Prof^ª. Dr^ª. Maria Teresa Micelli Kerbauy

Prof. Dr. Edgar Teodoro da Cunha

Prof. Dr. Carlos Henrique Gileno

Normalização

Biblioteca da Faculdade de Ciências e Letras

Editoração eletrônica

Eron Pedroso Januskeivictz

Foto da capa

Araraquara, setembro de 2017. Autoria: Giovana Gonçalves Pereira

A nona e a décima primeira edição do Programa de Capacitação em População, Cidades e Políticas Sociais do Programa de Seminários do Projeto Temático FAPESP “Observatório das Migrações em São Paulo” contaram com o apoio de:

 FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

 CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

 Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA.

 Programa de Pós-Graduação em Demografia (IFCH/UNICAMP).
Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP).

 Projeto Temático Observatório das Migrações em São Paulo – NEPO/UNICAMP.

 Departamento de Sociologia (FCLAr/UNESP).
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (FCLAr-Unesp).
Departamento de Relações Internacionais (FCHS-UNESP).

 Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Emoções, Sociedade, Poder, Organização e Mercado (NESPOM)/FCLAr-UNESP.

 Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs)/ FCHS-UNESP.

TEMAS EM SOCIOLOGIA

POPULAÇÃO E CIDADES: SUBSÍDIOS PARA
O PLANEJAMENTO LOCAL E REGIONAL

Rosana Baeninger
Maria Chaves Jardim
Giovana Gonçalves Pereira
Lidiane Maria Maciel
(Org.)

CULTURA
ACADÊMICA 

Editora

Copyright © 2019 by Laboratório Editorial da FCL
Direitos de publicação reservados a:
Laboratório Editorial da FCL

Rod. Araraquara-Jaú, km 1
14800-901 – Araraquara – SP
Tel.: (16) 3334-6275

E-mail: laboratorioeditorial@fclar.unesp.br
Site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

Obra disponível em formato impresso e eletrônico
(consultar endereço acima).

P819 População e cidades: subsídios para o planejamento local e regional /
Organizado por: Rosana Baeninger, Maria Chaves Jardim, Giovana
Gonçalves Pereira e Lidiane Maria Maciel. –
São Paulo, SP : Cultura Acadêmica, 2019.
246 p. ; 14x21 cm. – (Temas em Sociologia, 13)

ISBN 978-85-7249-038-2

I. Cidades e vilas. 2. População. 3. Planejamento municipal.
I. Baeninger, Rosana. II. Jardim, Maria Chaves.
III. Pereira, Giovana Gonçalves. IV. Maciel, Lidiane Maria. V. Série.

CDD 301

SUMÁRIO

Introdução	
<i>Rosana Baeninger e Giovana Gonçalves Pereira</i>	7

Dinâmica Populacional e Políticas Sociais

Evolução populacional e dinâmica migratória nas regiões administrativas central e de Franca: desafios para gestão das políticas sociais	15
<i>Giovana Gonçalves Pereira, Lidiane Maciel e Rosana Baeninger</i>	
Arranjos urbanos-rurais regionais em São Paulo: desafios para as políticas sociais a partir da globalização da agricultura	43
<i>Natália Belmonte Demétrio e Rosana Baeninger</i>	
Dinâmica populacional e caracterização econômica de Franca (São Paulo) – séculos 19-21	65
<i>Máisa Faleiros da Cunha e Otávio Augusto dos Santos Diniz</i>	
Os trabalhadores do conhecimento no polo tecnológico de São Carlos.....	93
<i>Jóice de Oliveira Santos Domeniconi e Rosana Baeninger</i>	

Novos cenários da gestão das políticas públicas: da universidade ao cenário nacional

Indicadores sociais e políticas públicas no Brasil: algumas reflexões e muitos desafios para o século 21	115
<i>Roberta Peres</i>	
O senso comum como dominação simbólica: a racionalidade dita legítima como consenso na política pública	125
<i>Maria Chaves Jardim e Camila Benjamim Vieira</i>	
Políticas públicas e desenvolvimento local: dimensões teóricas e algumas investigações	143
<i>Regina Claudia Laisner e Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina</i>	
O desmonte da seguridade social brasileira: uma análise da política de assistência social.....	159
<i>Marcelo Gallo</i>	
Os reflexos das políticas neoliberais nas reformas do ensino médio na década de 1990 e na lei nº 13.425/2017.....	177
<i>Maria Madalena Gracioli</i>	

Dimensões locais das políticas públicas

A judicialização da saúde pública: reflexões sobre direitos individuais subjetivos, acesso universal e consensos mínimos na perspectiva do Ministério Público Resolutivo e sua interface com a Santa Casa de Franca/SP.....201

Eduardo Tostes

Diversidade sexual, políticas públicas e direitos LGBTs (LGBTQIA+).....219

Filipe Matheus Brunelli Iani

SOBRE AS ORGANIZADORAS.....237

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES.....239

INTRODUÇÃO

Esta Coletânea busca disseminar as reflexões que estiveram presentes na nona e na décima primeira edição do **Programa de Capacitação em População, Cidades e Políticas Sociais** realizadas, respectivamente, na Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara/SP (FCLAr) e na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca/SP (FCHS) da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP).

O Programa de Capacitação se insere no contexto do Programa de Seminários do Projeto Temático FAPESP “*Observatório das Migrações em São Paulo*” (nº 2014/04850-1), sediado no Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), coordenado pela Profa. Dra. Rosana Baeninger (IFCH/NEPO/UNICAMP) e conta com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA). O objetivo principal da capacitação consiste na sensibilização e na capacitação de gestores públicos municipais, estaduais e federais acerca de temas interrelacionados com a dinâmica populacional e as políticas sociais. O enfoque de ambas as edições contemplou a discussão acerca da transição demográfica e de indicadores sociais, em consonância com a realidade local e regional.

O público alvo tradicional destas capacitações são gestores e funcionários públicos municipais, estaduais ou federais, representantes de movimentos sociais e organismos não-governamentais, bem como alunos de graduação ou pós-graduação, envolvidos e/ou interessados nas áreas de estudos de população e políticas sociais.

A nona edição do programa foi organizada conjuntamente ao Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Emoções, Sociedade, Poder, Organização e Mercado (NESPOM), liderado pela Profa. Dra. Maria Chaves Jardim (FCLAr-UNESP), sendo apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), pelo Fundo de Apoio ao Ensino, pelo Fundo de Apoio ao Ensino, à Pesquisa e Extensão da Universidade Estadual de Campinas (FAEPEX-UNICAMP), pelo Programa de Pós-Graduação em Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (PPGD-IFCH/UNICAMP), pelo Departamento de Sociologia da

Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAr-UNESP) e pela Prefeitura Municipal de Araraquara/SP.

Já a décima primeira edição foi organizada em conjunto ao Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs), coordenado pela Profa. Dra. Regina Laisner (FCHS-UNESP) e vice-coordenado pela Profa. Dra. Paula Pavarina (FCHS-UNESP), e contou com apoio o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Fundação de Amparo à Pesquisa de São Paulo (FAPESP), do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), do Departamento de Relações Internacionais (DERI-UNESP) e do Programa de Pós-Graduação em Demografia da UNICAMP.

O livro apresenta três eixos de discussão. O primeiro eixo, nomeado “**Dinâmica Populacional e Políticas Sociais**” contém trabalhos que buscam apresentar os indicadores sociodemográficos e sociais fundamentais para o gerenciamento de políticas públicas. Assim no artigo “*Evolução populacional e dinâmica migratória nas regiões administrativas Central e de Franca: Desafios para gestão das políticas sociais*” de autoria de Giovana Gonçalves Pereira, Lidiane Maciel e Rosana Baeninger, foram apresentados indicadores das regiões administrativas Central e de Araraquara, palcos da nona e da décima primeira edição do “*Programa de Capacitação: População, Cidades e Políticas Sociais*”. Desse modo, a discussão envolve a recuperação dos condicionantes históricos e econômicos regionais para constituição da rede urbana do “interior” paulista, mas também uma análise acerca da dinâmica migratória recente nos principais centros-urbanos regionais.

Natália Belmonte Demétrio e Rosana Baeninger no artigo “*Arranjos urbanos-rurais regionais em São Paulo: Desafios para as políticas sociais a partir da globalização da agricultura*” trazem reflexões acerca das mudanças nos espaços rurais e urbanos do interior paulista associados as transformações proporcionadas pelas economias municipais e regionais baseadas na agroexportação de *commodities* agrícolas. Para tanto, as autoras colocam em evidência o conceito de arranjo urbano-regional, particularmente tratando do arranjo urbano-regional da cana de açúcar. Além disso, Demétrio e Baeninger discutem as políticas de desenvolvimento territorial adotadas nos últimos anos nas esferas federal e estadual com ressonâncias nos planos local e regional.

O artigo de Máisa Faleiros da Cunha e Otávio Augusto dos Santos Diniz, intitulado “*Dinâmica populacional e caracterização econômica de Franca (São Paulo) nos séculos 19-21*”, tem como objetivo a reconstrução demográfica, social e econômica da cidade através de uma perspectiva da demografia histórica. Os autores destacam a centralidade do setor calçadista

na inserção do município na economia internacional, bem como a forte presença da migração mineira, das imigrações internacionais e da população escrava na composição do tecido social da cidade. Cunha e Diniz também apresentam importantes indicadores sociodemográficos e econômicos municipais e regionais fundamentais no entendimento da dinâmica local e regional.

No artigo de Joice de Oliveira Santos Domeniconi e de Rosana Baeninger, intitulado “*Os trabalhadores do conhecimento no Polo Tecnológico de São Carlos-SP*”, constam reflexões acerca dos trabalhadores do conhecimento no município de São Carlos. As autoras mostram a articulação dos espaços locais e globais na constituição de uma cidade voltada para o desenvolvimento científico e tecnológico, destacando o surgimento de fluxos migratórios altamente especializados nas áreas de desenvolvimento científico e tecnológico; cenários gestados graças às políticas públicas estaduais e federais.

O segundo eixo, “**Novos cenários da gestão das políticas públicas: da academia ao cenário nacional**”, contém trabalhos que objetivaram destacar as potencialidades da extensão universitária, bem como análises de pesquisadores sobre as recentes mudanças nas políticas governamentais federais. O artigo de Roberta Guimarães Peres, intitulado “*Indicadores sociais e políticas públicas no Brasil: Algumas reflexões e muitos desafios para o século 21*”, tem como objetivo discutir o campo das políticas públicas no Brasil. Para tanto, a autora parte de reflexões realizadas no âmbito das edições do Programa de Capacitação em População, Cidades e Políticas Sociais; assim fornece aos que estão se familiarizando com as áreas de políticas públicas e com o campo de indicadores sociais têm em mãos uma referência introdutória ao tema.

O artigo de Maria Chaves Jardim e Camila Benjamim Vieira “*O senso-comum como dominação simbólica: a racionalidade dita legítima como consenso na política pública*” é um desdobramento das reflexões do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Emoções, Sociedade, Organização, Poder e Mercado (NESPOM) acerca das políticas públicas nacionais como o Programa Bolsa-Família (PBF), o Programa Nacional de Microcrédito, o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD). A proposta das autoras, através do estudo de caso de uma política local de incentivo à produção familiar de alimentos no município de Araraquara-SP, é chamar a atenção para a construção e naturalização de determinadas práticas no âmbito da gestão pública que pressupõe a existência de um *homo economicus* como beneficiário da política pública. Cenário este que ignoraria, de acordo

com as autoras, as condições históricas, sociais e culturais intrínsecas aos grupos-alvos das políticas sociais.

Regina Cláudia Laisner e Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina no artigo “*Políticas públicas e desenvolvimento local: Dimensões teóricas e algumas investigações*” através da análise e reflexão dos desdobramentos da atuação do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs-FCHS/UNESP) apontam os possíveis impactos da pesquisa acadêmica articulada à realidade local e regional. Para tanto, as autoras apresentam os resultados de duas pesquisas desenvolvidas, no contexto de seu grupo de pesquisa, no plano local e regional do município de Franca/SP.

Marcelo Gallo, em seu artigo “*O desmonte da seguridade social brasileira: Uma análise da política de assistência social*”, contribui para discussão acerca dos impactos das últimas mudanças no plano político e econômico nacional no campo do planejamento e atuação da assistência social. O autor destaca os distintos níveis de atuação da assistência social e suas interfaces com a adoção de políticas de governo, chamando a atenção para a importância de defesa do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus avanços.

No artigo intitulado “*Os reflexos das políticas neoliberais nas reformas do ensino médio na década de 1990 e na lei nº 13.425/2017*”, Maria Madalena Gracioli assinala as principais mudanças e continuidades no sistema educacional brasileiro, articulando suas transformações aos contextos sociopolíticos e históricos no plano nacional e internacional. A autora realiza uma análise minuciosa das reformas do ensino médio ocorridas nos anos de 1990 e em 2017. O destaque central deste trabalho são as potenciais implicações da recente reforma do ensino médio e os novos desafios no plano da gestão pública, simultaneamente, as reflexões acerca da realidade diária de alunos e de professores nas escolas públicas estaduais.

O terceiro eixo se refere as “**Dimensões locais das políticas públicas**”, e busca dar visibilidade para os desafios e as reflexões de gestores públicos municipais. Assim, Eduardo Tostes em seu trabalho “*A judicialização da saúde pública: Reflexões sobre direitos individuais subjetivos, acesso universal e consensos mínimos na perspectiva do ministério público resolutivo e sua interface com a Santa Casa de Franca/SP*” apresenta reflexões acerca da judicialização da saúde pública e seus desdobramentos nos campos da gestão pública e do setor judiciário, particularmente no que diz respeito à atuação do Ministério Público. O autor destaca a centralidade do uso de estratégias de planejamento orçamentário no campo da administração pública municipal, ao mesmo tempo em que assinala a necessidade de tomada de decisão a partir do balanceamento das especificidades locais da população atendida. Para

tanto, Eduardo compartilha conosco as experiências do Ministério Público na região de Franca-SP nestes últimos anos.

Por fim, o artigo de Filipe Matheus Brunelli Iani, “*Diversidade sexual, políticas públicas e direitos LGBTs (LGBTQIA+)*”, busca trazer para discussão as relações de gênero, sexualidade, orientação sexual e identidade de gênero. A autora, atual coordenadora de Políticas LGBT da Prefeitura Municipal de Araraquara, apresenta em uma linguagem acessível aos gestores e demais interessados importantes reflexões sobre essa temática da sociedade contemporânea; destaca-se em sua contribuição a articulação da gestão pública e de sua vivência como militante LGBTQIA+.

Deste modo a presente coletânea com sua multiplicidade temática no campo das políticas sociais busca expressar a importância da construção de diálogos interinstitucionais que visem o avanço do conhecimento científico e a ampliação dos horizontes interdisciplinares, passos que acreditamos como fundamentais no subsídio do planejamento local e regional .

Rosana Baeninger

Giovana Gonçalves Pereira

Observatório das Migrações em São Paulo

**DINÂMICA POPULACIONAL
E POLÍTICAS SOCIAIS**

EVOLUÇÃO POPULACIONAL E DINÂMICA MIGRATÓRIA NAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS CENTRAL E DE FRANCA: DESAFIOS PARA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Giovana Gonçalves Pereira
Lidiane Maciel
Rosana Baeninger

Introdução

Este artigo se dedica a apresentação de dados quantitativos e qualitativos referentes a duas regiões administrativas (RA) do Estado de São Paulo: a RA Central e a RA de Franca. O objetivo deste trabalho é demonstrar as questões referentes a evolução da população, incluindo a temáticas das migrações e deslocamento intra-regionais, bem como a participação econômica das regiões consideradas no desenvolvimento socioeconômico do estado de São Paulo.

A análise dos processos migratórios nas RA Central e de Franca, levaram em conta os saldos migratórios e o Índice de Eficácia Migratória (IEM) pelo quesito **data-fixa**¹ nos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, e simultaneamente, as pesquisas de campo realizadas nas regiões de governo de Araraquara, São Carlos e Franca entre os anos de 2010 a 2015. Ademais, realizamos análises dos dados censitários, em conjunto, as inferências dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, MTE), e reflexões de cunho qualitativos feitas durante os trabalhos de campo da pesquisadoras-autoras desse artigo, entre os anos de 2009 e 2016, no âmbito do Observatório das Migrações em São Paulo, na Região Central e de Franca.

Nos séculos 20 e 21, o estado de São Paulo apresentou-se no cenário nacional como uma potência econômica concentradora. Em 2017, sua

¹ O quesito data-fixa nos permite a captação do deslocamento populacional ocorrido cinco anos antes da data de referência do Censo Demográfico.

população ultrapassava o número de 47 milhões de habitantes, já no final do século 20 foi elevado à categoria de estado mais populoso do Brasil. No entanto, por mais que sua capital e a sua Região Metropolitana concentrassem na década de 2000 quase cinquenta por cento dessa população, 21,4 milhões de habitantes, o chamado “interior” paulista, e suas cidades pequenas e médias² alcançaram na mesma década significativos padrões de desenvolvimento e consolidaram seus espaços.

A RA Central, a RA de Franca e de Ribeirão Preto integram, assim, uma rede de cidades desenvolvidas na esteira do agronegócio e da produção industrial das últimas décadas e que colaboram para o desenvolvimento do estado através majoritariamente à venda de suas commodities e de outras produções industriais.

O estímulo maior para esta reflexão surgiu do conjunto de discussões realizadas no âmbito da nona e da décima primeira edição do “Programa de capacitação: População, Cidades e Políticas Sociais”, em 2017, promovidos pelo projeto temático FAPESP “Observatório das Migrações em São Paulo” (NEPO/IFCH/Unicamp), em parceria com a Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus Araraquara e Franca, em que foram evidenciadas questões de cunho local, regional e nacional. Neste espaço, passamos a realizar uma discussão teórica e empírica sobre as características mais gerais das regiões e desafios para gestão de seus municípios, o que passa necessariamente por uma reflexão sobre suas características e dinâmicas populacionais.

Aspecto da formação territorial e socioeconômico

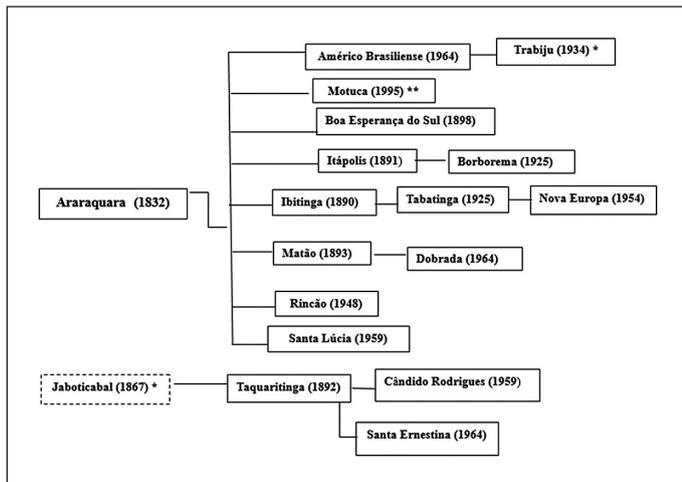
A Região Administrativa (RA) Central contém atualmente 26 municípios e se subdivide nas Regiões de Governo (RG) de Araraquara e de São Carlos, enquanto que a RA de Franca possui 23 municípios, sendo composta pela RG de Franca e de São Joaquim da Barra, ambas foram criadas pela Lei nº 6.207 de 26 de outubro de 1988.

Em julho de 2016, com a Lei Complementar nº 1.290 os municípios de Batatais, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia e Sales Oliveira, pertencentes a RA de Franca, assim como, Santa Rita do Passa Quatro, pertencente a RA Central, passaram também a compor parte da Região Metropolitana (RM) de Ribeirão Preto. A divisão do Estado de São Paulo em regiões administrativas, regiões de governo e regiões metropolitanas derivam do Decreto

² O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), em diversas publicações, considera cidade média, aquela cuja população varia entre 100 a 500 mil habitantes.

Estadual nº 48.162, posteriormente alterado pelo Decreto nº 52.576 de dezembro de 1970.

Figura 1 – Desmembramentos RG Araraquara

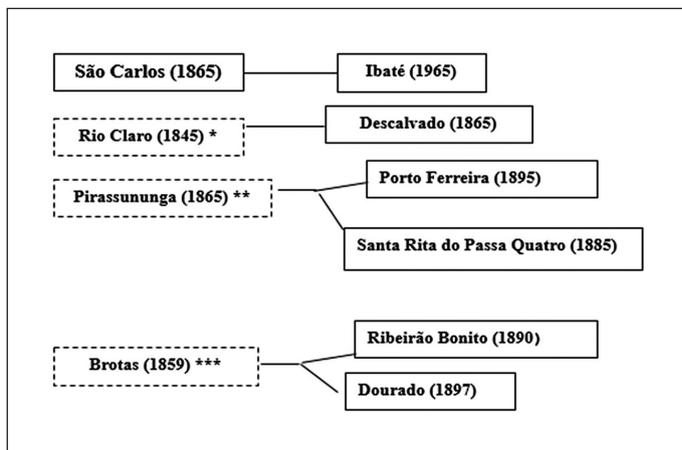


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – (FUNDAÇÃO SEADE, 2010). Informe Demográfico 1, 1980, Informe Demográfico 1, 1990 e informações disponíveis no site.

* Informação retirada do site IBGE Cidades (03 de junho 2010), o município de Jaboticabal é desmembrado em 1867 de Araraquara e atualmente pertence a RG Administrativa de Ribeirão Preto.

** Informação retirada do site IBGE Cidades (03 de junho 2010), o município de Motuca foi distrito de Araraquara até 1993.

Figura 2 – Desmembramentos RG São Carlos



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – (FUNDAÇÃO SEADE, 2010). Informe Demográfico 1, 1980, Informe Demográfico 1, 1990 e informações disponíveis no site.

* O município de Rio Claro é desmembrado do município de Limeira e pertence à Região de Governo de Rio Claro

** O município de Pirassununga é desmembrado do município de Limeira e pertence à Região de Governo de Limeira.

*** Brotas é desmembrada do município de Rio Claro e pertence à região de governo de Rio Claro.

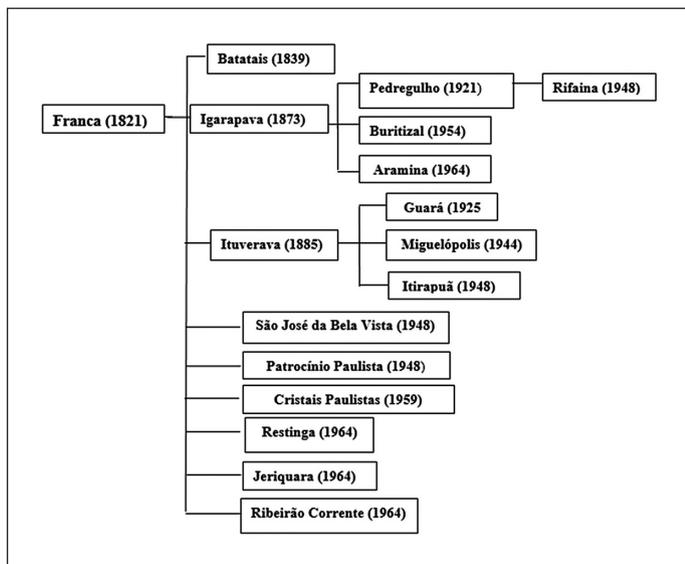
Os princípios da formação das atuais redes urbanas (GONÇALVES, 1988; CÔRREA, 2006) das RA Central de Franca ocorreram, em sintonia ao restante do território paulista, como apontam Caiado e Santos (2003), no contexto da formação de subsistemas configurados vis-à-vis aos processos econômicos regionais e nacionais. Assim as regiões analisadas possuem tanto influências do período de abertura dos caminhos para Cuiabá/MT no caso da RA Central e do Caminho para Goiás na RA de Franca, ainda no século 18, quanto do momento de expansão da economia cafeeira no século 19, cujos desdobramentos permitiram a consolidação da rede urbana paulista (CANO, 1988).

O município de Franca³ se constituiu como desmembramento do município de Moji Mirim e já no início do século 19 recebeu um flu-

³ No presente livro contamos com um artigo de autoria de Maísa Faleiros da Cunha e de Otávio Augusto dos Santos Diniz que explora de forma mais detalhada o contexto histórico, bem como, a dinâmica demográfica do município de Franca/SP.

xo populacional considerável composto por mineiros do Sul e goianos do Sertão da Farinha Podre que expulsos de seus locais de origem pela decadência da mineração procuravam novas terras para criar gado e fazer lavoura. Deste município, dado ao fortalecimento político e econômico da região, foi realizado uma série de outros desmembramentos como mostra a figura 3:

Figura 3 – Desmembramento do município de Franca



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – (FUNDAÇÃO SEADE, 2010). Informe Demográfico 1, 1980, Informe Demográfico 1, 1990 e informações disponíveis no site.

No século 20, as regiões foram beneficiadas pelos processos de modernização agropecuária, tendo seu ápice na promulgação do Programa Nacional do Alcool (PROALCOOL) nos anos de 1970, posteriormente na abertura econômica ocorrida entre os anos finais da década de 1990 e no consequente processo de globalização dos espaços locais (SANTOS, 2012) intensificado ao longo do século 21.

Neste contexto, consolidam-se os complexos agroindustriais dos setores agropecuários e da indústria calçadista na RA de Franca, dos setores citrícolas e da indústria processadora de sucos cítricos na RA Central, e importantes expoentes do complexo agroindustriais do setor sucroe-

nergético por todo interior do Estado (MÜLLER, 1985; SILVA, 1999; ELIAS, 2003).

Em relação à indústria calçadista temos que o desta que da cidade de Franca, considerada no estado de São Paulo, como a **capital do calçado**, por concentrar, juntamente com as cidades de Birigui e Jaú 92% a produção estadual. Em 2015, em São Paulo o número de estabelecimentos era de 2.403 empresas, atrás apenas do Rio Grande do Sul, com 2.720 estabelecimentos, segundo dados do relatório anual do sindicato da indústria de calçado de Franca (ABICALÇADOS, 2017).

Já no que se refere a indústria de processamento de cítricos a Região Central, destacam-se as cidades de Araraquara e Matão, como representantes da força do setor, na criação de uma economia agroindustrial que demanda anualmente um número significativo de mão-de-obra em toda sua cadeia produtiva. Nos anos de 2015/2016 a produção da região Citrícola de São Paulo e Triângulo Mineiro na safra de atingiu cerca de 278,9 mil caixas de 40,8 kg, segundo dados da Citrusbr (2016).

A análise da estrutura do mercado de trabalho das RA Central e de Franca, no período de 2010 a 2015, e de suas respectivas regiões de governo realizada com base nas informações disponibilizadas pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, MTE) indica que na RA Central (Tabela 1) os vínculos formais são, majoritariamente, associados aos setores da indústria e de serviços, seguidos pelos setores de comércio e de agricultura para todos os anos analisados.

RG de Araraquara, por sua vez, ainda que apresente as mesmas características de sua região administrativa, possui uma maior representatividade dos vínculos associados ao setor da agropecuária, que variaram de mais de 16 mil vínculos ativos até 20 mil vínculos. Ademais, para ambas as regiões de governo, o setor da construção civil apresentou, ao longo do tempo, valores inferiores a 10 mil vínculos. Já no caso da RA de Franca, temos que a maior parte dos vínculos formais pertencem, igualmente a RA Central, ao setor de serviços e as indústrias. Esse cenário também é observado em suas RGs, a agropecuária e a construção civil seguem como setores que possuem os menores números de vínculos formais.

Tabela 1 – Vínculos ativos em 31/12 na região administrativa Central, por grande setor segundo classificação do IBGE, nas regiões de governo de Araraquara e de São Carlos, entre 2010 e 2015.

Unidade Administrativa	Grande Setor	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RG Araraquara	Indústria	48.645	57.350	56.682	57.888	56.081	53.217
	Construção Civil	6.417	7.760	6.462	6.528	7.291	5.817
	Comércio	32.720	33.645	33.789	35.430	35.007	33.895
	Serviços	51.623	56.629	59.236	60.536	64.010	63.843
	Agropecuária	16.316	20.975	22.282	18.975	17.382	20.740
	Total	155.721	176.359	178.451	179.357	179.771	177.512
RG São Carlos	Indústria	34.873	35.083	34.605	35.213	33.933	31.628
	Construção Civil	4.364	4.894	5.045	4.837	6.253	5.225
	Comércio	21.880	23.778	24.013	24.912	24.864	25.204
	Serviços	41.440	44.442	47.077	47.819	48.232	47.136
	Agropecuária	5.838	6.542	5.834	6.040	5.927	5.992
	Total	108.395	114.739	116.574	118.821	119.209	115.185
RA Central	Indústria	83.518	92.433	91.287	93.101	90.014	84.845
	Construção Civil	10.781	12.654	11.507	11.365	13.544	11.042
	Comércio	54.600	57.423	57.802	60.342	59.871	59.099
	Serviços	93.063	101.071	106.313	108.355	112.242	110.979
	Agropecuária	22.154	27.517	28.116	25.015	23.309	26.732
	Total	264.116	291.098	295.025	298.178	298.980	292.697

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, MTE) (BRASIL, 2015). Tabulações Especiais e Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/UNICAMP).

Tabela 2 – Vínculos ativos em 31/12, por grande setor segundo classificação do IBGE, na região administrativa de Franca, nas regiões de governo de Franca e de São Joaquim da Barra, entre 2010 e 2015.

Unidade Administrativa	Grande Setor	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RG Franca	Indústria	46.021	46.614	49.238	52.049	46.526	41.886
	Construção Civil	4.587	4.984	5.528	4.892	5.273	4.659
	Comércio	29.405	31.160	32.737	34.591	35.343	33.960
	Serviços	40.002	43.186	45.171	46.563	47.880	48.627
	Agropecuária	9.233	9.534	10.230	9.910	9.531	8.353
	Total		129.248	135.478	142.904	148.005	144.553
RG São Joaquim da Barra	Indústria	12.347	15.580	15.413	15.271	15.647	16.582
	Construção Civil	1.299	1.324	1.280	1.245	1.506	1.099
	Comércio	6.918	7.391	7.552	8.037	7.909	7.633
	Serviços	10.745	11.121	11.045	11.800	11.921	11.928
	Agropecuária	4.478	5.252	5.034	5.190	4.675	3.887
	Total		35.787	40.668	40.324	41.543	41.658
RA Franca	Indústria	58.368	62.194	64.651	67.320	62.173	58.468
	Construção Civil	5.886	6.308	6.808	6.137	6.779	5.758
	Comércio	36.323	38.551	40.289	42.628	43.252	41.593
	Serviços	50.747	54.307	56.216	58.363	59.801	60.555
	Agropecuária	13.711	14.786	15.264	15.100	14.206	12.240
	Total		165.035	176.146	183.228	189.548	186.211

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, MTE) (BRASIL, 2015). Tabulações Especiais e Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/UNICAMP).

Dinâmica populacional das Regiões Administrativas Central e de Franca

a. Aspectos gerais da evolução da população: Crescimento populacional, taxa de fecundidade e índice de envelhecimento

De acordo com os dados contidos nas Tabelas 3, 4, 5 e 6, podemos verificar que os maiores ganhos, em termos populacionais, para as regiões administrativas analisadas e suas respectivas regiões de governo, ocorreram nos anos de 1980, 1985, 1990, momento pelo qual o interior paulista vivenciou os desdobramentos do processo de interiorização industrial (NEGRI, 1988) e de desenvolvimento dos setores sucroalcooleiro e citrícola.

Nas décadas anteriores verificou-se também o fortalecimento de sua rede de rodovias. A Região Central se beneficiou amplamente com a expansão da Washington Luís (SP-310), interligada ao importante sistema também rodoviário Anhanguera-Bandeirantes que conecta importantes cidades ao centro do Estado, como São Carlos, Araraquara, Matão, chegando até o município de São José do Rio Preto. A cidade de Franca, por sua vez, fora beneficiada graças ao melhoramento da rodovia Cândido Portinari (SP-334) criada na década de 1960 e que liga Franca a Ribeirão Preto e a cidade mineira como de Araxá.

Observamos, ademais, que a RA Central (Tabelas 3 e 4) possuiu uma taxa de crescimento populacional geométrico, no período de 1980-1985, de 2,75% *a.a.*, passando de 540.889 habitantes para 619.524. A RG de Araraquara e a RG de São Carlos apresentaram, respectivamente, taxas de crescimento populacionais de 2,85% *a.a.* e 2,60% *a.a.*, traduzidas pelo aumento de 49.361 habitantes na primeira, e de 29.274 habitantes na segunda.

O destaque deste período, na RG de Araraquara, foram as cidades de Américo Brasiliense, Araraquara, Boa Esperança do Sul e Matão, as quais apresentaram taxas de crescimento de 4,96% *a.a.*, 2,50% *a.a.*, 3,31% *a.a.*. Os quatro municípios são importantes centros-urbanos regionais, e no caso de Araraquara e Matão, nacionais e internacionais, no plano do agronegócio citrícola e sucroalcooleiro, possuindo em seus quadros industriais as sedes da Cutrale e da Citrosuco Paulista, assim como, unidades de refinamento e processamento da cana de açúcar da Raízen.

Os centros-urbanos da RG de São Carlos que apresentaram destaque nas taxas de crescimento neste mesmo período foram Ibaté, Porto Ferreira e São Carlos, cujas taxas foram, nesta ordem, de 4,71% *a.a.*, 2,99% *a.a.* e 2,65% *a.a.*, proporcionando, respectivamente, um aumento de 11.365 para

14.304 habitantes, 27.849 para 32.272 habitantes e 119.012 para 135.655 habitantes.

Esses municípios se inserem de formas distintas na rede urbana regional, enquanto a cidade de Ibaté se caracteriza por ter uma população significativa de trabalhadores rurais e urbanos empregados em cidades ao seu entorno, como em São Carlos e Araraquara, a cidade de São Carlos é um importante polo tecnológico regional, possuindo duas universidades de destaque nacional; a Universidade de São Paulo e Universidade Federal de São Carlos. Esta cidade também possui uma importante parcela de colhedores de laranja alocados nas agroindústrias de Araraquara e Matão (MACIEL, 2013), já a cidade de Porto Ferreira é nacionalmente reconhecida como polo cerâmico.

No período de 1985-1990, a RG de Araraquara e a RG de São Carlos obtiveram taxas de crescimento de 2,79% *a.a.* e 2,50% *a.a.*, o que representou, respectivamente a passagem de 376.061 habitantes em 1985 para 431.548 habitantes em 1990, no caso da RG de Araraquara, e de 72.995 habitantes em 1985 para 82.999 habitantes em 1990 na RG de São Carlos.

As cidades de Américo, Matão e Boa Esperança do Sul seguiram em destaque apresentando as maiores taxas de crescimento populacional de sua RG, a saber: 4,84% *a.a.*, 4,72% *a.a.* e 3,19% *a.a.*. Já os municípios da RG de São Carlos que permaneceram com altas taxas de crescimento foram Ibaté, Porto Ferreira e São Carlos, com taxas de 4,59 % *a.a.*, 2,88% *a.a.* e 2,54% *a.a.*

A partir do quinquênio de 1995-2010 e até o biênio de 2015-2017 notamos uma tendência de declínio das taxas de crescimento populacional tanto no contexto dos centros-urbanos de Araraquara e Matão, quanto nos demais municípios. A única exceção foi a cidade de Nova Europa que apresentou desde 1990-95 até 2000-10 um aumento em sua taxa de crescimento, ainda que o município tenha se mantido abaixo dos 10 mil habitantes no período.

Tabela 3 – População Residente na Região Administrativa Central, por Região de Governo e Municípios (1980, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 e 2017).

Unidade Administrativa	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
RG Araraquara	326.700	376.061	431.548	475.174	512.664	541.999	569.405	592.958	600.349
Américo Brasiliense	11.775	14.999	18.998	23.517	28.196	31.251	34.421	37.497	38.572
Araraquara	127.573	144.322	162.355	173.649	182.240	195.328	208.429	219.631	222.791

Unidade Administrativa	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Boa Esperança do Sul	8.308	9.779	11.443	12.724	12.551	13.148	13.636	14.120	14.303
Borborema	11.631	11.884	12.075	12.642	13.183	13.916	14.517	14.976	15.114
Cândido Rodrigues	1.989	2.141	2.292	2.453	2.610	2.652	2.668	2.675	2.675
Dobrada	4.354	5.374	6.596	6.946	7.006	7.447	7.931	8.428	8.615
Fernando Prestes	4.400	4.747	5.093	5.289	5.431	5.484	5.533	5.561	5.566
Gavião Peixoto	-	-	-	-	4.123	4.285	4.416	4.516	4.553
Ibitinga	29.014	32.944	37.197	41.863	46.534	49.791	53.100	56.057	57.022
Itapólis	25.869	28.967	32.253	35.211	37.703	39.043	40.031	40.837	41.120
Matão	37.822	47.909	60.347	67.141	71.669	74.630	76.743	78.610	79.171
Motuca	-	-	-	3.591	3.866	4.086	4.286	4.469	4.536
Nova Europa	4.496	4.889	5.288	6.236	7.286	8.225	9.281	10.048	10.323
Rincão	7.263	8.543	9.992	10.418	10.330	10.424	10.413	10.446	10.466
Santa Ernestina	3.477	4.323	5.342	5.654	5.739	5.672	5.569	5.541	5.534
Santa Lúcia	5.011	5.566	6.147	6.983	7.837	8.012	8.245	8.415	8.474
Tabatinga	7.968	9.162	10.476	11.726	12.967	13.911	14.671	15.307	15.540
Taquaritinga	35.750	40.512	45.654	49.131	52.013	53.233	53.972	54.203	54.321
Trabiju	-	-	-	-	1.380	1.461	1.543	1.621	1.653
RG São Carlos	63.965	72.995	82.899	90.148	97.552	100.938	103.694	105.581	106.311
Descalvado	20.262	22.629	25.133	27.193	28.889	30.030	31.038	31.797	32.048
Dourado	6.545	7.082	7.620	8.127	8.598	8.627	8.609	8.540	8.516
Ibaté	11.365	14.304	17.904	22.012	26.378	28.532	30.696	32.816	33.572
Porto Ferreira	27.849	32.272	37.187	42.373	47.343	49.446	51.366	52.873	53.361
Ribeirão Bonito	8.330	9.200	10.104	10.733	11.237	11.693	12.127	12.542	12.707
Santa Rita do Passa Quatro	20.826	22.321	23.788	25.147	26.118	26.395	26.475	26.442	26.419
São Carlos	119.012	135.655	153.762	173.324	192.639	207.445	221.692	233.249	236.958
RA Central	540.889	619.524	707.046	784.083	853.866	904.167	951.408	991.217	1.003.930

Fonte: Fundação SEADE (2010), Censos Demográficos e Projeções Populacionais. Tabulações Especiais. Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/Unicamp).

Nota: Os dados indisponíveis para alguns municípios até 1995 se devem aos desmembramentos municipais em momentos posteriores.

Tabela 4 – Taxas de crescimento da população residente na Região Administrativa Central, por Região de Governo e Municípios (1980-85, 1985-1990, 1990-95, 1995-00, 2000-05, 2005-10, 2010-15 e 2015-17).

Unidade Administrativa	1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15	2015-17
RG Araraquara	2,85	2,79	1,94	1,53	1,12	0,99	0,81	0,62
Américo Brasiliense	4,96	4,84	4,36	3,70	2,08	1,95	1,73	1,42
Araraquara	2,50	2,38	1,35	0,97	1,40	1,31	1,05	0,72
Boa Esperança do Sul	3,31	3,19	2,14	-0,27	0,93	0,73	0,70	0,65
Borborema	0,43	0,32	0,92	0,84	1,09	0,85	0,62	0,46
Cândido Rodrigues	1,48	1,37	1,37	1,25	0,32	0,12	0,05	0,00
Dobrada	4,30	4,18	1,04	0,17	1,23	1,27	1,22	1,10
Fernando Prestes	1,53	1,42	0,76	0,53	0,19	0,18	0,10	0,04
Gavião Peixoto	-	-	-	-	0,77	0,60	0,45	0,41
Ibitinga	2,57	2,46	2,39	2,14	1,36	1,30	1,09	0,86
Itapópolis	2,29	2,17	1,77	1,38	0,70	0,50	0,40	0,35
Matão	4,84	4,72	2,16	1,31	0,81	0,56	0,48	0,36
Motuca	-	-	-	1,49	1,11	0,96	0,84	0,75
Nova Europa	1,69	1,58	3,35	3,16	2,45	2,45	1,60	1,36
Rincão	3,30	3,18	0,84	-0,17	0,18	-0,02	0,06	0,10
Santa Ernestina	4,45	4,32	1,14	0,30	-0,23	-0,37	-0,10	-0,06
Santa Lúcia	2,12	2,01	2,58	2,33	0,44	0,57	0,41	0,35
Tabatinga	2,83	2,72	2,28	2,03	1,42	1,07	0,85	0,76
Taquaritinga	2,53	2,42	1,48	1,15	0,46	0,28	0,09	0,11
Trabiju	-	-	-	-	1,15	1,10	0,99	0,98
RG São Carlos	2,60	2,50	2,32	2,01	1,20	1,07	0,84	0,67
Descalvado	2,23	2,12	1,59	1,22	0,78	0,66	0,48	0,39
Dourado	1,59	1,48	1,30	1,13	0,07	-0,04	-0,16	-0,14
Ibaté	4,71	4,59	4,22	3,69	1,58	1,47	1,34	1,15
Porto Ferreira	2,99	2,88	2,65	2,24	0,87	0,76	0,58	0,46

Unidade Administrativa	1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15	2015-17
Ribeirão Bonito	2,01	1,89	1,22	0,92	0,80	0,73	0,68	0,66
Santa Rita do Passa Quatro	1,40	1,28	1,12	0,76	0,21	0,06	-0,02	-0,04
São Carlos	2,65	2,54	2,42	2,14	1,49	1,34	1,02	0,79
RA Central	2,75	2,68	2,09	1,72	1,15	1,02	0,82	0,64

Fonte: Fundação SEADE (2010), Censos Demográficos e Projeções Populacionais. Tabulações Especiais. Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/Unicamp).

Nota: Os dados indisponíveis para alguns municípios até 1995 se devem aos desmembramentos municipais em momentos posteriores.

A RA de Franca (Tabelas 5 e 6), por sua vez, apresentou durante os quinquênios de 1980-1985 e de 1985-1990, taxas de crescimento de 2,51% *a.a.* e 2,13% *a.a.*, passando de 409.755 habitantes em 1980 para 525.688 habitantes em 1990.

As cidades que apresentaram maiores taxas de crescimento, no período analisado, foram Franca, Restinga, Orlândia e São Joaquim da Barra, cujas taxas foram na ordem de 4,22% *a.a.*, 2,11% *a.a.*, 1,99% *a.a.* e 1,66% *a.a.* entre 1980 e 1985, e de 4,10% *a.a.*, 1,99% *a.a.*, 1,88% *a.a.* e 1,55% *a.a.* entre 1985 e 1990. A cidade de Franca passou, assim, de 147.962 em 1980 para 222.382 habitantes em 1990, já Restinga de 3.347 habitantes para 4.309, enquanto que Orlândia passou de 25.245 para 30.580 e, por fim, São Joaquim da Barra que passou de 29.201 habitantes para 35.210 habitantes.

Os municípios que compõem a RA de Franca, passaram a apresentar tendência de declínio de suas taxas de crescimento a partir dos anos de 2000, ainda que as mesmas tenham permanecido positivas durante todo o período analisado. A única exceção foi do município de Jeriquara, da RG de Franca, que apresentou taxas de crescimento negativas desde o quinquênio de 2000-2005.

Tabela 5 – População Residente na Região Administrativa de Franca, por Região de Governo e Municípios (1980, 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 e 2017).

Unidade Administrativa	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
RG Franca	317.374	363.252	415.627	464.062	509.124	535.698	558.910	579.412	586.395
Aramina	3.437	3.719	4.001	4.371	4.756	4.944	5.149	5.340	5.402
Batatais	37.184	40.258	43.340	47.269	51.041	53.857	56.429	58.475	59.167
Buritizal	3.869	3.852	3.814	3.747	3.675	3.860	4.050	4.188	4.236
Cristais Paulista	4.904	5.238	5.562	6.053	6.570	7.090	7.579	8.032	8.187
Franca	147.962	181.905	222.382	256.345	287.162	303.881	318.369	331.259	335.564
Guará	13.273	14.630	16.034	17.479	18.890	19.412	19.850	20.322	20.521
Igarapava	20.224	21.175	22.047	23.862	25.888	26.937	27.934	28.761	29.037
Itirapuã	4.923	4.996	5.041	5.215	5.409	5.695	5.910	6.094	6.167
Ituverava	27.414	29.906	32.440	34.463	36.236	37.645	38.674	39.550	39.827
Jeriquara	2.558	2.857	3.173	3.261	3.280	3.238	3.161	3.148	3.145
Miguelópolis	13.485	15.173	16.977	18.134	19.003	19.750	20.439	20.972	21.151
Patrocínio Paulista	9.014	9.353	9.649	10.471	11.399	12.176	12.986	13.750	14.031
Pedregulho	12.899	13.313	13.662	14.314	14.982	15.377	15.694	16.002	16.112
Restinga	3.517	3.904	4.309	4.924	5.572	6.085	6.578	7.041	7.218
Ribeirão Corrente	2.730	2.952	3.173	3.514	3.874	4.074	4.270	4.473	4.548
Rifaina	3.347	3.148	2.942	3.091	3.321	3.407	3.435	3.450	3.458
São José da Bela Vista	6.634	6.873	7.081	7.549	8.066	8.270	8.403	8.555	8.624
RG São Joaquim da Barra	38.141	39.543	40.816	43.863	47.214	49.389	51.366	53.271	53.991
Ipuã	9.113	9.680	10.224	10.970	11.855	13.050	14.127	15.036	15.360
Morro Agudo	17.381	19.084	20.837	22.994	25.386	27.218	29.083	30.766	31.383
Nuporanga	5.047	5.384	5.713	6.018	6.304	6.572	6.813	7.057	7.141
Orlândia	25.245	27.863	30.580	33.330	35.956	38.024	39.748	41.113	41.570
Sales Oliveira	6.394	6.943	7.497	8.371	9.308	9.917	10.557	11.083	11.255
São Joaquim da Barra	29.201	32.154	35.210	38.508	41.530	44.086	46.469	48.530	49.220
RA de Franca	409.755	464.360	525.688	584.253	639.463	674.565	705.707	732.997	742.324

Fonte: Fundação SEADE (2010), Censos Demográficos e Projeções Populacionais. Tabulações Especiais. Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/Unicamp).

Tabela 6 – Taxas de crescimento da população residente na Região Administrativa de Franca, por Região de Governo e Municípios (1980-85, 1985-1990, 1990-95, 1995-00, 2000-05, 2005-10, 2010-15 e 2015-17).

Unidade Administrativa	1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15	2015-17
RG Franca	2,74	2,73	2,23	1,87	1,02	0,85	0,72	0,60
Aramina	1,59	1,47	1,78	1,70	0,78	0,82	0,73	0,58
Batatais	1,60	1,49	1,75	1,55	1,08	0,94	0,71	0,59
Buritizal	-0,09	-0,20	-0,35	-0,39	0,99	0,97	0,67	0,57
Cristais Paulista	1,33	1,21	1,71	1,65	1,54	1,34	1,17	0,96
Franca	4,22	4,10	2,88	2,30	1,14	0,94	0,80	0,65
Guará	1,97	1,85	1,74	1,56	0,55	0,45	0,47	0,49
Igarapava	0,92	0,81	1,59	1,64	0,80	0,73	0,59	0,48
Itirapuá	0,29	0,18	0,68	0,73	1,04	0,74	0,62	0,60
Ituverava	1,76	1,64	1,22	1,01	0,77	0,54	0,45	0,35
Jeriquara	2,24	2,12	0,55	0,12	-0,26	-0,48	-0,08	-0,05
Miguelópolis	2,39	2,27	1,33	0,94	0,77	0,69	0,52	0,43
Patrocínio Paulista	0,74	0,63	1,65	1,71	1,33	1,30	1,15	1,02
Pedregulho	0,63	0,52	0,94	0,92	0,52	0,41	0,39	0,34
Restinga	2,11	1,99	2,70	2,50	1,78	1,57	1,37	1,25
Ribeirão Corrente	1,58	1,45	2,06	1,97	1,01	0,94	0,93	0,83
Rifaina	-1,22	-1,34	0,99	1,45	0,51	0,16	0,09	0,12
São José da Bela Vista	0,71	0,60	1,29	1,33	0,50	0,32	0,36	0,40
RG São Joaquim da Barra	1,82	1,71	1,78	1,63	1,28	1,12	0,91	0,76
Ipuá	1,21	1,10	1,42	1,56	1,94	1,60	1,25	1,07
Morro Agudo	1,89	1,77	1,99	2,00	1,40	1,33	1,13	1,00
Nuporanga	1,30	1,19	1,05	0,93	0,84	0,72	0,71	0,59
Orlândia	1,99	1,88	1,74	1,53	1,12	0,89	0,68	0,55
Sales Oliveira	1,66	1,55	2,23	2,14	1,28	1,26	0,98	0,77
São Joaquim da Barra	1,95	1,83	1,81	1,52	1,20	1,06	0,87	0,71
RA de Franca	2,53	2,51	2,13	1,82	1,07	0,91	0,76	0,63

Fonte: Fundação SEADE (2010), Censos Demográficos e Projeções Populacionais. Tabulações Especiais. Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/Unicamp).

A tendência de declínio nas taxas de crescimento populacional de forma mais acentuada para ambas as regiões administrativas nas últimas décadas pode ser entendida em decorrência do processo de transição demográfica. De acordo com Carmo e D'Antona (2011), o principal indicador deste processo é o comportamento das taxas de fecundidade total (TFT), ou seja, do número de filhos por mulher em idade fértil (grupo etário de 15-49 anos).

Segundo Carvalho e Garcia (2003) a queda da fecundidade é a principal responsável pelo processo de envelhecimento populacional. Um dos aspectos resultantes da transição demográfica é, portanto, a inversão das razões de dependência, com uma queda acentuada com 0 a 14 anos (população jovem) e, aumento do peso do grupo de 60 anos ou mais, assim como, a tendência de declínio das taxas de crescimento.

É fundamental que compreendamos a centralidade da interação entre o comportamento da fecundidade, ilustrada pela taxa de fecundidade total, o índice de envelhecimento, traduzido pelo número de idosos para cada grupo de 100 jovens, e da razão de dependência, ou seja, o número de dependentes (grupos etários de 0-14 anos e 60 anos ou mais) para cada 100 pessoas potencialmente produtivas (grupo etário de 15-59 anos).

Observamos pela Tabela 7 que a RA Central apresentava já em 1995 uma taxa de fecundidade total abaixo do nível de reposição populacional (2,1 filhos por mulher). A tendência de declínio seguiu até 2015, quando foi apresentada uma leve recuperação da taxa que passa para 1,67 filhos por mulher em detrimento aos 1,64 filhos por mulher em 2010. As RGs de Araraquara e de São Carlos apresentaram, sincronicamente, taxas abaixo do nível de reposição por todo o período analisado, e de mesma forma uma discreta recuperação da taxa em 2015, respectivamente, 1,60 filhos por mulher e 1,67 filhos por mulher.

Já a RA de Franca apresentou em 1995, assim como suas RGs, taxas superiores ao nível de reposição, conquanto a partir de 2000 as taxas seguem abaixo do nível de reposição, ainda que apresentem, de mesma forma a RA Central e ao Estado de São Paulo, uma leve recuperação. A média nacional, por sua vez, seguiu em declínio, chegando abaixo do nível de reposição em 2005.

Tabela 7 – Taxas de fecundidade total nas regiões administrativas Central e de Franca, nas respectivas regiões de governo, no Estado de São Paulo e no Brasil (1995, 2000, 2005, 2010, 2015).

Unidade Administrativa	1995	2000	2005	2010	2015
RG Araraquara	2,07	1,75	1,59	1,49	1,60
RG São Carlos	2,33	1,99	1,77	1,64	1,67
RA Central	2,04	1,75	1,60	1,51	1,61
RG Franca	2,36	2,05	1,87	1,64	1,73
RG São Joaquim da Barra	2,29	1,83	1,79	1,63	1,54
RA Franca	2,34	2,01	1,85	1,64	1,69
Estado de São Paulo	2,16	2,03	1,78	1,68	1,76
Brasil	2,49	2,29	1,99	1,82	1,72

Fonte: Estimativas IBGE (2018) Projeções demográficas preliminares e Dados Diretos: MS/SVS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos. Tabulações Especiais. Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/Unicamp).

A Tabela 8 nos traz informações acerca do índice de envelhecimento populacional, notamos que a partir de 2005, a RA Central e suas RGs passaram a apresentar um índice superior a 50 idosos para cada grupo de 100 jovens. Além disso, notamos em mesma medida que essa região desde 1980 já apresentava um índice superior à média estadual. Enquanto que a RA de Franca apresenta, a partir de 2010 um índice superior a 50, seguindo a tendência da média estadual.

Através destas constatações podemos analisar pela Tabela 9 a evolução da razão de dependência das RAs de interesse. Assim, temos que a diminuição da razão de dependência para ambas as RAs, para as quatro RGs e para o Estado de São Paulo, particularmente a partir de 2010, se correlacionou a diminuição do número de jovens aliada ao declínio da taxa de fecundidade. Contudo, notamos o aumento relativo da população idosa (vide Tabela 8) em comparação a população jovem (Tabela 9).

Tabela 8 – Índice de envelhecimento em percentuais nas regiões administrativas Central e de Franca, nas respectivas regiões de governo, no Estado de São Paulo e no Brasil (1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 e 2017).

Unidade Administrativa	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
RG Araraquara	23,81	26,05	28,44	33,77	41,07	51,31	64,29	79,29	85,24
RG São Carlos	25,24	28,39	31,86	36,80	42,87	52,98	65,67	80,61	86,97
RA Central	24,37	26,95	29,75	34,94	41,78	51,98	64,84	79,82	85,94
RG de Franca	19,45	21,46	23,6	27,93	33,67	42,74	54,31	69,14	75,33
RG São Joaquim da Barra	18,20	21,07	24,39	28,92	34,43	42,78	53,22	66,18	71,72
RA Franca	19,16	21,38	23,76	28,13	33,82	42,74	54,08	68,52	74,58
Estado de São Paulo	18,62	21,38	24,35	28,63	34,05	42,72	53,86	67,20	72,47

Fonte: Fundação SEADE (2010), Censos Demográficos e Projeções Populacionais. Tabulações Especiais. Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/Unicamp).

Tabela 9 – Razão de dependência nas regiões administrativas Central e de Franca, nas respectivas regiões de governo, no Estado de São Paulo e no Brasil (1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015 e 2017).

Unidade Administrativa	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
RG Araraquara	68,15	66,80	65,42	60,57	55,54	51,94	48,93	48,28	49,44
RG São Carlos	66,93	65,88	64,87	60,19	55,23	52,08	49,39	48,85	49,97
RA Central	67,66	66,44	65,20	60,42	55,41	51,99	49,12	48,51	49,65
RG Franca	68,05	66,10	64,16	60,69	57,25	54,18	51,73	50,71	51,67
RG São Joaquim da Barra	69,51	67,23	64,95	60,38	55,80	52,44	49,59	49,01	49,92
RA Franca	68,37	66,35	64,32	60,62	56,95	53,82	51,28	50,35	51,30
Estado de São Paulo	66,53	64,56	62,82	58,74	54,48	51,66	49,34	48,87	50,02

Fonte: Fundação SEADE (2010), Censos Demográficos e Projeções Populacionais. Tabulações Especiais. Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/Unicamp).

No entanto, a dinâmica populacional das regiões consideradas também foram pautadas pelo comportamento dos fluxos migratórios, os quais contemporaneamente frente a queda geral das taxas de fecundidade, apresentam-se como componentes centrais no crescimento populacional dos municípios brasileiros (BRITO; SOUZA, 2005).

b. Dinâmica Migratória e espaço de vida na RA Central e de Franca

Nas décadas 1980 e 1990 o Estado de São Paulo vivenciou uma mudança significativa na distribuição de sua população. A porção centro-oeste desse estado, Região Central, Ribeirão Preto e Franca, tendeu a ganhar população residente da capital e de outros estados brasileiros como Paraná, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Paraíba, dentre outros (BAENINGER, 1999). Muitos dos migrantes que partiam da capital rumo ao interior eram também advindos de fluxos e etapas migratórias anteriormente presentes na metrópole paulista.

Quando os migrantes vinham da capital paulista, sobretudo em família, eles relatavam que eram estimulados pelas possibilidades de “ganhos econômicos” no interior paulista e mudança significativa na qualidade de vida. Neste contexto, a pressão urbana motivada por longos deslocamentos na cidade, entre as áreas de moradia e emprego, o arrocho salarial e situação inflacionária dos anos 80 e 90 fizeram com que a população mais empobrecida vivenciasse na vida cotidiana o que Kowarick (1979; 2000) chamou de **espoliação urbana**.

Trata-se de um conjunto de situações que pode ser denominado de *espoliação urbana*: é somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. Na Grande São Paulo, são inúmeras as manifestações dessa situação espoliativa, que vão desde as longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas, isto para não falar da inexistência das áreas verdes, da falta de equipamentos culturais e de lazer, da poluição ambiental, da erosão e das ruas não pavimentadas e sem iluminação. (KOWARICK, 2000, p.22).

Para as famílias da classe média baixa ou D e E, nos termos de Neri (2008), especialmente aquelas que moravam em grandes periferias da cidade de São Paulo a vida se apresentava como insustentável ao longo dos anos, forçando-as, assim, a “mudança” da capital para o interior na procura de “mais tranquilidade” ou novas oportunidade.

O antigo projeto de melhorar de vida, para muitas famílias descrito por Durham (1978), não mais se realizava na metrópole, mas traçava-se em direção ao interior. E nem sempre significavam apenas melhoria salarial, mas se vinculavam a outras esferas da vida social.

Baeninger (2000, p.207, grifo nosso) observa que:

Apesar da importância da migração interestadual foram, sem dúvida, os movimentos intra-estaduais que imprimiram a dinâmica do processo migratório do Interior, **a partir dos anos 80**. No total dos movimentos internos ao Estado, no período 1981-1991 (3.703.347 pessoas), **65,1% ocorreram no Interior (2.410.470)** e o restante (1.292.877) envolvendo a Região Metropolitana de São Paulo e suas migrações intrametropolitanas.

Deste contingente de 2.410.470 pessoas descritas por Baeninger (2000), partes significativas tenderam a se concentrar em áreas que se consolidavam no interior paulista na década de 1990, tais como Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, e Ribeirão Preto (esta última região hoje integra com a RA Central a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, foco de nosso interesse).

Na década de 2000, consolidada a desconcentração industrial do estado de São Paulo, as cidades passaram a vivenciar novas modalidades migratórias, em que os fluxos passaram a evidenciar “idas-e-vindas” antes pouco ressaltadas, dado que o padrão indicava certa sedentarização da população migrada.

Nesse contexto há um aumento das áreas de “**rotatividade migratória**” (BAENINGER, 2011) na qual as idas-e-vindas aparecem nos relatos dos migrantes como mais frequentes, como nos contextos da mobilidade circular de trabalhadores rurais sazonais estudados por Oliveira (2012) e Maciel (2016). Mesmo observando esse movimento de **rotatividade migratória** é importante perceber que as “estadas” por mais curtas que sejam modificam os espaços, no caso os municípios, são desafios diários a gestão local.

Notamos pela Tabela 10 que todas as regiões de governo apresentam saldos migratórios positivos em 1991 e 2000, o que indica a predominância

do volume de imigrantes (entradas) frente ao volume de emigrantes (saídas). Conquanto, em 2010 observa-se que as regiões possuíam saldos migratórios negativos, representando que em termos absolutos elas apresentaram maiores saídas de população do que entradas. O índice de eficácia migratória⁴ (IEM), por sua vez, nos permite a mensuração da rotatividade migratória e da retenção destas áreas. Deste modo, temos que as quatro regiões apresentaram alta rotatividade em 1991, 2000 e 2010. O que nos indicou certa mudança no padrão migratório para as regiões.

Tabela 10 – Saldo migratório e Índice de Eficácia Migratória por data-fixa das regiões de governo de Araraquara, São Carlos, Franca e São Joaquim da Barra, em 1991, 2000 e 2010.

Região de Governo	Saldo Migratório			Índice de Eficácia Migratória		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Araraquara	23.463	10.054	-13.427	0,388	0,172	-0,262
São Carlos	15.005	17.038	-10.003	0,398	0,381	-0,293
Franca	18.721	5.630	-10.999	0,382	0,109	-0,230
São Joaquim da Barra	1.727	1.023	-2.692	0,148	0,077	-0,207

Fonte: Microdados do Censo Demográfico de 1991, 2000 e 2010 (IBGE, 2018). Tabulações Especiais. Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO/IFCH/UNICAMP). Elaborado por Pier Francesco de Maria.

A circulação e a convivência de processos de emigração e imigração puderam ser captadas nas pesquisas de campo realizadas por nossa equipe. No caso da RG de Araraquara, foram captados fluxos migratórios oriundos dos Estados do Paraná, Minas Gerais, Paraíba e mais recentemente do Piauí e de Alagoas, muitos destes associados aos processos de expansão do quadro industrial dos pequenos e médios municípios da região, bem como, as demandas por mão de obra do agronegócio citrícola e sucroalcooleiro.

⁴ De acordo com Baeninger (2011, 2012), o Índice de Eficácia Migratória mensura a capacidade de retenção migratória de uma área. Sua variação ocorre entre -1 e +1, assim quanto mais próximo de 1 maior retenção do local. Assim, temos que:

IEM = -1 (Área de evasão)

IEM = +1 (Área de imigração)

Entretanto, quanto mais o indicador se situar próximo a zero, maior a rotatividade do espaço migratório estudado.

Já a RG de São Carlos se caracterizava pela presença de paranaenses, paraibanos e mineiros alocados em atividades urbanas como na prestação de serviços, em indústrias e na construção civil, mas também empregados na colheita da laranja em cidades adjacentes. Destacamos em mesma medida, a existência de uma circulação diária de trabalhadores dentro das próprias regiões de governo e na região administrativa central, particularmente no caso da população alocada no setor de prestação de serviços.

Na Região Central evidenciamos também a existência movimentos pendulares vinculados a educação, principalmente aqueles que se refere a rede de universidades estaduais e federal, a movimentação entre São Carlos, Ibaté, Araraquara e Matão é uma das mais evidentes possuindo uma frota de ônibus intermunicipais com uma distribuição de horários e linhas significativas. Na RG de Franca, também é recorrente essa prática, no entanto, além do destaque para a Universidade Estadual Paulista, *campus* Franca, a rede privada de ensino superior que atrai significativo contingente estudantil da região.

Além disso, na RG de Franca há ainda uma ampla circulação em níveis intermunicipais e inter-estaduais envolvendo cidades mineiras como os municípios de Ituiutaba e de Cássia. Simultaneamente, foram captados fluxos migratórios oriundos dos Estados de Pernambuco e do Maranhão. O centro-urbano de Franca caracteriza-se para muitos moradores da região como local de referência tanto no campo da saúde, quanto da educação e de maiores oportunidades de trabalho. Assim, não foram raros os casos de deslocamento pendular envolvendo a cidade de Franca e os pequenos municípios ao seu entorno.

A RG de São Joaquim da Barra, por sua vez, possui fluxos imigratórios oriundos do Estado do Piauí e da Bahia. Destacam-se entre os imigrantes os piauienses que saem de seus municípios para realizar a safra da cana-de-açúcar em Morro Agudo, segundo Costa (2011) na década de 2000 essa população durante a safra representava 13% da população da cidade. Muitos destes migrantes, segundo a autora, tenderam a habitar de maneira “permanente” esse município, ocupando bairros que seguem a tendência na expansão urbana periférica do município.

O bairro analisado conhecido como “A vila” ou Jardim Silveira, em 2000, era o local de moradia de muitos recém-chegados em Morro Agudo, e era também o bairro estigmatizado como aquele marcado com grandes problemas sociais, como o da violência. Já na virada da primeira década do século 21, dada uma série de restrições as queimadas, o corte de cana no Estado de São Paulo, passou a ser mecanizado, diminuindo cada vez mais a vinda de migrantes temporários para Morro Agudo como atesta Costa (2011).

Os migrantes piauienses estudados por Costa (2011) eram majoritariamente das cidades de Oeiras e Novo Oriente e como também exposto em outros trabalhos (MORAES, FRAZÃO, ROGÉRIO-JUNIOR, 2007; PEREIRA; 2015, MACIEL, 2016), para muitos piauienses as migrações temporárias são comuns as gerações e se materializam via as redes migratórias sustentadas por diversas cidades paulistas.

Na região central, ainda se destacam os “migrantes permanentemente temporários” (SILVA, 1992) que atuam na safra da colheita da laranja e corte de cana-de-açúcar. o município de Matão eles se apresentam como pequenos agricultores que dada uma série de motivações, dentre elas as redes sociais anteriormente estabelecidas com o interior de São Paulo, migram anualmente do município de Jaicós também no Piauí para atuarem na colheita da laranja e no emprego doméstico como indicam os trabalhos de Pereira (2015) e Maciel (2016).

Em Santa Lúcia, também na RA Central, ainda podemos considerar a presença de trabalhadores rurais migrantes de Gonçalves Dias no Maranhão vinculados aos trabalhos da colheita da cana-de-açúcar, como apresentado pelo trabalho de Salata (2017). Esses trabalhadores, se localizam no bairro de Nova Santa Lúcia, e da mesma forma como Pereira (2015) e Maciel (2016), apontam em relação aos trabalhadores rurais migrantes em Matão, vindos do Piauí, no bairro de Nova Santa Lúcia, como nos bairros do Bosque e Popular em Matão, há uma tentativa de recriação dos espaços sociais de vida e certa estigmatização desses bairros como “*lugares de migrantes*”.

Considerações Finais

Nas regiões estudadas destaca-se contemporaneamente a convivência de distintas modalidades migratórias (BAENINGER, 2011). Para a RA Central e de Franca observamos que as migrações inter-regionais de longa distância, bem como os deslocamentos “permanentemente temporários” (SILVA, 1992), e os pendulares pautam diariamente as dinâmicas locais e regionais.

Essa diversidade de formas de mobilidades reconstrói os espaços sociais de vida dos municípios impondo aos gestores locais desafios no nível do planejamento das políticas públicas que visem a garantia de direitos sociais a população residente, mesmo que de forma temporária.

Destacamos aqui um caso emblemático e exemplar dos desafios da gestão pública frente a necessidade de recepção e adequação das demandas sociais da população migrante. Levamos em conta que para determinados

estratos sociais empobrecidos a chegada em uma nova cidade significa a alocação em lugares cujo terreno se faz acessível, lugares nos quais vigoram a especulação imobiliária formal e informal.

Na década de 1990, surgia um importante bairro na cidade de São Carlos, o “Cidade Aracy”, assim, nomeado em homenagem a mãe do loteador. Este bairro foi criado em meio a especulação imobiliária e política da região, concentrando a população vinda de diversos estados brasileiros, com destaque para Paraná e Minas Gerais, e moradores da capital paulista em seu entorno, os quais se deslocaram para São Carlos atraídos pelo mercado de trabalho municipal em expansão, o qual oferecia trabalhos na indústria, no comércio e serviços, bem como na agroindústria (MACIEL, 2013).

Durante muitos anos, este bairro concentrou uma população de Classe E e D⁵, migrante, que desafiava a gestão municipal, pouco preparada para lidar com questões da expansão urbana. Ausentava-se no bairro quando criado em 1989, qualquer estrutura urbana: o asfaltamento era precário e a rede de água e esgoto era deficitária não atendendo parte significativa das novas casas autoconstruídas por seus moradores. Na ausência de aparelhos públicos mais básicos, como a da rede de escolar e de saúde, os prefeitos agiam pela “adaptação”.

Em 1990, nas gestões dos prefeitos Neurivaldo José de Guzzi (1989-1992), seguida por Rubens Massucio Rubinho (1993-1996), ambos do PTB, foi implementada a primeira escola de ensino fundamental (1ª a 4ª série na época) do bairro nas instalações do cemitério Jardim da Paz, criado em 1985.

Nas salas do velório foram implantadas lousas e carteiras e o professorado se esforçava para conservar os alunos dentro da sala perante a curiosidade durante enterros, exumações e celebrações fúnebres, essa situação só seria revertida em 1996 com a inauguração pelo Governador do Estado de São Paulo na época Mário Covas do Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAIC). O caso dramático ajuda-nos a ilustrar e nos desafia a pensar as perversidades embutidas no processo de acolhimento dos novos moradores dos municípios.

Já em Matão, em pesquisa de campo, foi nos relatado por migrantes temporários algumas das dificuldades de acesso aos serviços públicos básicos como educação e saúde. Havia reclamações referentes a preconceitos de diversas ordens. As crianças, não raramente, eram ora identificadas como “*Piauí*”, palavra atribuída à “inocência” ou “ignorância”, e ora eram julgadas

⁵ Seguindo as classificações orientadas por Neri (2008): a sociedade brasileira pode ser dividida em 5 classes (A, B, C, D, e E) limitadas pela renda.

“atrasadas” no ano escolar, sendo muitas vezes lembradas que eram “externas” por professores e colegas de sala.

Além disso, não eram raros os casos em que os trabalhadores e as trabalhadoras não conseguiam chegar até o final da safra em decorrência do adoecimento. O não acesso ao serviço público de saúde do município ocorria também pelo receio de que ao apresentarem um atestado médico e “perder” um dia de trabalho poderia prejudicá-los no momento de contratação na safra posterior. Captamos também a percepção de desajuste e não pertencimento à cidade de Matão na fala de alguns dos nossos entrevistados, particularmente após as dificuldades iniciais de acesso à creche e ao sistema único de saúde. Destacamos também os desafios da gestão pública local ao lidar anualmente com demandas temporárias e que requerem acompanhamento. Sendo fundamental, neste sentido, a responsabilidade social das empresas contratantes com as demandas sociais destes trabalhadores.

Soma-se aos desafios para a gestão das políticas públicas à desconstrução de preconceitos que rodeiam os migrantes na tentativa de criação de uma sociedade mais inclusiva em que os sujeitos se vejam como verdadeiros partícipes das cidades em que vivem e trabalham.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDUSTRIAS DE CALÇADOS [ABICALÇADOS]. **Relatório setorial**: indústria de calçados: Brasil, 2017. Novo Hamburgo, 2017. Disponível em: <<http://www.sindifranca.org.br/noticia/confiraras-informacoes-atualizadas-sobre-a-industria-calcadista-brasileira-2375.html>>. Acesso em: 24 maio 2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EXPORTADORES DE SUCOS CÍTRICOS [CITRUSBR]. **Compromisso de transparência**. São Paulo, 2016. Disponível em: <http://www.citrusbr.com/download/Dados_processamento_safra2015-2016.pdf>. Acesso em: 24 maio 2018.

BAENINGER, R. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Campinas: Núcleo de Estudos de População da Unicamp, 2012.

BAENINGER, R. Migrações internas no Brasil século 21: evidências empíricas e desafios conceituais. In: CUNHA, J. M. P. da (Org.). **Mobilidade espacial da população**: desafios teóricos e metodológicos para o seu estudo. Campinas: Núcleo de Estudos de População da Unicamp, 2011. p.71-94.

BAENINGER, R. Espaços ganhadores e espaços perdedores na dinâmica migratória paulista. In: HOGAN, D. J. et al. (Org.). **Migração e ambiente em São Paulo**: aspectos relevantes da dinâmica recente. Campinas: Núcleo de Estudos de População da UNICAMP, 2000. p.173-232.

BAENINGER, R. **Região, metrópole e interior:** espaços ganhadores e espaços perdedores nas migrações recentes: Brasil, 1980-1996. 1999. 243f. ese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS):** Vínculos e Estabelecimentos. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRITO, F.; SOUZA, J. de. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v.19, n.4, p.48-63, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400003>. Acesso em: 23 maio 2018.

CAIADO, A. S. C.; SANTOS, S. M. M. Fim da dicotomia rural-urbano? um olha sobre os processos socioespaciais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.17, n.3, p.155-123, 2003.

CANO, W. Perspectivas do desenvolvimento econômico do interior paulista. In: TARTAGLIA, J. C.; OLIVEIRA, O. L. de (Org.). **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1988. p.129-132.

CARMO, R. L.; D'ANTONA, A. O. Transição demográfica e a questão ambiental: para pensar população e ambiente. In: D'ANTONA, A. O.; CARMO, R. L. (Org.). **Dinâmicas demográficas e ambiente**. Campinas: NEPO/Unicamp, 2011. p.13-23.

CARVALHO, J. A. M.; GARCIA, R. A. O envelhecimento da população brasileira: um enfoque demográfico. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.19, n.3, p.725-733, 2003.

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

COSTA, A. L. S dos. **A migração piauiense e as atividades sucroalcooleiras em Morro Agudo (SP)**. 2011. 146f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

DURHAM, E. **A caminho da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1978.

ELIAS, D. **Globalização e agricultura**. São Paulo: Edusp, 2003.

FUNDAÇÃO SEADE. **Informação dos Municípios Paulistas (IMP)**. Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/divpolitica/index.php?pa ge=tabela&action=load&nivel=10>>. Acesso em: 03 jun. 2010.

GONÇALVES, M. F. **As engrenagens da locomotiva:** ensaio sobre a formação urbana paulista. 1998. 339f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

IBGE. Banco de Dados Agregados. **Censo Demográfico**: Séries Temporais. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010Serie.asp?o=2&i=P>. Acesso em: 19 jun. 2018.

KOWARICK, L. **Escritos Urbanos**. São Paulo: 34, 2000.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MACIEL, L. **Entre o rural e o urbano**: processos migratórios de trabalhadores rurais do alto-médio Canindé piauiense para a região central do Estado de São Paulo. 2016. 308f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

MACIEL, L. **O sentido de melhorar de vida**: arranjos familiares na migração rural-urbana para o interior de São Paulo. Jundiá: Paco, 2013.

MORAES, D. C.; FRAZÃO, E.; ROGÉRIO JUNIOR, T. Significados da migração temporária do Piauí para agroindústria canaveira paulista. In: NOVAES, J. R.; ALVES, F. **Migrantes**: trabalho e trabalhadores no complexo agroindustrial canaveiro (os heróis do agronegócio brasileiro). São Carlos: Ed. da UFSCAR, 2007. p.257-296.

MÜLLER, G. **A dinâmica da agricultura Paulista**. São Paulo: Fundação SEADE, 1985. (Série São Paulo 80, v.2).

NEGRI, B. As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização em São Paulo: 1970-1985. In: TARTAGLIA, J. C.; OLIVEIRA, O. L. (Org.). **Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1988. p.11-38.

NERI, M. **A nova classe média**. Rio de Janeiro: CPS, 2008.

SALATA, R. Trabalho em São Paulo e as terras dos outros: mobilidade e autonomia entre trabalhadores-migrantes. **Ruris – Revista do Centro de Estudos Rurais da Unicamp**, Campinas, v.11, n.1, p.151-180, 2017.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. 6.ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

SILVA, M. A. de M. **Errantes do fim do século**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1999.

SILVA, M. A. de M. Destino e trajetória de camponeses migrantes. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 8., 1992, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABEP, 1992. v.3, p.161-186. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/611/591>>. Acesso em: 24 maio 2018.

OLIVEIRA, R. A. D. **Mobilidade circular de cortadores de cana e divisão espacial do trabalho**: expressões regionais na década de 2000. 2012. 263f. Tese (Doutorado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

Evolução populacional e dinâmica migratória nas regiões administrativas central e de Franca: desafios para gestão das políticas sociais

PEREIRA, G. G. **Entre o partir e o chegar**: os trabalhadores rurais migrantes em Matão. 2015. 165f. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

ARRANJOS URBANOS-RURAIS REGIONAIS EM SÃO PAULO: DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS A PARTIR DA GLOBALIZAÇÃO DA AGRICULTURA

Natália Belmonte Demétrio
Rosana Baeninger

Introdução

A promoção de políticas sociais comprometidas com a melhoria das condições de vida da população perpassa a análise da complexidade do processo de urbanização em curso (MARTINE; McGRANAHAN, 2010; BAENINGER, 2010). Dentre as várias dinâmicas que reconfiguram a rede urbana paulista, Elias (2003) destaca as transformações estruturadas no âmbito do agronegócio globalizado. À luz desse referencial teórico, esse trabalho reforça a centralidade das políticas sociais de caráter transversal (RODRIGUES; BAENINGER, 2010) e territorial (KAGEYAMA, 2008; FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2007) na contraposição da tendência à maior desigualdade que marcam a reprodução da agricultura científica e globalizada (ELIAS, 2003). Desde essa perspectiva, apresenta-se o conceito de arranjo urbano-rural regional (DEMÉTRIO, 2017) como proposição teórica e metodológica que delimita as áreas privilegiadas de expansão do agronegócio em São Paulo, onde tais políticas representam um desafio central para a gestão pública, em diferentes instâncias de governo.

Para fins desse artigo, foi selecionado o arranjo urbano-rural regional da cana-de-açúcar. Na condição de principal produtor dessa commodity, São Paulo desponta-se como centro nacional do circuito espacial produtivo do setor sucroenergético (CASTILLO, 2015). Sobreretudo em sua porção nordeste, as raízes históricas de sua urbanização (GONÇALVES, 1998) condicionaram a formação de diferentes complexos agroindustriais (DELGADO, 1985), entre 1950/1970, com a emergência de cidades do agronegócio especializadas no atendimento das demandas do setor

agropecuário e, em particular, do ramo canavieiro (ELIAS, 2003). Nos anos 2000, essa região catalisou os investimentos dos grandes grupos transnacionais, ligados principalmente à produção de etanol (CORRÊA, 2012; CASTILLO, 2015; GARCIA JUNIOR; LUNAS LIMA; PINTO VIEIRA, 2015). É justamente no âmbito de atuação dessas empresas que se forma o arranjo urbano-regional da cana, redesenhando hierarquias urbanas tradicionais e as dinâmicas de estruturação de campos e cidades (SANTOS, 2013; ELIAS, 2003).

Fundamentado nessa discussão, o trabalho inicia-se pela análise da relação entre dinâmica da população, globalização da agricultura e reestruturação urbana no interior paulista (ELIAS, 2003; BAENINGER; OJIMA, 2008). Em seguida, discute-se o arranjo urbano-regional da cana-de-açúcar (DEMÉTRIO, 2017) e os desafios que esse fenômeno impõe ao planejamento urbano-regional. A título de considerações finais, é ressaltado o aprofundamento das desigualdades socioespaciais decorrentes da globalização da agricultura e de sua urbanização corporativa (ELIAS, 2003), com as políticas de desenvolvimento territorial (KAGEYAMA, 2008; FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2007) assumindo papel crucial na contraposição das tendências de fragmentação do território (SANTOS, 2013) que vêm no reboque desse processo.

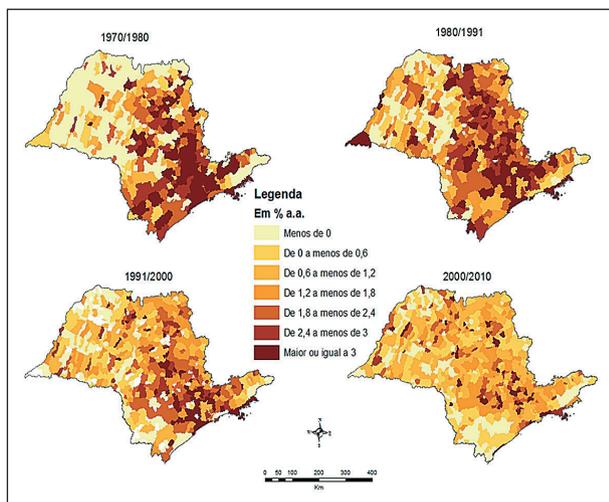
Globalização da agricultura e regionalização: a emergência dos arranjos urbanos-rurais regionais

O final do século 20 marcou importantes alterações na dinâmica da rede urbana brasileira. Segundo Baeninger (2010, p.209), se até os anos 1970, o processo de urbanização pautou-se na vertente da concentração – “[...] concentração da dinâmica econômica, concentração da população nas grandes metrópoles, concentração da migração.” –, a década de 1980 firma um novo padrão de urbanização no país, “[...] justamente com o menor crescimento das áreas metropolitanas e com enormes transformações no processo de redistribuição espacial da população.” (BAENINGER, 2010, p.209). Em especial no estado de São Paulo, a dinâmica urbana herdada do período cafeeiro (GONÇALVES, 1998) potencializa a formação novas frentes de expansão econômico-populacional, sobretudo no entorno dos históricos eixos estaduais de desenvolvimento (NEGRI; GONÇALVES; CANO, 1988).

A Figura 1 reafirma esse movimento de desaceleração do crescimento metropolitano e de interiorização da migração. Junto à drástica redução da fecundidade e estabilização do crescimento vegetativo, a reversão da ten-

dência de esvaziamento demográfico do Oeste Paulista reitera a formação de “outras áreas de recepção, absorção e retenção” de população, que passam a “dividir com as antigas regiões metropolitanas os destinos migratórios” em território estadual (BAENINGER; OJIMA, 2008, p.132).

Figura 1 – Taxa geométrica de crescimento da população total (em % a.a) no Estado de São Paulo, segundo municípios - 1970 a 2010



Fonte: IBGE (2010).

Na interpretação de Elias (2003), parte importante da dinâmica de reestruturação urbana e regional do interior paulista deve-se ao fortalecimento da agricultura científica e globalizada. Outros trabalhos na América Latina (CANALES; CANALES, 2013; RIELLA; MASCHERONI, 2015) também associam as áreas de expressiva produção de commodities aos ganhos de população. No conjunto, esses referenciais teóricos discutem a crise do processo de industrialização por substituição das importações e os impulsos à desconcentração da produção conjuntamente à diminuição do ritmo de crescimento populacional nas metrópoles e à formação de uma ampla variedade de cidades agrárias (CANALES; CANALES, 2013), em torno das quais são adensados os vínculos transnacionais (SASSEN, 1998) através da produção e processamento de bens primários.

A partir dessas contribuições, pode-se associar a mudança no padrão de urbanização brasileiro (BAENINGER, 2010) às transformações na direção

e na qualidade dos investimentos no setor produtivo (BRANDÃO, 2007): antes concentrados na indústria de bens de consumo e de bens de capital, no âmbito de um projeto nacional de desenvolvimento, agora em áreas de produção agropecuária integradas às demandas do mercado global. A dinâmica de modernização agropecuária subordinada ao financiamento das corporações transnacionais (SASSEN, 1998) e regida por parâmetros internacionais de qualidade e custos (SANTOS, 2013) está no cerne do conceito de agricultura científica e globalizada (ELIAS, 2003).

O conjunto desses processos, somado à guerra fiscal como principal política de alocação de investimento, culminou na emergência das chamadas regiões competitivas agroindustriais (CASTILLO; FREDERICO, 2010): espaços cujas características físicas (disponibilidade de recursos naturais, amplas terras agricultáveis) e normativas (legislação trabalhista e ambiental) garantem inserção privilegiada nos mercados globais, via produção de commodities (CASTILLO; FREDERICO, 2010). Tais espacialidades, denominadas por Elias (2017, p.5) de regiões produtivas do agronegócio, evidenciam relações rurais-urbanas que extrapolam “a escala do lugar, da região ou do país”, uma vez que devem ser entendidas no bojo de circuitos espaciais da produção e círculos de cooperação de dimensões globalizadas.

De acordo com Santos (2002, p.314), ao mesmo tempo em que a conformação dessas regiões não admite “um tratamento localista”, centrado nas dinâmicas construídas no lugar, também não se deve cair numa “simplificação cega”, que considera apenas “fenômenos gerais dominados pelas forças globais”. É nesse sentido que o autor recoloca a questão do lugar a partir do conceito de glocalidade: a relação permanentemente tensa e instável entre globalização e localização, fazendo do espaço “um campo de forças multicomplexas” (SANTOS, 2002, p.314). Da cooperação e conflito entre “empresas globais, governos e setores dominantes locais” (RIBEIRO, 2004, p.206) é que surgem as regiões produtivas do agronegócio (ELIAS, 2017) e as regiões competitivas agroindustriais (CASTILLO; FREDERICO, 2010), como espacialidades eminentemente híbridas e multiescalares, verdadeiros “emaranhados de geometrias de poder” (RIBEIRO, 2004, p.204), onde o “local e o global se afirmam e se negam dialeticamente” (LIMONAD, 2004, p.58).

Em diálogo com essas abordagens, são apresentados os arranjos urbanos-rurais regionais. A partir das pesquisas de Moura (2009), as áreas privilegiadas de reprodução social do agronegócio globalizado são pensadas enquanto arranjos espaciais pela conotação mais genérica do termo abranger uma multiplicidade de relações e escalas. Diferente do tradicional conceito

de região e aglomeração, esses arranjos concentram a reconfiguração do tecido urbano-regional desencadeada pela instalação de processos globais (SASSEN, 1998; SANTOS, 2013), com seus mecanismos de desencaixe (GIDDENS, 1991) e fragmentação do território (SANTOS, 2013) criando novas formas de desigualdades sócio espaciais nessas espacialidades (SASSEN, 1998).

A ênfase na dinâmica demográfica distingue a proposição dos arranjos urbanos-rurais regionais dos conceitos de regiões produtivas do agronegócio (ELIAS, 2007) e de regiões competitivas agroindustriais (CASTILLO; FREDERICO, 2010). A partir desse enfoque, são reforçadas as complementaridades sócio espaciais expressas pelas trocas de população, em distintas escalas, que extrapolam as fronteiras político-administrativas. Nesse sentido, os arranjos urbanos-rurais regionais minimizam as limitações impostas tanto por perspectivas da dicotomia campo-cidade, quanto pelas engessadas fronteiras territoriais.

Por um lado, a dinâmica da urbanização corporativa (SANTOS, 2013) ligada à globalização da agricultura consagra a “reprodução do modelo urbano expandido e disperso” nas principais cidades do agronegócio (ELIAS, 2003, p.25). Esse fenômeno torna recorrente o problema de classificação de situação de domicílio (RODRIGUES, 2001), como também alavanca outras formas de uso e ocupação das áreas rurais próximas aos grandes centros (SILVA, 1999). Por outro lado, reprodução do agronegócio globalizado altera a dinâmica de “[...] crescimento de cidades locais e de porte médio, fortalecendo-as em termos demográficos e econômicos.” (ELIAS, 2017, p.6). Segundo a autora, esses municípios passam a exercer novas funções e a compor “[...] importantes nós, pontos ou manchas do agronegócio [...], dinamizando a economia urbana e a reorganização urbano-regional.” (ELIAS, 2017, p.6).

Os arranjos urbanos-rurais regionais têm, justamente, o objetivo de propor uma compreensão conjunta e articulada desses processos, com destaque para a dinâmica da população como dimensão estruturante do espaço (SINGER, 1980). Na condição de áreas “privilegiadas de transformação social” (BAENINGER; OJIMA, 2008, p.136) ligada ao agronegócio, espaços transnacionais (SASSEN, 1998) cujos vínculos mais fortes remetem à produção de commodities, revelam tanto o hibridismo e o caráter multiescalar das formas espaciais contemporâneas (MOURA, 2009), como dinâmicas regionais nas quais as aglomerações urbanas principais dependem de seu entorno rural disperso “para estabelecer contatos com a economia nacional e global” (ABRAMOVAY, 2000, p.27).

O hibridismo desses arranjos conjuga, portanto, diferentes configurações escalares de seus processos de redistribuição espacial de sua população (BAENINGER, 2012). Essa pluralidade de processos remete a processos históricos e fenômenos mais recentes, articulando um mosaico de interações sócio espaciais. Assim, além dos clássicos fatores de expulsão associados à agricultura de commodities (SINGER, 1980), destaca-se:

- i) A ampliação dos espaços da migração nordestina (principal origem dos assalariados rurais do agronegócio paulista) (SILVA; MENEZES, 2006);
- ii) A transformação de principais capitais regionais (CAIADO, 1995) selecionadas em cidades do agronegócio (ELIAS, 2003) que se destacam como áreas de rotatividade migratória (BAENINGER, 2012);
- iii) A consolidação de outros espaços catalizadores da migração intra-arranjo;
- iv) A expansão urbana sobre as áreas rurais e o processo de periferação da população (CUNHA, 2005; BAENINGER, 1999); e
- v) Os fenômenos descritos por Silva (1999) como novo rural: a produção voltada para nichos de mercado e o crescimento das ocupações não-agrícolas no meio rural, sobretudo nos serviços de lazer, turismo e associados à segunda residência.

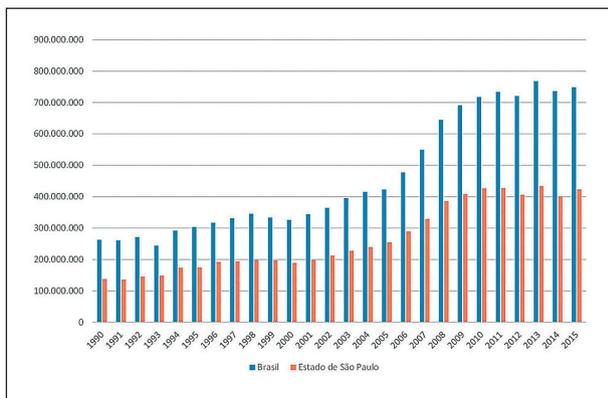
O setor sucroenergético e o arranjo urbano-rural regional da cana-de-açúcar

O estado de São Paulo representa o principal produtor de cana-de-açúcar do Brasil, concentrando quase a metade da produção nacional (Gráfico 1). Atrelado às demandas da indústria química, alimentícia e de produção de energia, o setor sucroenergético destaca-se pela alta flexibilidade de atuação no mercado, compondo um dos segmentos que mais tem atraído investimentos privados, em especial dos grandes grupos transnacionais (CASTILLO, 2015; CORRÊA, 2012; GARCIA; LUNAS LIMA; PINTO VIEIRA, 2015).

Segundo as pesquisas de Corrêa (2012) e Castillo (2015), os anos 1990 são de crise do complexo agroindustrial (DELGADO, 1985) canavieiro. O fim dos subsídios públicos, das políticas protecionistas e de controle dos preços, somado à abrupta abertura comercial, promoveu “forte retração

do setor sucroalcooleiro no país” (CORRÊA, 2012, p.177). Vale ressaltar também dos impactos da queda do preço do petróleo e da importação de veículos movidos apenas à gasolina na estagnação do Pró-Álcool e no consumo de etanol (CORRÊA, 2012). Na contramão dessa tendência, a década de 2000 é de recuperação do setor (CASTILLO, 2015).

Gráfico 1 – Evolução da produção (em toneladas) da cana-de-açúcar no Brasil e Estado de São Paulo - 1990 a 2015



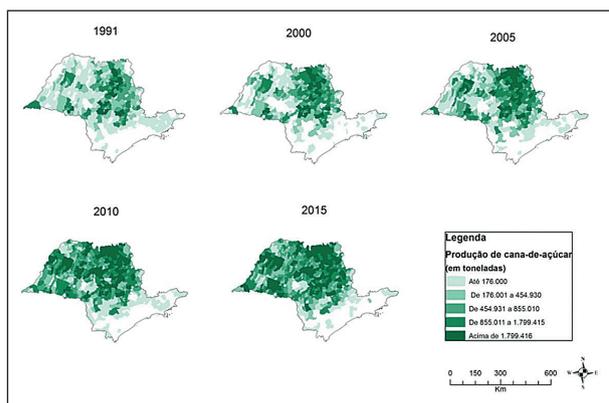
Fonte: IBGE (2015).

Os fatores associados à retomada do crescimento desse segmento, a partir dos anos 2000, remetem à alta do preço do petróleo, criação dos veículos flex-fuel, política de incentivo à aquisição de automóveis novos e fortalecimento da questão ambiental, com maior pressão por parte de organismos internacionais para o uso de fontes de energia consideradas limpa e renovável (CASTILLO, 2015; SANTOS, 2013). Na condição de maior produtor de etanol do mundo, o Brasil foi alçado a uma posição de destaque no cenário econômico internacional, em paralelo à consolidação do setor sucroenergético como modelo sustentável de desenvolvimento (SANTOS, 2013).

A expansão dos canaviais no território paulista (Figura 2) revela a importância dos contextos regionais na articulação do circuito espacial produtivo dessa commodity (CASTILLO; FREDERICO, 2010), com a disseminação da produção principalmente nas regiões fora do eixo da desconcentração industrial (DEMÉTRIO; BAENINGER; PERES, 2016). Em primeiro lugar, é evidente o crescimento da produção no Oeste Paulista, em especial na área de influência da antiga Estrada de Ferro Noroeste do Brasil,

pioneira na ocupação da região (GONÇALVES, 1998). Já no entorno da Alta Araraquarense (noroeste paulista), um dos últimos rincões da fronteira agrícola no estado de São Paulo (GONÇALVES, 1998), a presença de uma população sitiante e de uma estrutura fundiária pouco concentrada constitui um entrave à difusão da cana-de-açúcar (DEMÉTRIO, 2013; MELO, 2013).

Figura 2 – Evolução da produção (em toneladas) da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo, segundo municípios - 1991, 2000, 2005, 2010 e 2015



Fonte: IBGE (2015).

A dinâmica de expansão dos canaviais em São Paulo reforça, assim, a centralidade das raízes históricas na conformação de seu arranjo urbano-rural regional (Mapa 1)¹. É fundamental esclarecer que na delimitação dessa espacialidade foram consideradas as estimativas do Censo Agropecuário de 2006, momento no qual o setor sucroenergético encontrava-se em plena ampliação de seu circuito.

Na dinâmica de estruturação urbana e regional desse arranjo, “[...] um número decrescente de grupos nacionais e multinacionais domina o capital, a produção a força-de-trabalho e o mercado de seus produtos respectivos, exercendo o poder de comando sobre o território.” (ELIAS, 2003, p.323). Sob a atuação desses grupos, mudam-se as “regras do jogo”, baixam-se fronteiras, eliminam-se quaisquer “obstáculos à circulação do dinheiro”

¹ Para conhecimento da metodologia empregada na construção do arranjo urbano-rural regional da cana-de-açúcar, consultar Demétrio (2017).

instituições de ensino técnico e superior. De acordo com Elias (2003), as pesquisas desenvolvidas nesses centros fortaleceram a agricultura científica e globalizada, fazendo da região o berço de várias tecnologias: “o momento zero de muitas inovações no setor agrícola e agroindustrial” (ELIAS, 2003, p.180).

O fortalecimento da agricultura científica e globalizada (ELIAS, 2003) configura, pois, um eixo de expansão fundamental na compreensão dos novos espaços da migração no interior paulista (BAENINGER; OJIMA, 2008). As informações da Tabela 1 reiteram a “importância crescente de territorialidades ‘fora das fronteiras’ metropolitanas tradicionais” na dinâmica demográfica do estado de São Paulo (BAENINGER, OJIMA, 2008, p.210). Com um crescimento demográfico acima da média estadual, das regiões metropolitanas de São Paulo (RMSP) e da Baixada Santista (RMBS), o ritmo de incremento populacional no arranjo da cana-de-açúcar está abaixo apenas da Região Metropolitana de Campinas (RMC). É importante destacar, ainda, o elevado grau de urbanização do arranjo da cana, superior à média estadual, o que corrobora os altos níveis de urbanização demandado pelo agronegócio (ELIAS, 2003).

Tabela 1 – População total, urbana, rural taxa de crescimento geométrico (em % a.a.) e grau de urbanização (em %) Arranjo urbano-rural regional da cana-de-açúcar, regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e da Baixada Santista e Estado de São Paulo 2000 e 2010

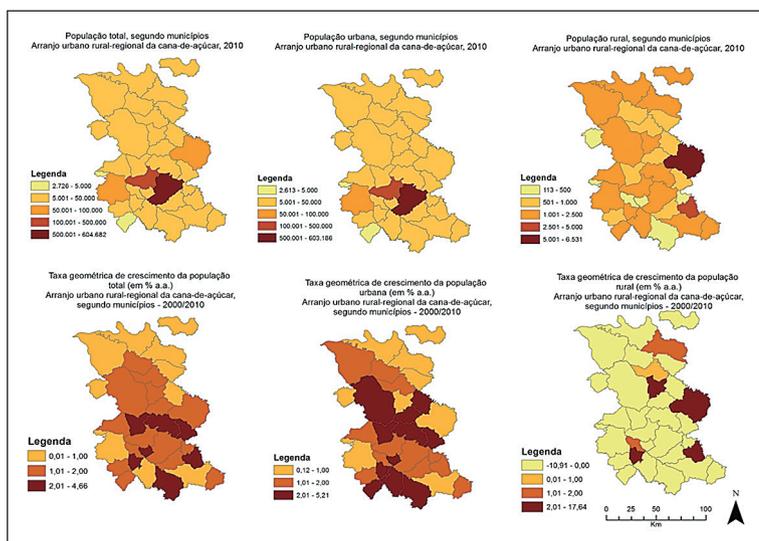
	População total		População urbana		População rural		Grau de Urbanização		Taxa de Crescimento (2000/2010)		
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	Total	Urbano	Rural
Arranjo da cana-de-açúcar	1.296.702	1.509.910	1.248.069	1.468.230	48.633	41.680	96,25	97,24	1,53	1,64	-1,53
RMSP	17.852.637	19.667.558	17.094.161	19.442.701	758.476	224.857	95,75	98,86	0,97	1,30	-11,45
RMC	2.332.988	2.792.855	2.264.719	2.721.147	68.269	71.708	97,07	97,43	1,82	1,85	0,49
RMBS	1.473.912	1.662.392	1.467.884	1.658.936	6.028	3.456	99,59	99,79	1,21	1,23	-5,41
Estado de São Paulo	37.032.403	41.262.199	34.592.851	39.585.251	2.439.552	1.676.948	93,41	95,94	1,09	1,36	-3,68

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Estado de São Paulo). Especializada na exposição de máquinas agrícolas, trata-se de uma feira exclusivamente de negócios – a maior do ramo, na América Latina – não aberta ao público em geral (ELIAS, 2003).

No tocante à evolução da população rural, é preciso analisar tanto os clássicos fatores de expulsão (SINGER, 1980) associados à agricultura de commodities, como inúmeros outros processos que sustentam, inclusive, taxas positivas de crescimento demográfico em municípios específicos (Figura 3).

Figura 3 – População total, urbana e rural, em 2010, e taxa geométrica de crescimento populacional (em % a.a.) rural, urbano e total, entre 2000/2010
Arranjo urbano-rural regional da cana-de-açúcar, segundo municípios



Nota: Está incluída a população carcerária.

Fonte: IBGE (2010).

Sem dúvidas, a especialização produtiva integrada às cadeias globais de valor ocorre paralelamente à “desvinculação crescente da produção agrícola regional do consumo alimentar” (ELIAS, 2003, p.180) e à consequente desestruturação da agricultura familiar (MÜLLER, 1985). Esse aporte, no entanto, não explica outras dimensões da dinâmica de redistribuição populacional que influenciam na produção de taxas positivas de crescimento. Dentre esses aspectos vale citar a expansão urbana sobre as áreas rurais e a questão de classificação de situação de domicílio (CUNHA, 2005; RODRIGUES, 2001), os fenômenos denominados por Silva (1999)

de novo rural, a intensificação das trocas de população com o Nordeste (SILVA; MENEZES, 2006).

A despeito das várias causas que a reversão à tendência de esvaziamento populacional de determinadas localidades rurais possa ter, o fato é que a ruralidade contemporânea não pode ser analisada segundo os mesmos pressupostos teóricos e empíricos (FAVARETO, 2007). A incorporação de novos habitantes, novas funções e novas tecnologias de produção alteraram não apenas a visão de mundo que se tem do rural, como também a composição de sua população (FAVARETO, 2007). Da ênfase à evasão de população dos anos 1970, o século XXI assiste o reforço de uma outra abordagem dos estudos rurais (SAWYER; RIGOTTI, 2001), no contexto de transformações importantes na dinâmica de urbanização brasileira (BAENINGER, 2010). À luz do conceito de ruralidade (WANDERLEY, 2000; VEIGA, 2006), as pesquisas mais recentes destacam a diversidade regional em termos de composição demográfica e características ambientais, econômicas, culturais e históricas de cada localidade (KULCSÁR; CURTIS, 2012). Desde essa, enfatiza-se o rural como estrutura socioespacial na qual se verifica formas de reprodução da população que perpassam dinâmicas demográficas distintas, não restritas ao esvaziamento populacional (KULCSÁR; CURTIS, 2012).

Com relação à evolução da população urbana, verifica-se uma tendência de crescimento populacional mais acelerado no entorno das principais cidades do arranjo (Figura 3). Esse fenômeno, comum em várias regiões metropolitanas (BAENINGER; PERES, 2013), incide diretamente na diversificação dos processos de redistribuição de população característicos das aglomerações urbanas, alçando a pendularidade como expressão fundamental desse processo (CUNHA, 2005). Reconhecido por Baeninger (1999) como periferação da população, essa dinâmica está intimamente relacionada à urbanização corporativa e à reprodução de “um modelo geográfico de crescimento espreado”, que acaba “sendo causa e efeito da especulação imobiliária” (ELIAS, 2003, p.325). Desde essa perspectiva, os deslocamentos populacionais no interior dos arranjos urbanos-rurais regionais têm de ser compreendidos em conformidade à lógica da hierarquização das localizações imposta pelo mercado de terras (RODRIGUES; BAENINGER, 2010) que, por sua vez, expressam parâmetro de custos não construídos em nível local e regional (CASTILLO; FREDERICO, 2010).

No âmbito dessas transformações, “[...] quanto mais pobres, mais distantes estão os indivíduos das localizações dotadas de melhores recursos.” (RODRIGUES; BAENINGER, 2010, p.32), com a reprodução a articulação de um tecido urbano-rural regional “diferentemente atingido pelo meio

técnico-científico-informacional” (ELIAS, 2003, p.325). É nesse sentido que as cidades do agronegócio (ELIAS, 2003) configuram-se como áreas de rotatividade migratória (BAENINGER, 2012), consolidando-se concomitante à formação de periferias migrantes (PEREIRA; BAENINGER, 2016) que expressam toda a desigualdade e contradição característica do atual regime de acumulação (HARVEY, 1992).

Ao expressar a “[...] desarticulação crescente entre as formas de reprodução do capital e a reprodução sócia.” (BAENINGER; OJIMA, 2008, p.135), os arranjos urbanos-rurais regionais caracterizam-se por um “imenso descompasso técnico e econômico dos espaços” que o integram (ELIAS, 2003, p.126).

Apesar do crescimento econômico ser considerável nessas áreas de fortalecimento da agricultura científica e globalizada, as consequências sócio espaciais desse processo são devastadores, contribuindo para o acirramento do hiato e da desigualdade social. Ou seja, ao mesmo tempo em que os arranjos urbanos-rurais regionais sobressaem pela extraordinária produção de riqueza, verifica-se a proporcional expansão da pobreza, com marginalização crescente dos produtores não integrados às cadeias globais de valor, agravamento dos problemas de soberania alimentar e multiplicação das formas de trabalho precarizado (BERNARDES, 2007). Por essa razão, tais espacialidades refletem não apenas a globalização por cima, referente ao capital, mas também ao que Portes, Guarnizo e Landolt (2003) referem-se como globalização por baixo, condizente a todas as estratégias de reprodução familiar em reação às instabilidades do mercado de trabalho e às formas de superexploração que incidem na piora das condições de vida da população.

As políticas de desenvolvimento territorial

No propósito de contrapor as tendências de aprofundamento das desigualdades sociais advindas da própria dinâmica de reprodução do agronegócio globalizado, emergem inúmeras políticas públicas voltadas à mitigação de seus efeitos excludentes. Passadas décadas de modernização agrícola conservadora (MARTINE; GARCIA, 1987), tanto o aumento da pobreza rural, como a dilapidação dos recursos naturais, levou a um reordenamento das políticas sociais, agora orientadas por uma abordagem territorial (ABRAMOVAY, 2000; FAVARETO, 2007; WANDERLEY, 2000). Esse enfoque, além de reforçar o desenvolvimento rural vis-à-vis ao desenvolvimento urbano (KAGEYAMA, 2008), rompendo com perspectivas reificadas e setoriais (FAVARETO, 2007), valoriza as “[...] especificidades locais e

regionais no enfrentamento à pretensão uniforme da ideia de globalização.” (GEHLEN; RIELLA, 2004, p.20).

No Brasil, a principal política de desenvolvimento rural de cunho territorial refere-se ao Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995 (FAVARETO, 2007; SCHNEIDER, 2010). A articulação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1998, representou um passo fundamental no aprimoramento da gestão desse programa, alavancando inclusive outras iniciativas de promoção da pequena agricultura, tais como as políticas de compras governamentais, de emissão de documentos, de acesso a crédito e de apoio às populações rurais tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinho, etc.) (SCHNEIDER, 2010). A partir de 2003, em parceria com órgãos estaduais competentes, o MDA passou a definir áreas prioritárias de ação: os Territórios Rurais (TEIXEIRA; CANIELLO, 2016). Como parte do programa de erradicação da pobreza extrema e universalização de programas básicos de cidadania, em 2008, nascem os Territórios da Cidadania: Territórios Rurais com indicadores sociais mais deprimidos (OLIVEIRA et al., 2012).

Além das políticas do governo federal, o estado de São Paulo conta com inúmeros programas voltados ao desenvolvimento rural sustentável ou influenciados por uma perspectiva territorial. Como exemplo, têm-se os vários títulos de estâncias concedidos a uma série de municípios; o Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas; o Projeto Município Verde Azul, além de diversos consórcios intermunicipais e iniciativas de prefeituras. Muitas dessas políticas beneficiam vários municípios do arranjo urbano-rural regional da cana-de-açúcar. No entanto, haja vista as raízes históricas dessa região e suas dinâmicas de inserção nos mercados globais, o que parece ocorrer nessa espacialidade, em linhas gerais,

[...] é uma incorporação ‘por adição’ de novos temas, onde sob nova roupagem, velhos valores e práticas continuam a dar os parâmetros para a atuação dos agentes sociais, coletivos e individuais, estabelecendo aquilo que a literatura em economia institucional chama por dependência de percurso. (FAVARETO, 2007, p.141).

É fundamental destacar, portanto, que o aproveitamento para fins comerciais da “história local, da produção local, do modo como as coisas um dia foram feitas” (HARVEY, 1992, p.273), também ocorre no arranjo da cana. Como ressalta Harvey (1992), quanto mais internacionalizada a economia de um lugar, maior será a tendência de que as identidades locais sejam distorcidas, falseadas e romantizadas pelo mercado. Em suas

palavras: “Para onde quer que vá o capitalismo, seu aparato ilusório, seus fetichismos e o seus sistemas de espelhos não demoram a acompanhá-los.” (HARVEY, 1992, p.308). É desde essa abordagem que parte do chamado novo rural paulista (SILVA, 1999) também encontra respaldo nas frentes de expansão da agricultura científica e globalizada (ELIAS, 2003), embora os processos identificados nesse aporte teórico se distanciem da agricultura de commodities.

Ao analisar a proliferação de políticas de desenvolvimento rural desde uma perspectiva territorial, Favareto (2007) ressalta que o conceito de desenvolvimento não deve ser entendido sob um aspecto normativo, “[...] como um desejo, utopia ou ilusão, pelos conteúdos expressos num ‘dever ser’ [...], mas sim como evolução de configurações determinadas, analisando as interdependências entre estruturas sociais, meio ambiente e instituições.” (FAVARETO, 2007, p.158). O autor distingue, assim, três fatores essenciais a serem considerados nos estudos sobre desenvolvimento rural: o dinamismo gerado a partir da vitalidade dos espaços urbanos próximos; a incidência de políticas sociais; e um dinamismo próprio de determinados espaços rurais, cuja explicação remete às características históricas de cada território. É nesse sentido que na América Latina, de maneira geral, e no Brasil, em particular (sobretudo em seus arranjos urbanos-rurais regionais), a inserção nos mercados internacionais via produção de commodities representa um entrave no processo de ressignificação dos espaços rurais sob a ótica do desenvolvimento territorial.

Considerações Finais

A inserção do Brasil na rota do capital transnacional como produtor de commodities tem expressões na dinâmica de urbanização e de redistribuição de população, colocando inúmeros desafios à promoção de políticas sociais comprometidas com a melhoria das condições de vida da população. A complexidade do fenômeno urbano, nos arranjos urbanos-rurais regionais, perpassada as mudanças sociais estruturadas no âmbito da agricultura científica e globalizada cuja dinâmica de reprodução, em si mesmo, já “induz à reiteração e mesmo ao aprofundamento das inequidades sociais” (RODRIGUES; BAENINGER, 2010, p.32). No enfrentamento dessa tendência, a proliferação de políticas de desenvolvimento rural desde uma perspectiva territorial representa um avanço teórico e metodológico importante na crítica ao projeto de desenvolvimento do agronegócio, “exigindo transversalidade e interlocução entre as políticas setoriais” (RODRIGUES; BAENINGER, 2010, p.32).

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária**. Campinas: Alínea, 2007. p.19-35.
- ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n.702). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0702.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.
- BAENINGER, R.; PERES, R. Urbanização, migração e metrópoles. In: BAENINGER, R.; DEDECCA, C. (Org.). **Processos migratórios no Estado de São Paulo: estudos temáticos**. Campinas: Nepo/UNICAMP, 2013. p.229-240. (Série Por Dentro do Estado de São Paulo, v.10).
- BAENINGER, R. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2012.
- BAENINGER, R. Crescimento das cidades: metrópole e interior do Brasil. In: BAENINGER, R. (Org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Nepo/UNICAMP; Brasília: UNFPA, 2010. p.209-222.
- BAENINGER, R.; OJIMA, R. Novas territorialidades e a sociedade de risco: evidências empíricas e desafios teóricos para a compreensão dos novos espaços da migração. **Papeles de Población**, México, v.58, p.141-154, 2008.
- BAENINGER, R. Deslocamentos populacionais, urbanização e regionalização. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Brasília, v.15, n.2, p.67-81, 1999.
- BERNARDES, J. A. Modernização agrícola e trabalho no Cerrado brasileiro. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v.11, n.245, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24554.htm>>. Acesso em: 05 jun. 2018.
- BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 2007.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Malha Rodoviária, 2008**. Disponível em: <<http://mapas.mma.gov.br/i3geo/datadownload.htm>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- CAIADO, A. S. C. Dinâmica socioespacial e a rede urbana paulista. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.9, n.3, p.46-53, 1995.
- CANALES, A.; CANALES, M. De la metropolización a las agrópolis: el nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. **Polis**, n.34, jul. 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/polis/8729#text>>. Acesso em: 04 jun. 2018.

CASTILLO, R. Dinâmicas recentes do setor sucroenergético no Brasil: competitividade regional e expansão para o Bioma Cerrado. **GEOgraphia**, Niterói, v.17, n.35, p.95-119, 2015. Disponível em: <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/view/877/589>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

CASTILLO, R.; FREDERICO, S. Espaço geográfico, produção e movimento: uma reflexão sobre o conceito de circuito espacial produtivo. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v.22, n.3, p.461-474, dez. 2010.

CÔRREA, D. S. **Fusões e aquisições nos segmentos carne bovina, óleo de soja e sucroalcooleiro**. 2012. 232f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CUNHA, J. M. P. Migração e urbanização no Brasil: alguns desafios metodológicos para análise. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.19, n.4, p.3-20, out./dez. 2005.

DELGADO, G. Mudança técnica na agricultura, constituição do complexo agroindustrial e política tecnológica recente. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.2, n.1, p.79-97, jan./abr. 1985.

DEMÉTRIO, N. B. **Arranjos urbanos-rurais regionais: o rural paulista no século 21**. 2017. 292f. Tese (Doutorado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2017.

DEMÉTRIO, N. B. **População e dinâmica econômica na região de governo de Jales: o outro rural do Oeste Paulista**. 2013. 135f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2013.

DEMÉTRIO, N. B.; BAENINGER, R.; PERES, R. G. Um mar de cana: expansão regional e migração em São Paulo. In: ZULLO JUNIOR, J.; FURTADO, A.; PFEIFFER, C. C. (Org.). **Planejamento da produção de cana-de-açúcar no contexto das mudanças climáticas globais**. Campinas: Ed. da Unicamp, 2016. p.211-223.

DINIZ, C. C. Repensando a questão regional brasileira: tendências e desafios. In: ACUÑA, C.; RIELLA, A. (Org.). **Território, sociedad y región: perspectivas desde el desarrollo regional y local**. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, 2003. p.84-95.

ELIAS, D. **Globalização e agricultura**. São Paulo: EDUSP, 2003.

ELIAS, D. Agronegócio globalizado e (re)estruturação urbano-regional. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/>

ST_Sesseoes_Tematicas/ST%201/ST%201.4/ST%201.4-01.pdf >. Acesso em: 05 jun. 2018.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu, 2007.

IBGE. **Censo agropecuário**. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

IBGE. **Censo Demográfico de 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010**. Rio de Janeiro, 2010.

IBGE. **Malhas Digitais 2010**. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/geociencias-novportal/downloads-geociencias.html>>. Acesso em: mai. 2018.

IBGE. **Pesquisa Agrícola Municipal de 1991, 2000, 2005, 2010 e 2015**. Rio de Janeiro, 2015.

GARCIA JUNIOR, R.; LUNAS LIMA, D. A. L. L.; PINTO VIEIRA, A. C. P. A nova configuração da estrutura produtiva do setor sucroenergético brasileiro. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v.1, n.19, p.162-185, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482015000100162&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 05 jun. 2018.

GEHLEN, I.; RIELLA, A. Dinâmicas territoriais e desenvolvimento sustentável. **Sociologias**, Porto Alegre, v.6, n.11, p.20-26, jan./jun. 2004. Disponível em: <<http://www.unievangelica.edu.br/files/images/Gehlen%20&%20Riella.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. da UNESP, 1991.

GONÇALVES, M. F. **As engrenagens da locomotiva**: ensaio sobre a formação urbana paulista. 1998. 339f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1998.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação no caso brasileiro. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2008.

KULCSÁR, L. J.; CURTIS, K. J. Why does rural demography still matter? In: KULCSÁR, L. J.; CURTIS, K. J. (Ed.). **International Handbook of Rural Demography**. London; New York: Springer, 2012. p.1-6.

LIMONAD, E. Brasil século XXI, regionalizar para que? para quem? In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.) **Brasil século XXI**: por uma regionalização? processos, escalas, agentes. São Paulo: Max Limonad, 2004. p.54-66.

MARTINE, G.; GARCIA, R. C. A modernização agrícola e a panela do povo. In: MARTINE, G.; GARCIA, R.C. (Org.). **Os impactos sociais da modernização agrícola**. São Paulo: Caetés, 1987. p.59-95.

MARTINE, G.; McGRANAHAN, G. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BENINGER, R. (Org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Nepo/UNICAMP; Brasília: UNFPA, 2010. p.11-24.

MELO, B. M. de. **História e memória na contramão da expansão canaveira: um estudo das formas de resistência dos sítiantes do extremo noroeste paulista**. 2013. 463f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/6682>>. Acesso em: 08 jun. 2018.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. 2009. 242f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/20362/ROSA_MOURA_DOCTORADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 jun. 2018.

MÜLLER, G. **A dinâmica da agricultura paulista**. São Paulo: Fundação SEADE, 1985.

NEGRI, B.; GONÇALVES, M. F.; CANO, W. O processo de interiorização do desenvolvimento e da urbanização no Estado de São Paulo (1920-1980). In: CANO, W. (Org.). **A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo (1920-1980)**. São Paulo: SEADE, 1988. p.5-93.

OLIVEIRA, L. C. et al. Os avanços da câmara temática de agricultura familiar do território rural noroeste paulista no ano de 2011. In: SIMPÓSIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E QUESTÕES RURAIS, 5., 2012, Araraquara. **Anais...** Araraquara: UNIARA/INCRA, 2012. p.1-14.

PEREIRA, G.; BAENINGER, R. Periferias migrantes: trabalhadores rurais do agronegócio citrícola em São Paulo (Brasil). In: CONGRESSO LATINOAMERICANO DE ESTUDOS DO TRABALHO, 8., 2017, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: ALAST, 2016.

PORTES, A.; GUARNIZO, L.; LANDOLT, P. La **Globalización desde abajo**: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. México: FLASCO: Miguel Angel Porrúa, 2003.

RIBEIRO, A. C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). **Brasil século XXI: Por uma regionalização? processos, escalas, agentes**. São Paulo: Max Limonad, 2004. p.194-212.

- RIELLA, A.; MASCHERONI, P. Introducción. In: RIELLA, A.; MASCHERONI, P. (Org.). **Asalariados rurales em América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2015. p.7-24.
- RODRIGUES, I. A. **A demografia da vida rural paulista**. 2001. 213f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 2001.
- RODRIGUES, F.; BAENINGER, R. Dinâmica da população e políticas sociais. In: BAENINGER, R. (Org.). **População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p.25-33.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2002.
- SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**. 5.ed. São Paulo: EDUSP, 2013.
- SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SAWYER, D.; RIGOTTI, J. I. R. Migration and spatial distribution of rural population in Brazil, 1950-2050. In: GENERAL POPULATION CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL UNION FOR SCIENTIFIC STUDY OF POPULATION (IUSSP), 24., 2001, Salvador. **Anais...** Salvador: IUSSP, 2001. p.1-28.
- SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.30, n.3 (119), p.511-531, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n3/a09v30n3.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2018.
- SILVA, J. G. da. **O novo rural brasileiro**. Campinas: UNICAMP/ IE, 1999.
- SILVA, M. A. M.; MENEZES, M. A. Migrações rurais no Brasil: velhas e novas questões. **Revista Eletrônica do Nead**, Brasília, p.1-12, 2006. Disponível em: <http://www.faed.udesc.br/arquivos/id_submenu/1416/migracoes_rurais_no_brasil_velhas_e_novas_questoes.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2018.
- SINGER, P. Migrações internas: considerações teóricas sobre o seu estudo. In: MOURA, H. (Org.). **Migração interna: textos selecionados**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980. p.217-244.
- TEIXEIRA, O. A.; CANIELLO, M. M. Políticas públicas, desenvolvimento territorial e suporte à governança participativa: o apoio do governo brasileiro para a assessoria dos colegiados de desenvolvimento rural. In: COLÓQUIO IBÉRICO DE ESTUDOS RURAIS, 11., 2016, Vila Real. **Livro de resumos**. Vila Real: SPER: AEEA: UTAD, 2016. p.263.
- VEIGA, J. E. Nascimento de outra ruralidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.20, n.57, p.333-353, 2006. Disponível em: <<file:///C:/Users/bibpat/Desktop/10164-12855-1-PB.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas : o rural como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v.8, n.2, p.87-145, 2000. Disponível em: <<https://revistaesa.com/V3/ojs-3.1.1/index.php/esa/article/view/178> >. Acesso em: 07. jun. 2018.

DINÂMICA POPULACIONAL E CARACTERIZAÇÃO ECONÔMICA DE FRANCA (SÃO PAULO) – SÉCULOS 19-21

Maísa Faleiros da Cunha
Otávio Augusto dos Santos Diniz

Introdução

Franca é reconhecida nacionalmente como a “cidade do calçado”, rótulo recebido em razão da existência de uma ampla e completa cadeia produtiva da indústria coureiro-calçadista, desenvolvida ao longo da última centúria e com grande peso na economia local.

A origem da localidade remete à trilha ligando a Capitania de São Paulo a Goiás e Mato Grosso - também conhecida como Caminho do Anhanguera ou Caminho dos Goiases - desbravada no século 17. Área ocupada originalmente pelos índios caiapó, com a descoberta das regiões auríferas, a rota para se chegar a Goiás e Mato Grosso movimentou-se e remonta ao século 18 a criação de pousos e a concessão das primeiras sesmarias. Neste momento, o povoamento ainda era esparso e escasso (CUNHA, 2009; BACELLAR; BRIOSCHI, 1999; CHIACHIRI FILHO, 1986).

É preciso considerar que Franca integrou uma vasta e remota área, denominada “Sertão do rio Pardo” ainda nos primórdios de sua origem. No período compreendido entre 1839 e 1964, o território original sofreu diversos desmembramentos, o que implicou a diminuição de sua extensão territorial. Mais recentemente, consolidou-se como sede de uma das regiões administrativas do estado de São Paulo.

A região nordeste de São Paulo, correspondente à Vila Franca do Imperador em princípios do século 19, abarca hoje 31 municípios, dos quais 22 fazem parte da Região Administrativa de Franca (RAF)¹ (Anexo I).

¹ O Estado de São Paulo conta com 645 municípios agrupados em 15 mesorregiões ou Regiões Administrativas. O agrupamento de municípios é feito para fins de planejamento

Ainda que nossa análise recaia sobre o município de Franca, as características de sua formação sociohistórica e as semelhanças que marcaram sua configuração demoeconômica são compartilhadas em maior ou menor intensidade com outros municípios limítrofes ou próximos que compõem a região nordeste de São Paulo. Reconhecidas as similaridades, também buscamos apontar as peculiaridades e especificidades que marcaram a trajetória política e administrativa da localidade, de seu desenvolvimento econômico e de suas gentes.

O objetivo do presente estudo é o de apresentar a evolução, estrutura e dinâmica da população² de Franca tendo como pano de fundo o desenvolvimento político-administrativo da localidade e o contexto histórico que deu origem aos dados demográficos, em um período que se estende do século 19 aos dias atuais, levando em conta o mútuo condicionamento entre as características demográficas e a economia no território analisado.

A relevância de nossa análise se justifica uma vez que a produção de informações sociais e demográficas se mostra um instrumento capaz de subsidiar a elaboração de adequadas políticas públicas municipais (JANUZZI, 2002).

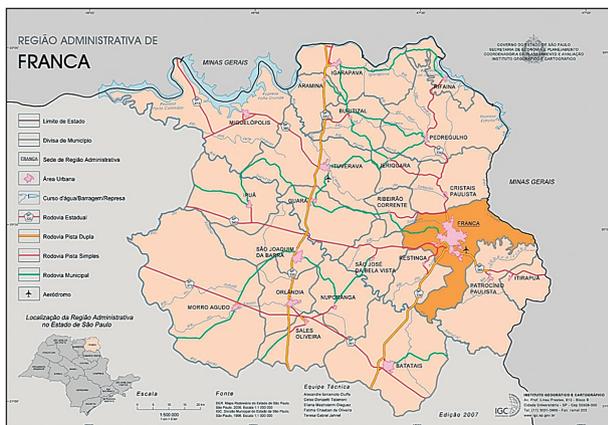
Para tanto, o artigo está dividido em duas partes. Na primeira, apresentamos a evolução, estrutura e dinâmica demográfica de Franca, indicadores de fecundidade, mortalidade e migração a fim de compreendermos as transformações e mudanças vivenciadas por sua população, destacando os processos de transição da fecundidade e de envelhecimento populacional.

Na segunda, caracterizamos as principais atividades econômicas desenvolvidas desde o povoamento efetivo de Franca em princípios do século 19, como a agricultura voltada ao abastecimento interno, a pecuária e, a partir do final dos oitocentos, a introdução da cafeicultura em escala comercial, passando pelo desenvolvimento da indústria coureiro-calçadista no século 20. Ademais, trazemos indicadores de produto e renda para caracterizar a economia em princípios do século 21.

da administração pública. A lei n. 6.207, de 26 de outubro de 1988 criou a Região Administrativa de Franca, com sede no município do mesmo nome (SÃO PAULO, 1988).

² A demografia tem como objeto de estudo as populações humanas e sua evolução temporal no tocante ao seu tamanho, distribuição espacial, composição e características gerais. Essa disciplina trata dos aspectos estáticos de uma população (tamanho e composição) e de sua evolução no tempo e inter-relação dinâmica entre as variáveis demográficas – mortalidade, fecundidade, migração e nupcialidade (CARVALHO; SAWYER; RODRIGUES, 1994).

Mapa 1 – Região Administrativa de Franca (RAF), 2007



Fonte: IGC (2017).

Franca e suas gentes

Franca integrou uma extensa área que ficou conhecida como **Sertão do Rio Pardo**, inicialmente parte de Jundiáí, esta última elevada a Vila em 1655. Desse município, no ano de 1751, foi criada a freguesia de Mogi-Mirim. A freguesia de Mogi-Mirim foi elevada à condição de Vila em 1769 e sua jurisdição se estendia do rio Atibaia até o rio Grande (CHIACHIRI FILHO, 1986).

A fase de arraial a freguesia se deu apenas em princípios do século 19. Em 1805 foi criada a freguesia de Franca no município de Mogi-Mirim e, em 1824, desmembrou-se desse município, tornando-se Vila Franca do Imperador³. A condição de cidade foi alcançada em 1856.

Com a decadência da mineração de ouro e diamantes em Minas Gerais, a partir da segunda metade do século XVIII, a Metrópole ocupou-se em buscar novos recursos a serem explorados na Colônia. A agricultura de exportação mostrou-se a alternativa mais atrativa, especialmente o algodão e o açúcar, produtos cuja demanda internacional encontrava-se em alta. É a partir de uma conjuntura de ampliação dos mercados de abastecimento e das áreas agroexportadoras que devemos contextualizar o povoamento efe-

³ Na realidade, em 1821 foi criada a Vila Franca d'El Rey, mas somente em 1824, após a independência do Brasil de Portugal, foi efetivamente implantada a Câmara de Vereadores e alterada sua denominação para Vila Franca do Imperador (CHIACHIRI FILHO, 1986).

tivo de Franca. Na última década do século 18, acentuando-se, sobretudo, nas primeiras décadas do século 19, o fluxo migratório de Minas Gerais garante o efetivo povoamento da região nordeste paulista.

O movimento de mineiros em direção ao Sertão do Rio Pardo, portanto, situou-se no contexto de ampliação da fronteira de pecuária e agricultura de abastecimento de Minas Gerais em direção a São Paulo, assim como na busca por novos descobertos de ouro, impulsionada pela decadência da mineração. Ampliar a fronteira em um momento de procura internacional pelos produtos coloniais (açúcar e algodão) foi a forma encontrada para garantir a produção em terras ainda escassamente povoadas e relativamente férteis⁴.

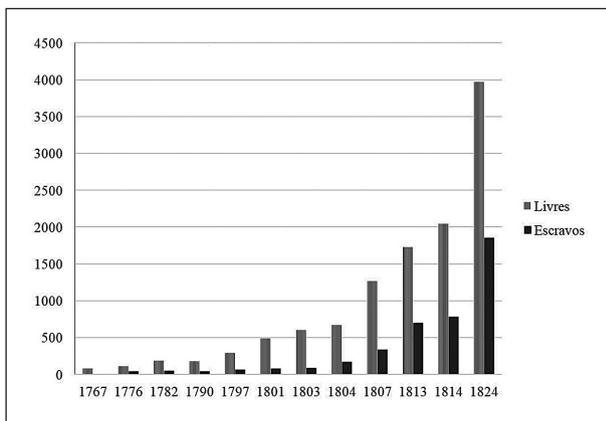
A população se ampliou na Freguesia e, posteriormente, Vila Franca do Imperador⁵. A evolução administrativa e política desse município modificou-se concomitantemente ao crescimento populacional e à expansão econômica da região no decorrer dos oitocentos, quando diversos desdobramentos territoriais modificaram suas divisas. Em 1839, a freguesia de Batatais foi elevada a Vila (da qual se desmembrou Cajuru em 1865), assim como Igarapava (1873), Patrocínio Paulista e Ituverava (ambos em 1885). A partir de 1839, apresentamos a soma da população de Franca e das populações das localidades desmembradas, o que denominamos “território original”.

Em 1809, a população da Freguesia era de 1.279 habitantes, predominantemente paulistas. Nas primeiras décadas do século 19, os livres que, em 1801, eram 491, em 1836 chegavam a 7.224 e os escravos passaram de 80 a 3.443, respectivamente (CUNHA, 2009).

⁴ Na Capitania de São Paulo, essa época foi marcada pelo florescimento da lavoura canavieira e dos engenhos de açúcar em seu território, decorrente da revolução de escravos ocorrida em um dos principais fornecedores de açúcar, a (ex)colônia francesa do Haiti. Ao mesmo tempo, a produção de gêneros para o mercado interno progredia para atender ou complementar o abastecimento da Corte, estabelecida no Rio de Janeiro em 1808.

⁵ A freguesia recebeu a designação de Nossa Senhora da Conceição de Franca em homenagem ao governador da Capitania de São Paulo, o capitão general Antônio José de Franca e Horta (CHIACHIRI FILHO, 1986).

Gráfico 1 – População segundo condição social (n. absolutos).
Sertão do rio Pardo/ Vila Franca do Imperador, 1767–1824.



Fonte: Maços de População (BACELLAR; BRIOSCHI, 1999, p.70; CHIACHIRI FILHO, 1986, p.186).

Os migrantes mineiros que se dirigiram a Franca e áreas circunvizinhas vieram, num primeiro momento, de regiões de mineração decadente e de localidades do sul de Minas, especializadas no abastecimento interno.

Aqueles mais capitalizados se valeram da aquisição de escravos africanos para derrubar a mata, queimar o terreno, plantar roças e criar animais. Outros saíram de Minas Gerais com seus escravos africanos e crioulos (nascidos no Brasil) rumo a São Paulo⁶.

A participação de migrantes mineiros como chefes de domicílios (homens e mulheres) é um indicativo do quão significativo foi o componente migratório para a composição da população de Franca. Em 1836, de um total de 1.571 domicílios, 72,8% eram chefiados por pessoas naturais de Minas Gerais (CUNHA, 2005).

A Lista Nominativa informa que 34,9% do total de habitantes livres eram oriundos de Minas Gerais e 36,2% já eram nascidos em São Paulo em 1836. Destacamos também a presença (ainda que diminuta, 0,6%) de portugueses e de naturais *das Ilhas* (arquipélago de Açores) estabelecidos no nordeste paulista (CUNHA, 2015).

Em 1836, no conjunto dos 40 municípios existentes na Província de São Paulo, Franca contava com 10.664 habitantes e estava entre os 11 cuja

⁶ A proporção de escravos africanos no total da população escrava não ultrapassou 30% em Franca ao longo de todo o século XIX (CUNHA, 2009).

população ultrapassava a casa dos 10.000. Entre os 11 municípios, ocupava a quarta posição em número proporcional de escravos no conjunto da população (32,30%) e estava entre os nove municípios da Província que possuíam mais de 3.000 escravos (BASSANEZI, 1998).

Ao longo do século 19, Franca vivenciou um acentuado crescimento demográfico, sofreu desmembramentos territoriais e ampliou sua economia voltada ao abastecimento interno. Num primeiro momento, o fluxo de migrantes, oriundos principalmente de Minas Gerais, teve destacado papel na ocupação e povoamento do território. Com o arrefecimento da vinda de migrantes após 1850, as elevadas taxas de natalidade (já observadas desde meados da primeira metade dos oitocentos) garantiram o crescimento populacional (CUNHA, 2015).

Para a segunda metade do século 19, é possível consultar o Recenseamento Geral do Império de 1872. Este informa que apenas 4,2% dos moradores livres do território de Franca eram nascidos na Província de Minas Gerais e 90,9% já eram paulistas. Os imigrantes internacionais estavam presentes entre a população de Franca, apesar de pouco representativos, apenas 0,5%. O Censo de 1872 não identifica a nacionalidade estrangeira.

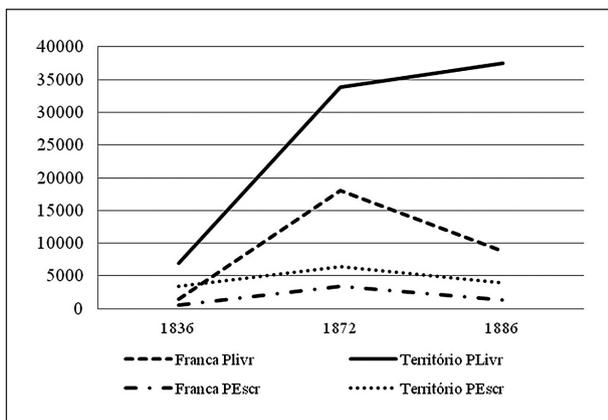
Com desmembramentos em 1873 (Igarapava) e 1885 (Patrocínio Paulista e Ituverava), a população de Franca declinou, como era de se esperar. No Relatório da Comissão Central de Estatística de 1888 referentes ao ano de 1886, a população do território original de Franca chegava a 41.371 habitantes, enquanto que a do município era de apenas 10.040 moradores, ou seja, cerca de $\frac{1}{4}$ de seu antigo território. A Matrícula de Escravos de 1887 aponta a existência de 3.912 escravos no conjunto do território e 1.283 no município de Franca⁷.

Desde a proibição da importação de escravos africanos em 1850, a reposição da mão de obra escrava em zonas cafeeiras paulistas em expansão se deu via a compra de cativos de outras províncias do Brasil, especialmente da região nordeste. Ainda que positivo em algumas localidades, o crescimento vegetativo da população escrava no Brasil foi negativo. Em busca de alternativas, experiências de colônias de parcerias com imigrantes foram

⁷ A transição do trabalho escravo para o livre se deu de forma gradual no Brasil. O menor crescimento da população escrava e seu declínio, especialmente a partir dos anos 1870, estiveram relacionados a um conjunto de fatores. Entre eles, a proibição do tráfico transatlântico de escravos africanos em 1850, a Lei do Ventre Livre de 1871 que libertou as crianças nascidas de ventre escravo, a Lei dos Sexagenários (1885), o aumento de alforrias e a divulgação dos ideais abolicionistas. Apesar do declínio, os moradores de Franca e das localidades vizinhas persistiram na utilização do trabalho escravo até o fim da escravidão em 1888.

realizadas a partir dos anos 1840 por fazendeiros da Província de São Paulo, antes da grande imigração subsidiada (1884) (RIBEIRO; CUNHA, 2017).

Gráfico 2 – Evolução da população livre e escrava (n. absolutos).
Território e município de Franca-SP, século XIX



Fonte: Bassanezi (1998).

PLivr = População livre; PEscr = População escrava.

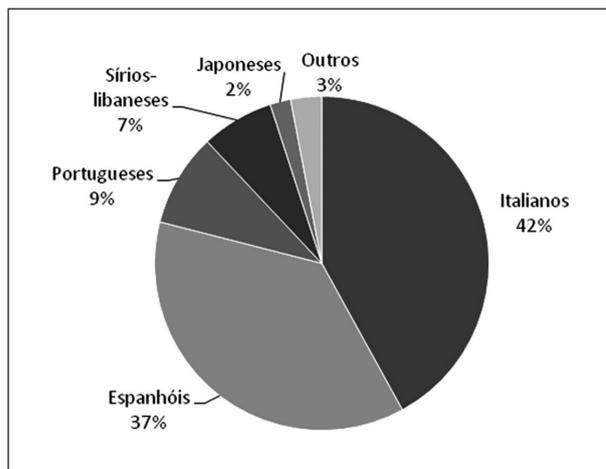
A chegada da ferrovia, primeiro em Batatais em 1886, e em Franca, um ano depois, alavancou a cafeicultura em escala comercial nesses municípios e a entrada de imigrantes estrangeiros (principalmente italianos) a partir dos anos 1880. A produção de café passou de 131,26 toneladas produzidas em 1888 para 4.484,91 toneladas em 1898 (FALEIROS, 2008).

Além da chegada dos trilhos da Mogiana (1887), do fim da escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889), intensificaram-se os processos de urbanização, avanços dos meios de comunicação e de transporte e a expansão do setor de comércio e serviços na localidade. Apesar disso, a chegada do café, no final do século 19, não desbancou as atividades tradicionais, principalmente a criação de gado vacum (OLIVEIRA, 2015).

A vinda de trabalhadores europeus e de outros imigrantes para os cafezais paulistas, boa parte garantida por meio de subsídios estatais para o custeio das passagens, incrementou a população francana, especialmente no período 1890-1920. De acordo com José Francisco de Camargo (1981), para o ano de 1920, 6.193 imigrantes estavam alocados em Franca, dos quais 2.889 italianos (46,6%), 2.281 espanhóis (36,8%), 617 portugueses (10%), 34 alemães (0,5%), 28 japoneses (0,5%) e 344 de outras nacionalidades (5,6%) (FALEIROS, 2008).

A partir da década de 1920, a composição dos imigrantes se diversificou e foram registradas entradas de sírios, iugoslavos, romenos, entre outros⁸.

Gráfico 3 – Nacionalidade dos imigrantes
registrados em Franca-SP, 1939.



Fonte: Faleiros (2008, p.69) a partir do Registro Geral de Imigrantes, 1939. Valores percentuais da amostra composta por 930 imigrantes. “Outros” = argentinos, armênios, franceses, iugoslavos, poloneses, romenos, russos e suecos.

A produção cafeeira atraiu população, nacional e imigrante, provocando mudanças no espaço urbano, dinamizando o comércio e serviços e contribuindo para o aumento da demanda por produtos manufaturados não apenas em Franca, mas em toda a região da Mogiana. No entanto, com o declínio da produtividade cafeeira na região, a partir dos anos 1920, outras regiões do estado de São Paulo de colonização mais recente tomaram a dianteira na produção de café (LANZA; LAMOUNIER, 2014).

Mudanças demográficas: transição etária e envelhecimento populacional

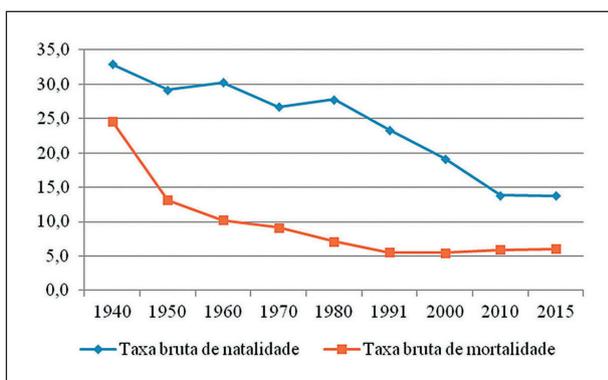
A passagem de altas para baixas taxas de mortalidade e natalidade é conhecida como Transição Demográfica, pode ser considerado o maior

⁸ Já em declínio, a política de subsídios foi encerrada em 1927. (IMIGRAÇÃO..., 2009).

fenômeno social da história e ocorre uma vez em cada país⁹ (ALVES, 2014). O declínio das taxas brutas de mortalidade antecede a queda das taxas brutas de natalidade acarretando um período de acelerado crescimento vegetativo.

Entre os anos 1940-1960 a população brasileira experimentou um declínio significativo da mortalidade, com fecundidade relativamente constante. A partir da segunda metade da década de 1960, iniciou-se o rápido e sustentado declínio da fecundidade que desencadeou uma série de mudanças profundas na distribuição etária. No caso de Franca, as taxas de mortalidade (por mil habitantes) caem drasticamente entre 1940-1960, o mesmo não ocorrendo com os nascimentos, que permaneceram elevados, ainda que a tendência de declínio já estivesse se esboçando desde 1940.

Gráfico 4 – Taxas brutas de natalidade e mortalidade por mil habitantes. Franca-SP, 1940-2015.



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação Seade (2018a).

O crescimento da população de Franca nas primeiras décadas do século 20 é significativo e será interrompido apenas em 1948, com a emancipação política de São José da Bela Vista. É possível notar o impacto desse desmembramento nos dados relativos à população francana em 1940 (55.760 moradores) e 1950 (53.485 habitantes)¹⁰.

⁹ Em linhas gerais, as transformações concernentes à “revolução industrial”, grandes inovações no conhecimento médico e a adoção de novos valores sociais referentes à vida privada e à fecundidade humana – aceitação cada vez mais generalizada da contracepção são fundamentais para se compreender a Transição Demográfica (NADALIN, 2004).

¹⁰ São Jose da Bela Vista contava com 7.937 habitantes em 1950 (Fundação Seade).

Os quatro municípios que se emanciparam de Franca após 1950 (Cristais Paulista em 1959 e Jeriquara, Restinga e Ribeirão Corrente no mesmo ano de 1964) não implicaram decréscimo de sua população, que passou de 66.702 habitantes em 1960 para 92.863 moradores em 1970 (FUNDAÇÃO SEADE, 2018a).

As taxas geométricas de crescimento anual da população nos anos 1970-1980 e 1980-1991 são bastante elevadas, alcançando os respectivos valores de 4,77% ao ano (a.a.) e 4,15% a.a. No entanto, declinam em 1991-2000 e 2000-2010, passando de 2,43% a 1,04%, respectivamente (FUNDAÇÃO SEADE, 2018a).

O significativo crescimento verificado no período 1970-1991 se deu graças primeiramente à migração interna acrescida ao crescimento vegetativo no intervalo 1970-1980 e, no período 1980-1991, ocorreu o contrário, o crescimento vegetativo foi mais relevante que o saldo migratório¹¹ (DUARTE; VIDAL, 1995).

O saldo migratório anual indicou que, em 1991, Franca apresentou saldo migratório positivo e superior ao da região administrativa da qual faz parte, respectivamente, 3.645 e 2.893 pessoas. Em 2000, ocorreu o contrário, a RAF apresentou saldo de 3.160 migrantes e Franca, 2.239. Dez anos depois, no ano de 2010, Franca contou com o saldo migratório anual negativo (-37), e a RAF o manteve positivo, porém com valor baixo (266) (FUNDAÇÃO SEADE, 2018a).

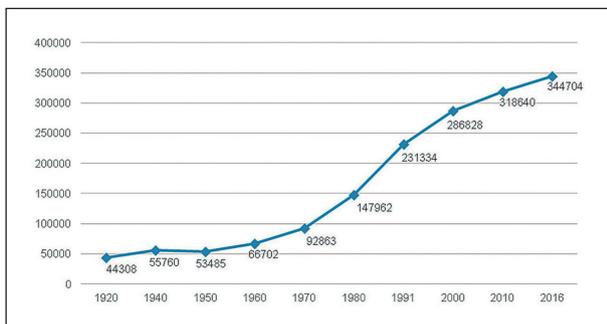
É possível verificar que a partir dos anos 1990, Franca e o conjunto de localidades que compõem sua região administrativa deixaram de atrair migrantes. O plano Collor, a abertura do mercado interno aos produtos importados e efeitos colaterais do Plano Real implicaram em sérias dificuldades para a indústria coureiro-calçadista, ocasionando o fechamento de empresas, a perda de vagas e, conseqüentemente, a diminuição da oferta de empregos.

Apesar disso, a participação da população do município de Franca e da RAF no total do Estado de São Paulo inicialmente cresceu e, em seguida, se estabilizou no período 1980-2010. A população do município passou de 0,6% em 1980 para 0,7% em 1991 e 0,8% para os anos de 2000 e 2010. A da RAF representava 1,6% do total da população paulista em 1980 e, 1,7% nos anos 1991, 2000 e 2010¹².

¹¹ Dentre os não-naturais que viviam em Franca há mais de 10 anos em 1980, 55,6% eram de outros municípios de São Paulo, 32,9% provenientes de Minas Gerais e 7,2% do Paraná, totalizando 95,7% dos 37.535 migrantes. O restante era originário das demais regiões brasileiras, com destaque para a Região Centro-Oeste (DUARTE; VIDAL, 1995, p.58).

¹² Fonte: IBGE. Censos Demográficos.

Gráfico 5 – Evolução da população. Franca-SP, 1920-2010.



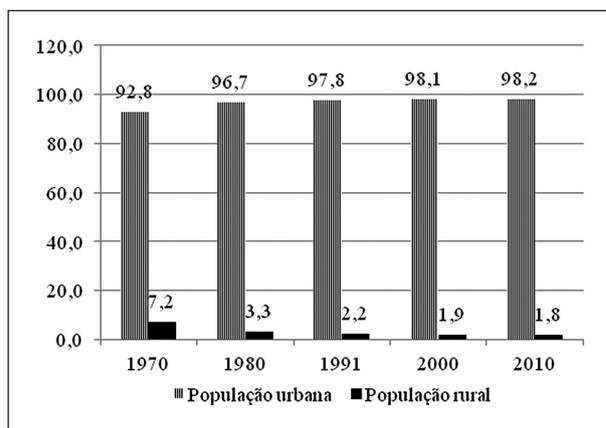
Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Censos Demográficos (IBGE).

Em relação à dinâmica interna do município, a partir da década de 1940, muitas famílias e indivíduos começaram a deixar a área rural e se dirigiram às cidades. Tal movimento foi amplo e se deu em todas as regiões do Brasil, ainda que com intensidades e temporalidades diversas. É o que se pode observar dos dados relativos à Região de Governo (RG) de Franca¹³. A taxa de crescimento da população rural (positiva até 1940) assumiu valores negativos a partir dos anos 1950. Em 1940, 30% da população da RG residiam nas áreas urbanas, e, trinta anos depois, 68,2% (DUARTE; VIDAL, 1995).

Para o município de Franca, a evasão da população rural para a área urbana foi ainda mais intensa, uma vez que em 1970 mais de 90% de sua população encontravam-se residindo na cidade, percentual que se elevou para 98,2% em 2010.

¹³ A RAF agrega duas regiões de governo: RG de Franca e RG São Joaquim da Barra.

Gráfico 6 – População por situação de domicílio (%). Franca-SP, 1970-2010.



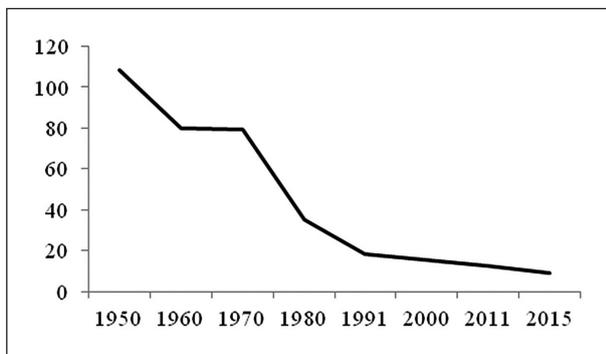
Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Censos Demográficos (IBGE).

Diversos estudos mostram que o aumento da urbanização, da escolaridade e da participação das mulheres no mercado de trabalho são fatores que potencializam a queda da fecundidade.

Segundo a Fundação Seade, a taxa de fecundidade geral (número de nascidos vivos por mil mulheres entre 15 e 49 anos) no município de Franca sofreu uma redução de 50% em 30 anos, caindo de 101,1 em 1980 para 50,3 em 2010. O número médio de filhos por mulher em 2011 no Estado de São Paulo foi de 1,7, acima do estimado para a Região de Governo e Administrativa de Franca, 1,6 para ambas.

O aumento da escolarização das mulheres, infraestrutura urbana (saneamento básico, rede de esgoto, água encanada) e acesso aos serviços de saúde, como acompanhamento pré-natal, são determinantes para a queda da mortalidade infantil, um dos indicadores de saúde mais sensíveis às condições materiais e de saúde em que uma população vive. Em Franca, a taxa de mortalidade infantil (número de óbitos de menores de um ano por mil nascidos vivos no mesmo período) também apresentou declínio acentuado entre 1950 e 2015, decrescendo respectivamente de 108,3 para 9,0 óbitos de bebês com menos de um ano.

Gráfico 7 – Taxa de Mortalidade Infantil
(por mil nascidos vivos). Franca-SP, 1950 – 2015.



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação Seade (2018a).

A queda do número de filhos, da mortalidade de crianças pequenas e o aumento da longevidade acarretam mudanças na estrutura etária da população. Até 1980, a estrutura etária e por sexo da população de Franca apresentou formato piramidal, ou seja, base larga (formada por muitas crianças e jovens) com poucos idosos. Em 1991, essa representação gráfica não correspondia mais à forma de uma pirâmide, e sim um formato mais próximo ao de *pera*, indicando que as crianças perderam participação no total da população.

Em 2010, a proporção de crianças sofreu redução significativa, a população adulta (com mais de 15 anos e menos de 60 anos) compunha o principal segmento populacional e, os idosos (60 anos e mais) aumentaram sua participação no total da população. Fica nítido que além de mais urbana, a população francana está envelhecendo, em parte como resultado da queda da fecundidade (diminuição do número de filhos por mulher, o que por sua vez acarretou em uma proporção menor de crianças na população) e devido ao aumento da longevidade. A expectativa de vida ao nascer em Franca tem se elevado ao longo das décadas, passando de 70,8 anos em 1991, para 75 anos em 2015.

Gráfico 8 – População residente por sexo e grupos de idade. Franca-SP, 1980.

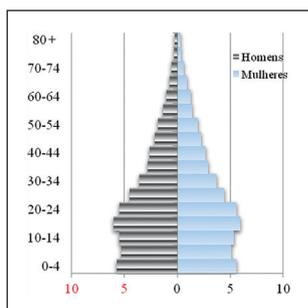
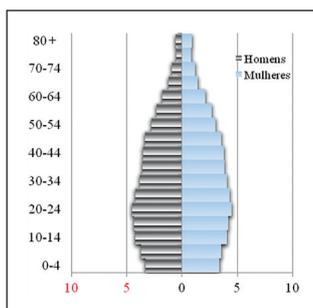


Gráfico 9 – População residente por sexo e grupos de idade. Franca-SP, 2010.



Fonte: Elaboração própria com base em dados dos Censos Demográficos (IBGE).

No período entre 2000 e 2050, o Brasil se encontra em uma fase de transição da estrutura demográfica na qual o grupo de pessoas em idade ativa é maior que os grupos dependentes (população infantil/jovem e idosa). Este processo também é chamado de bônus demográfico ou janela demográfica de oportunidades¹⁴.

Nesse intervalo de meio século, o que se observa é o aumento da participação de indivíduos em idade produtiva e a redução das taxas de dependência de idosos e crianças. Essa janela se manterá até 2030, quando a taxa de dependência impulsionada pelo aumento de idosos voltará a subir, com tendência à inversão das curvas a partir de 2050 (ALVES, 2014).

O envelhecimento populacional não se dará imediatamente, e, no presente e futuro próximos, questões ligadas à população jovem e adulta como educação de qualidade, segurança pública, emprego e renda são extremamente relevantes para a tomada de decisões políticas e a proposição de políticas públicas no país.

O comportamento demográfico verificado em Franca não será diferente da do restante do país. O índice de envelhecimento (IE) elevou-se de 54,3 em 2011 para 72,9 em 2017 no município¹⁵.

É preciso ressaltar que diante da emergência de novos cenários demográficos, novas demandas sociais entram em pauta. Atualmente contamos com

¹⁴ Janela de oportunidades é uma terminologia adotada pela ONU para classificar os países que estão vivenciando uma mudança na estrutura etária propícia ao desenvolvimento econômico (ALVES, 2008).

¹⁵ IE = proporção de pessoas com 60 anos e mais por 100 indivíduos de zero a 14 anos.

um conjunto abrangente de informações sociais, econômicas e demográficas capazes de subsidiar os gestores públicos e privados para a oferta adequada de serviços. Para finalizar este tópico, não devemos nos esquecer de que as escolhas políticas são mais importantes do que a demografia.

Economia

Nesta seção apresentamos um histórico das transformações pelas quais passou a economia local desde as primeiras décadas do século 19 até os dias atuais. Durante os 1800, as principais atividades econômicas desenvolvidas na localidade eram a produção agrícola, pecuária e comercialização de sal, visando tanto a subsistência quanto o abastecimento de mercados regionais.

Os dados da produção de Franca, Mogi Mirim e da Província de São Paulo em 1836 demonstram a importância da criação de animais. Enquanto a produção de café em solo francano atingiu naquele ano 211 arrobas, Mogi Mirim produziu 610 e a Província, 588.136. A criação de bovinos em 1836, por exemplo, era de 1.837 cabeças em Franca, 2.313 em Mogi Mirim e 35.573 na Província, ou seja, o rebanho francano representava 5,2% do total de São Paulo. Franca funcionava à época como entreposto comercial, ligando as regiões de São Paulo a Minas Gerais e Goiás, o que facilitava o intercâmbio de produtos.

De acordo com as listas nominativas de habitantes (que indicavam, dentre outras informações, a ocupação das pessoas) já em meados do século 19, encontramos o registro dos primeiros artesãos especializados em produtos de couro em Franca, como sapateiros e seleiros (CUNHA, 2009). Tais atividades se desenvolveriam em larga escala apenas a partir de 1870, com a ampliação do mercado interno consumidor de calçados (FERREIRA; BRAGA FILHO, 2012).

Diversos autores destacam a importância da chegada dos trilhos da Companhia Mogiana em 1887 como fator dinamizador da economia local (OLIVEIRA, 2015; FERREIRA; BRAGA FILHO, 2012). É certo que a partir de então, a cafeicultura passou a ser uma nova opção para os proprietários de terras, ocupando lugar destacado ao lado das atividades já tradicionais.

Lanza e Lamounier (2014) apontam que até 1870 a produção de café era insignificante na região. Entretanto, já em 1892 os maiores produtores dessa cultura estavam situados na Alta Mogiana, mantendo posição destacada até a safra de 1919-1920, tendo alcançado o pico histórico de 20,1% da produção cafeeira do Estado em 1905. Após 1920, a Alta Mogiana passou a perder posição no estado no tocante à produção cafeeira para regiões de

colonização mais recente. Problemas climáticos e o enfraquecimento do solo levaram a uma diminuição da produtividade entre 1924-1925 e 1929-1930 (BACELLAR; BRIOSCHI, 1999).

A crise de 1929 - superprodução cafeeira no Brasil e quebra da Bolsa de Nova York - pode ser considerada como o ponto de partida para o decréscimo da economia regional, amortecida pelas ações governamentais visando à absorção destes impactos. Assim, a RG [Região de Governo de Franca] se viu obrigada a procurar novas soluções para dinamizar sua economia. Já na década de [19]50, a Região apresentou novos estímulos econômicos com a diversificação da agricultura - com áreas destinadas ao cultivo de milho e algodão - atividades artesanais nas cidades - dando início ao uso industrial do solo urbano, via produção de calçados - e a dinamização do processo de urbanização e o fortalecimento e crescimento de núcleos urbanos. (DUARTE; VIDAL, 1995, p.46).

A primeira fábrica de calçados de Franca, a “Calçados Jaguar”, operou de 1921 a 1926. Apesar do curto período de funcionamento, foi pioneira da indústria coureiro-calçadista local, ramo que viria a se expandir a partir dos anos 1950, consolidando-se na década de 1970 com a entrada do calçado francano no mercado externo (BARBOSA, 2003).

Barbosa (2003) demonstrou que, diferentemente da visão hegemônica que associa a industrialização ao grande capital advindo da cafeicultura, a indústria de calçado de Franca teve início modesto. Das 33 empresas do setor calçadista abertas entre 1900 e 1940, apenas duas poderiam ser classificadas como médias ou grandes, com capital inicial acima de 100 contos¹⁶. Aliás, 15 delas, ou seja, 45,4% não chegavam à quantia de 20 contos.

Entre os anos 1945 e 1960, a indústria de calçados - concentrada no município de Franca - se aperfeiçoou, passando de um modelo de produção predominantemente artesanal ao manufatureiro, com grau mais elevado de mecanização e emprego de maior número de operários (BARBOSA, 2003).

A expansão da produção de calçados e a conquista de mercados consumidores no exterior - em razão de políticas públicas de incentivos - foram

¹⁶ Barbosa (2003) classificou o porte das indústrias segundo o capital de abertura e número de operários em três grupos: a) grandes - aquelas com capital igual ou maior que 500 contos (ou mínimo de 100 operários); b) médias - capital entre 100 e 500 contos (e número de operários entre 50 e 100); e c) pequenas - capital inferior a 100 contos (e até 50 operários).

fatores determinantes para a dinamização da economia regional em meados dos anos 1970 (DUARTE; VIDAL, 1995). Neste momento, novas demandas geradas pela indústria calçadista incentivaram o surgimento de empresas fornecedoras de insumos.

Com base no Censo Empresarial de Franca de 1984, Rezende (2012) verificou que existiam 400 unidades produtivas do setor calçadista, desconsiderando os curtumes, das quais 279 fábricas de calçados, 29 unidades produtivas de componentes para calçados e 92 empresas prestadoras de serviços.

Vale destacar que a existência de uma cadeia produtiva que abranja todo o ciclo de produção do calçado associada a peculiaridades desse setor, tais como a baixa necessidade de capital à entrada no negócio, são fatores importantes para explicar o constante surgimento desses novos empreendimentos (ALVES; BARBOSA; BRAGA FILHO, 2006; BARBOSA, 2003).

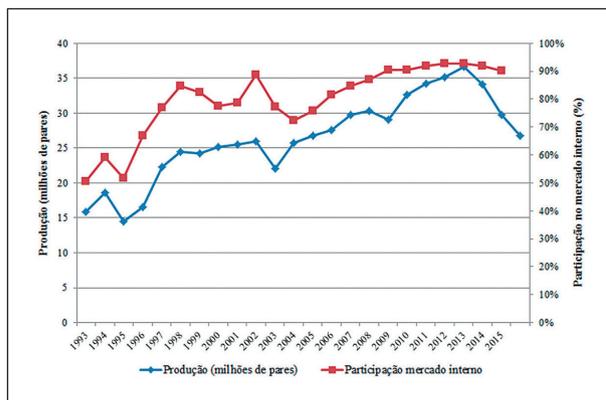
Ao se apoiar nos incentivos governamentais e na dinâmica inflacionária dos anos 1980, que permitia a constante remarcação dos preços, a indústria calçadista de Franca prosperou sobre bases frágeis, cuja sobrevivência passou a depender mais do Estado que da capacidade do seu empresariado (FERREIRA; BRAGA FILHO, 2012).

Assim, com a redução da política de incentivos ao fim do regime militar em 1985, as exportações de calçados entraram em declínio, tendência que foi acelerada pela abertura econômica a partir dos anos 1990, política adotada pelo governo Collor, e por consequências negativas do Plano Real, em que pese a sua importância para o controle da inflação e a estabilização econômica como um todo.

O Plano Real afetou a indústria francana de duas formas: a primeira delas, pela retirada da vantagem comparativa em preços ocasionada pela sobrevalorização do câmbio, prejudicando as exportações; e a segunda, por ter exposto o mercado doméstico à concorrência externa, principalmente a de origem asiática, retirando das empresas brasileiras parcela significativa do mercado interno. Dessa forma, as exportações francanas caíram de 17 milhões de pares em 1984 para nove milhões em 1990 (FERREIRA; BRAGA FILHO, 2012).

Levantamentos mais recentes do Sindifranca (2016, 2015) – Sindicato da Indústria de Calçados de Franca sugerem que o fenômeno de queda de participação no mercado externo tem persistido.

Gráfico 10 – Produção de calçados pela indústria
francana (milhões de pares) e participação do mercado
interno no consumo da produção (%), 1993 a 2015.



Fonte: Elaboração própria com base em SINDIFRANCA (2016).

O Gráfico 10 demonstra a elevação da produção de pares de calçados, passando de pouco mais de 15 milhões em 1993 para mais de 25 em 2015 (após um pico de mais de 35 milhões em 2011), acompanhada de forte aumento na participação do mercado doméstico, que saltou de 50% para mais de 90% no mesmo período, ou seja, as exportações caíram de 50% para menos de 10% da produção.

Nesse ambiente de acirramento da competição nacional e externa, em que a busca por aumento de produtividade e diminuição de custos se tornaram fundamentais à sobrevivência das empresas, o setor calçadista de Franca iniciou a partir dos anos 1990 um acentuado processo de terceirização de sua produção, principalmente em etapas do processo produtivo intensivas de mão-de-obra, como, por exemplo, o pesponto (FERREIRA; BRAGA FILHO, 2012).

O atual perfil da indústria calçadista de Franca pode ser traçado de acordo com estatísticas referentes ao ano de 2015 (SINDIFRANCA, 2016). Neste ano, o setor apresentava os seguintes números: 467 indústrias (entre micro, pequenas, médias e grandes), 265 empresas prestadoras de serviços (micro, pequenas e médias) e 20.117 pessoas empregadas. A produção de calçados francanos representava 2,81% da exportação brasileira em quantidade de pares, com a venda de 1.132.063 pares de um total de 40.267.583; e participava com 7,92% da exportação brasileira de calçados em dólares, com vendas atingindo US\$ 23.426.372 de um total exportado pelo Brasil

de US\$ 295.797.270, colocando Franca na terceira posição nacional, atrás apenas de Sobral - CE e Sapiranga – RS.

Outra característica observada na indústria francana nos dias atuais é a busca pela diversificação de seu parque produtivo. Entre os setores em expansão, destaca-se o de vestuário, especialmente o de *lingeries*, capaz de aproveitar o perfil de qualificação do trabalhador local. Em 2009, funcionavam no município 98 empresas do ramo empregando 765 funcionários (BEORDO; MOURA; ENGLER, 2009).

O setor agropecuário, por seu turno, não foi completamente abandonado, mesmo após décadas do deslocamento do eixo de desenvolvimento econômico para atividades urbanas e industriais. De acordo com dados organizados pelo Ipeadata, em 1999, a área do município utilizada para fins agrícolas era de 20% do total, número que sofreu ligeira queda para 18% em 2010. No entanto, mesmo com a variação negativa, o valor alcançado supera a média nacional de 7,7% em 2010.

Em relação à composição do valor da produção agrícola em Franca, dados apresentados pelo Ipeadata relativos a 2010 deixam evidentes que o grande destaque desse setor continua sendo a cafeicultura, cuja participação chegou a 76,7% no total, seguida da cana-de-açúcar, com 11,9%, milho, 6,22%, soja, 4,01%, e outros produtos, com 1,16%. Destaque entre esses produtos, foram produzidas em 13.524 toneladas de café em grãos.

O desempenho da economia nos últimos anos

Por meio da caracterização da economia de Franca através de alguns dos indicadores econômicos mais tradicionais, traçamos uma análise comparada entre as economias francana, da sua Região Administrativa (RAF) e do Estado de São Paulo no período de 2002 a 2014 com base em séries históricas preparadas pela Fundação Seade.

O primeiro deles é o PIB – Produto Interno Bruto, indicador que expressa o valor dos bens e serviços finais produzidos em uma região em determinando período. Nesse caso, são apresentados os valores em reais correntes¹⁷ para as três áreas citadas.

¹⁷ Os números de PIB e PIB per capita apresentados neste trabalho estão em reais correntes, ou seja, os valores dos bens e serviços utilizados para o cálculo dos indicadores foram os preços praticados nos respectivos anos, desconsiderando os efeitos inflacionários. Portanto, são medidas nominais, não reais.

Tabela 1 – PIB (em mil reais correntes) e participação no PIB da RAF e do Estado (%). Franca, Região Administrativa de Franca e Estado de São Paulo, 2002, 2006, 2010 e 2014.

Área		2002	2006	2010	2014
	PIB	2.127.823,16	3.265.859,97	5.056.918,27	8.069.331,62
Franca	Part. RAF*	34,6%	33,5%	38,1%	41,4%
	Part. SP**	0,41%	0,40%	0,39%	0,43%
Região Administrativa de Franca	PIB	6.156.431,46	9.738.498,17	13.265.578,37	19.503.470,74
	Part. SP**	1,19%	1,18%	1,02%	1,05%
Estado de São Paulo	PIB	518.878.815,15	824.529.299,05	1.294.695.988,47	1.858.196.055,52

* Participação no PIB da RAF; ** Participação no PIB do Estado de São Paulo

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação Seade (2018a).

Os números revelam que os valores de PIB são crescentes em todos os anos selecionados, mas muito em função dos valores apresentados estarem em bases nominais, como já salientamos.

Comparando os dados de Franca frente aos da RAF, observou-se aumento da participação do PIB francano na da região a partir de 2010, quando o valor atingiu 38,1%, fechando a série em 41,4%. No entanto, quando comparamos a participação da economia francana na do Estado, verificamos que essa se manteve próxima ao patamar de 0,4% do total do PIB paulista no período considerado. Pode-se concluir que as economias dos municípios da região não acompanharam o ritmo de crescimento de Franca.

Quanto à participação do PIB da Região Administrativa de Franca no de São Paulo, observa-se que o indicador passou de um patamar de 1,18% em 2006 para 1,05% em 2014, uma queda considerável.

Outro indicador que será utilizado para o estudo comparado é o PIB per capita, obtido pela razão entre o PIB e a população da região considerada, métrica ainda muito utilizada para sintetizar o nível de bem-estar social dos países. A tabela 2 traz os PIB per capita (em reais correntes) para Franca, RAF e Estado de São Paulo, além de outras informações.

Tabela 2 – PIB per capita (em reais correntes) e razões entre PIB per capita (%). Franca, Região Administrativa de Franca e Estado de São Paulo, 2002, 2006, 2010 e 2014.

	Área	2002	2006	2010	2014
	PIB per capita	7.229,23	10.638,05	15.883,83	24.553,71
Franca	% PIB per capita RAF*	76,8%	74,4%	84,5%	91,6%
	% PIB per capita SP**	52,8%	51,1%	50,6%	56,4%
Região Administrativa de Franca	PIB per capita	9.412,05	14.295,67	18.797,57	26.810,85
	% PIB per capita SP**	68,8%	68,7%	59,9%	61,6%
Estado de São Paulo	PIB per capita	13.688,42	20.810,79	31.406,61	43.544,61

* Razão entre o PIB per capita Franca / PIB per capita da RAF; ** PIB per capita Franca / PIB per capita de São Paulo

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação Seade (2018a).

De acordo com dados, os valores de PIB per capita de Franca, da RAF e do Estado de São Paulo apresentaram altas em toda a série histórica, mas com a ressalva de se tratar de medidas calculadas sobre os preços correntes, como no caso do PIB.

O município de Franca apresenta o PIB per capita mais baixo entre aqueles das regiões consideradas, alcançando 91,6% do PIB per capita da RAF em 2014, com tendência de alcançá-lo, se consideramos a evolução dos números. Consideravelmente maior está a diferença entre o PIB per capita de Franca e o de São Paulo, uma vez que aquele representava apenas 56,4% deste, no mesmo ano.

A comparação dos números regionais frente os estaduais revela ainda que o PIB per capita da RAF já representou 68,8% do de São Paulo em 2002, mas caiu para 61,6% em 2014.

Com o intuito de avaliar a contribuição dos principais setores econômicos à composição do PIB, apresentamos a seguir uma análise do valor adicionado¹⁸. A tabela 3 apresenta a distribuição percentual da contribuição dos principais setores econômicos (“Agropecuária”, “Indústria”, “Serviços” e “Administração Pública”) para Franca, RAF e Estado de São Paulo, no período de 2002 a 2014.

¹⁸ Valor Adicionado Bruto = Valor que a atividade agrega aos bens e serviços consumidos no seu processo produtivo. É a contribuição ao produto interno bruto pelas diversas atividades econômicas, obtida pela diferença entre o valor bruto de produção e o consumo intermediário absorvido por essas atividades (IBGE).

Tabela 3 – Distribuição do valor adicionado (%) entre os principais setores econômicos (Agropecuária, Indústria, Serviços e Administração Pública). Franca, Região Administrativa de Franca e Estado de São Paulo, 2002 e 2014.

Área	Ano	Agropecuária	Indústria	Serviços	Administração Pública	Total
Franca	2002	1,07%	23,08%	62,10%	13,75%	100%
	2014	0,74%	19,19%	68,07%	11,99%	100%
	Var.*	-0,33%	-3,88%	5,97%	-1,76%	0%
Região Administrativa de Franca	2002	14,51%	24,28%	49,89%	11,31%	100%
	2014	7,43%	21,65%	58,76%	12,17%	100%
	Var.	-7,09%	-2,64%	8,87%	0,86%	0%
Estado de São Paulo	2002	2,98%	24,99%	63,11%	8,92%	100%
	2014	1,60%	20,06%	69,48%	8,86%	100%
	Var.	-1,38%	-4,94%	6,37%	-0,06%	0%

* Var.= Variação. Diferença entre os valores finais e iniciais em pontos percentuais.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Fundação Seade (2018a).

Analisando primeiramente aspectos gerais do indicador, os dados permitem concluir que o setor de atividade de maior valor agregado em todas as áreas analisadas é o de “Serviços”, por larga margem. Na sequência, não há variação nas posições seguintes, vindo os setores “Indústria”, “Administração Pública” e “Agropecuária” nos anos considerados.

Também comum às três áreas estudadas, é o crescimento relativo do setor de “Serviços”, que ganhou importância ao longo dos anos. Em Franca, o aumento da participação dos serviços, de 5,97%, foi acompanhado de forte queda na participação das indústrias (-3,88%), sugerindo que os esforços para diversificar o seu parque industrial parecem ser insuficientes para a reversão do quadro de diminuição do peso desse setor. Na RAF, o setor que mais perdeu espaço para os serviços foi o agropecuário, com -7,09%. Já no Estado de São Paulo, o cenário é similar ao do município (aumento de 6,37% dos serviços e variação de -4,94% nas indústrias).

Os dados evidenciam ainda a maior importância relativa da “Agropecuária” para a economia da RAF em relação ao município de Franca e ao Estado de São Paulo. Em 2014, este setor participava com 7,43%,

enquanto que em Franca e no Estado, os valores eram, respectivamente, 0,74% e 1,60%. Ainda sobre esse indicador, esclarece a Fundação Seade:

RA [Região Administrativa] de Franca é conhecida como o principal polo de calçados masculinos do país, devido ao grande número de empresas ligadas a essa cadeia produtiva sediadas no município-sede. Embora tenha sido superada pelo complexo vinculado à cana-de-açúcar, a cafeicultura ainda ocupa áreas importantes assim como a produção de carne bovina e de frango. Entretanto, é a indústria sucroalcooleira a maior força da economia da RA – a indústria de açúcar representa 54% do Valor Adicionado da indústria regional, sobretudo pela produção em Batatais, Buritizal, Igarapava, Morro Agudo, Patrocínio Paulista e São Joaquim da Barra, onde estão instaladas importantes usinas que produzem açúcar e álcool e, mais recentemente, energia a partir do bagaço da cana. (FUNDAÇÃO SEADE, 2018b, p.51).

Feitas as análises, alguns pontos podem ser destacados: o desenvolvimento da indústria coureiro-calçadista é peculiar a Franca, não sendo acompanhada pelos municípios da RAF, com algumas exceções. Na região administrativa, o setor agropecuário, e seus reflexos na indústria, como a sucroalcooleira, são destaques. No caso específico do setor coureiro-calçadista de Franca, é nítida a perda de espaço no mercado externo, levando os produtores à busca por espaços no mercado doméstico, normalmente consumidor de produtos de menor valor agregado, impactando negativamente a renda da cadeia produtiva, e em última análise, das pessoas.

Os dados de PIB per capita indicam que, no período analisado, Franca e RAF sempre estiveram abaixo da média estadual, com o agravante de que a tendência é de acentuação das diferenças. Assim, é imperiosa a adoção de medidas pelo setor público e privado que visem ao incentivo do desenvolvimento de novos setores econômicos que elevem (ou que impeçam novas quedas) o patamar de renda da população.

Considerações finais

Franca faz divisa com Minas Gerais e sua proximidade com o estado vizinho ultrapassa o aspecto geográfico. Como vimos, a migração mineira foi primordial para o povoamento da região nordeste de São Paulo e precedeu a chegada do café, da ferrovia e dos imigrantes europeus no século 19.

A influência cultural de Minas Gerais se faz presente na cidade até os dias atuais, seja no sotaque ouvido nas ruas, seja na culinária. Ao ser

questionada se Franca é “mais paulista” ou “mais mineira”, uma senhora afirmou: “É mais paulista, *uai*”¹⁹. Ainda que a frase exprima bem a identidade de muitos francanos, ressaltamos a contribuição de outros grupos populacionais para a economia local e a demografia, como os africanos, os imigrantes europeus (italianos, espanhóis e portugueses), além de sírios, japoneses e outras nacionalidades, e, por fim, os migrantes de outras áreas do Brasil.

Nos anos mais recentes, a população francana urbanizou-se e passou pelo processo de transição de sua estrutura etária. Assim como o Brasil, caminha rumo ao envelhecimento populacional, ocasionado pela diminuição no número de filhos e pelo aumento da expectativa de vida. Até que isso aconteça, a demografia encontra-se com a janela de oportunidades aberta e propícia ao desenvolvimento econômico em razão do elevado número de pessoas adultas em idade de trabalhar.

Ao caracterizar o processo econômico vivenciado em Franca ao longo de dois séculos, destacamos a produção agrícola voltada ao abastecimento interno, pecuária e cafeicultura. Tais setores persistem como itens importantes da economia local até os dias atuais. A emergência da indústria coureiro-calçadista, no século 20, diferencia Franca das outras localidades que compõem a RAF. Apesar disso, a perda de espaço da indústria calçadista no peso da economia francana e no mercado externo põem em xeque a capacidade desse setor se manter em posição destacada.

Para o pleno aproveitamento da janela de oportunidades oferecida pela demografia, o poder público e a sociedade civil devem priorizar a educação e buscar alternativas que melhorem o cenário econômico de Franca e região para que esse momento não seja desperdiçado.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. A janela de oportunidade demográfica do Brasil. **Revista Coletiva**, Recife, n.13, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://www.coletiva.org/index.php/artigo/a-janela-de-oportunidade-demografica-do-brasil/>>. Acesso em: nov. 2015.

ALVES, J. E. D. **A transição demográfica e a janela de oportunidade**. São Paulo: Braudel Papers, 2008. Disponível em: <<http://en.braudel.org.br/research/archive/downloads/a-transicao-demografico-e-a-janela-de-oportunidade.pdf>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

¹⁹ A afirmação foi transmitida pelo jornal regional EPTV (afiliado da Rede Globo) há mais ou menos 08 anos, em 28 de novembro quando se comemora o aniversário da cidade.

ALVES, E. A.; BARBOSA, A. S.; BRAGA FILHO, H. Empreendedores de “pés descalços”: os industriais do calçado e o paradigma schumpeteriano. In: **SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**, 13., 2006, Bauru. **Anais...** Bauru: UNESP, 2006. p.1-9. Disponível em: <http://www.simppep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/855.pdf> Acesso em: 07 set. 2017.

BACELLAR, C. A. P.; BRIOSCHI, L. R. **Na estrada do Anhanguera**: uma visão regional da história paulista. São Paulo: Humanitas: FFLCH/USP, 1999.

BARBOSA, A. S. Empresário e capital na indústria do calçado de Franca-SP (1920-2000). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 6.; CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 5., 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ABPHE, 2003. v.5. p.1-26. Disponível em: <http://www.abphe.org.br/arquivos/2003_agnaldo_barbosa_empresario-e-capital-na-industria-do-calcado-de-franca_sp-1920_2000.pdf> Acesso em: 07 jul. 2017.

BASSANEZI, M. S. C. B. **São Paulo do passado**: dados demográficos. Campinas: NEPO/UNICAMP, 1998.

BEORDO, M.; MOURA, L. M.; ENGLER, H. B. R. Identidade: o empreendedorismo na indústria de lingerie em Franca/SP. **Revista Iluminart do IFSP**, Sertãozinho, v.1, n.3, p.1-11, 2009.

CARVALHO, J. A. M.; SAWYER, D. O.; RODRIGUES, R. N. **Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia**. São Paulo: ABEP, 1994.

CHIACHIRI FILHO, J. **Do sertão do rio pardo à vila franca do imperador**. Ribeirão Preto: Ribeira, 1986.

CUNHA, M. F. A dinâmica demográfica em Franca-SP, século XIX. **Ideias**, Campinas, v.6, n.1, p.115-139, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649480/16035>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

CUNHA, M. F. **Demografia e família escrava**: Franca-SP, século XIX. 2009. 254f. Tese (Doutorado em Demografia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas 2009. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280668/1/Cunha_Maisa_Faleirosda_D.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2018.

CUNHA, M. F. **Fogos e escravos da franca do imperador no século XIX**. 2005. 161f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

DUARTE, P. M.; VIDAL, M. S. **Região de Governo de Franca**. In BAENINGER, R. **Região administrativa central região de governo de Araraquara região de governo de São Carlos**. Campinas: UNICAMP/ Núcleo de Estudos de População, 1995. (Migração em São Paulo, 7. Textos NEPO, 31).

Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/textos_nepo/textos_nepo_31.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2017.

FALEIROS, R. N. **Homens do café**: Franca, 1880-1920. Ribeirão Preto: Holos, 2008.

FERREIRA, R. R.; BRAGA FILHO, H. Efeitos do plano real na indústria calçadista de Franca. **Revista Eletrônica de Debates em Economia**, Franca, v.1, n.1, p.166-258, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unifacel.com.br/index.php/rede/article/view/573/495>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

FUNDAÇÃO SEADE. **Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo**: informações dos municípios paulistas. 2018a. Disponível em: <<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

FUNDAÇÃO SEADE. **PIB dos municípios paulistas**. 2002-2014. 2018b. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/midia/2017/07/PIB_2002_2014_FINAL_reduzido.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2018.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.36, n.1, p.51-72, jan./fev. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427/5011>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

IMIGRAÇÃO em São Paulo. **Arquivo Público do Estado de São Paulo**. Disponível em <<http://www.arquivoestado.sp.gov.br/imigracao/estatisticas.php>>. Acesso em: 31 out. 2017.

INSTITUTO GEOGRÁFICO E CARTOGRÁFICO [IGC]. **Mapas individuais das regiões administrativas e metropolitanas**. Disponível em: <http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_ra.aspx?>. Acesso em: 07 ago. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 17 jun. 18.

LANZA; A. L.; LAMONIEUR, M. L. Café, imigrantes e empresas no nordeste de São Paulo (Ribeirão Preto, 1890-1930). **História Econômica & História de Empresas**, São Paulo, v.17, n.2, p.567-604, 2014.

NADALIN, S. O. **História e demografia**: elementos para um diálogo. Campinas: ABEF, 2004.

OLIVEIRA, L. L. A cafeicultura, a economia de abastecimento e as transações imobiliárias no setor rural - município de Franca-SP, 1890-1920. **História Econômica & História de Empresas**, São Paulo, v.18, n.1, p.191-213, 2015.

RELATÓRIO apresentado ao Exm. Sr. Presidente da Província de São Paulo pela Comissão Central de Estatística. São Paulo: Leroy King Bookwalter/Typographia King, 1888.

REZENDE, V. D. **Tempo, trabalho e conflito social no complexo coureiro-calçadista de Franca-SP (1950-1980)**. 2012. 383f. Tese (Doutorado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280346/1/Rezende_Viniciusde_D.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2018.

RIBEIRO, M. A. R.; CUNHA, M. F. A “Segunda escravidão” e a escravidão no Oeste Paulista (1797-1888): aspectos demográficos, econômicos e sociais. In: ENCONTRO ESCRAVIDÃO E LIBERDADE NO BRASIL MERIDIONAL, 8., 2017, Porto Alegre. Porto Alegre: UFPR, 2017. p.1-23.

SÃO PAULO. (Estado). Lei 6.207, de 26 de outubro de 1988. Cria a Região Administrativa de Franca, com sede no município do mesmo nome. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 26 out. 1988. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1988/lei-6207-26.10.1988.html>>. Acesso em: 07 out. 2017.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DE CALÇADOS DE FRANCA [SINDIFRANCA]. **Relatório mensal - NICC Polo Franca**: Estatística NICC. Franca, abr. 2016. Disponível em: <<http://www.sindifranca.org.br/estatisticas.html>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DE CALÇADOS DE FRANCA [SINDIFRANCA]. **Relatório mensal - NICC Polo Franca**: Estatística NICC. Franca, jan. 2015. Disponível em: <<http://www.sindifranca.org.br/estatisticas.html>> Acesso em: 02 nov. 2017.

Anexo I – Desmembramentos do território original de Franca

Franca (1821 - Mogi Mirim) **Municípios a que deu origem (em negrito)**

Batatais (1839)

Cajuru (1865)

Cássia dos Coqueiros (1959)

Santa Cruz da Esperança (1993)

Santo Antonio da Alegria (1885)

Nuporanga ex Divino Espírito Santo de Batatais (1885)

Jardinópolis (1898)

Brodósqui (1913)

Altinópolis (1918)

Orlândia (1909)

Guaíra (1928)

Morro Agudo (1934)

Sales Oliveira (1944)

São Joaquim da Barra (1917)

Ipuã (1948)

S. José da Bela Vista (1948)

Patrocínio Paulista ex Patrocínio do Sapucaí e S. B. Macaúbas
(1885)

Itirapuã (1948)

Ituverava ex Carmo de Franca (1885)

Guará (1925)

Miguelópolis (1944)

Igarapava ex Santa Rita do Paraíso (1873)

Pedregulho (1921)

Rifaina (1948)

Buritizal (1953)

Aramina (1964)

Cristais Paulista ex Guapuã (1959)

Jeriguara (1964)

Restinga (1964)

Ribeirão Corrente (1964)

Fonte: Fundação SEADE. Disponível em <<http://visualizesp.seade.gov.br/category/desmembramento/>> Acesso 07 out. 2017.

OS TRABALHADORES DO CONHECIMENTO NO POLO TECNOLÓGICO DE SÃO CARLOS

Jóice de Oliveira Santos Domeniconi
Rosana Baeninger

Introdução

O panorama da reestruturação produtiva no século 21, permeado por mudanças tecnológicas, informacionais, espaciais e escalares (CASTELLS, 1999; HARVEY, 1996; SASSEN, 1998) exige um olhar também que contemple os profissionais altamente especializados e sua inserção no mercado de trabalho, especialmente, tendo em vista suas articulações com os diferentes espaços da produção na economia globalizada e as migrações (BAENINGER, 2016). Nesse contexto, espaços privilegiados referentes à tecnologia e inovação se traduzem em expressões territoriais, como são os polos tecnológicos (PACHECO, 1998).

Mariguetti e Sposito (2009) lembram que o debate sobre polos tecnológicos não é recente. Já na década de 1970 a geografia francesa apresentava questões sobre a relação entre a consolidação e reprodução do capital financeiro no mundo e o desenvolvimento de novas tecnologias como elementos centrais à “[...] formação de grandes conglomerados e novas territorialidades [...] com o objetivo de “receber essa tendência de novo modelo produtivo ligado à acumulação flexível.” (MARIGUETTI; SPOSITO, 2009, p.24).

Como analisam Carvalho e Chaves (2007, p.1), esses espaços, por se fundamentarem na “[...] interação entre agentes como universidades, centros de pesquisa, incubadoras de empresas, instituições financeiras e outros.” são de fundamental importância, no contexto atual, ao desenvolvimento regional, sobretudo, à inovação tecnológica. A alta especialização dos profissionais inseridos nas empresas do polo tecnológico dariam condições para um efeito multiplicador em relação à inovação e produção de conhecimento.

No caso do Estado de São Paulo, a política de criação e fortalecimento de parques tecnológicos, como o de São Carlos, revela as articulações tran-

sescalares entre nacional/local/global (BRANDÃO, 2003), no âmbito da divisão internacional do trabalho e ao seu novo lugar na hierarquia urbana internacional (BAENINGER, 2014). Parte-se, portanto, de uma perspectiva teórico-metodológica que considera a diversidade dos processos em curso e suas dimensões transnacionais (DE HAAS, 2005).

Considerando os trabalhadores do conhecimento (FLORIDA, 2004; MELLO, 2007) - como uma categoria que expressa trabalhadores altamente qualificados e com base nos dados da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais- Ministério do Trabalho) - este estudo busca identificar esses profissionais no Polo Tecnológico de São Carlos, São Paulo.

São Paulo e a criação do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos: o caso de São Carlos-SP - “Capital da tecnologia”

Com a adoção do Decreto 50.504/2006 pelo Governo do Estado de São Paulo foi instituído o Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPTec). O projeto tem por objetivo incentivar o desenvolvimento de regiões do estado que já apresentavam uma estrutura local capaz de gerar conhecimento e com potencial empreendedor (ZOUAIN et al., 2014). Esse fomento se daria, sobretudo, a partir do apoio e aporte financeiro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT) para estudos e infraestrutura voltada à consolidação desses centros.

Porém, foi apenas com o Decreto 54.196/2009 que se definiram as bases para o credenciamento, definitivo ou provisório, dos núcleos de tecnologia paulistas ao SPTec. Esse procedimento pode ser caracterizado por três fases principais:

- Sondagem inicial. Para dar início ao credenciamento é necessário apresentar um **termo de referência**, composto por informações acerca do perfil regional do local de futura instalação do parque, com dados sobre população, economia, política e capacidade de articulação de parcerias; infraestrutura técnico-científica e educacional; existência de incubadoras e centros de inovação. O termo deve contar ainda com uma visão de quais as potencialidades e o perfil que o parque pode apresentar em termos de vocação; localização; tipo de empreendimento imobiliário; participação público/privada; capacidade de obtenção de recursos financeiros; legislação favorável ao desenvolvimento do polo de tecnologia. Além de cartas de apoio e convênios pré-estabelecidos (ZOUAIN et al., 2014).

- Credenciamento provisório. Após a sondagem é necessário que o órgão responsável realize a solicitação formal de participação no SPTEC, sendo ele a prefeitura do município ou a Entidade gestora. Nesse momento, é necessário contar com um conjunto de documentos, determinados no Decreto 54.196/2009, que justifiquem a candidatura e expliquem o objetivo do projeto. Deve-se contar também com o projeto urbanístico e estimativas acerca de sua “viabilidade econômica, financeira e técnico-científica” (ZOUAIN et al., 2014, p.5). A etapa de credenciamento provisório é de dois anos para adequação aos parâmetros estabelecidos.
- Credenciamento definitivo. Nessa etapa é necessário estabelecer as atribuições e qualificação da Entidade gestora do Parque Tecnológico. Além disso, devem ser apresentados projetos que viabilizem a operacionalidade do Parque em diferentes áreas. Desde currículos da equipe técnica, até as linhas de pesquisa de maior potencial atrativo em termos de negócios e investimentos para ciência, tecnologia e inovação. É importante contar ainda com um plano de marketing e atração de empresas, nacionais e internacionais, com o perfil proposto. Finalmente, para o credenciamento definitivo de um Parque ao SPTEC o programa deve contar com aparatos jurídicos voltados à atuação conjunta da Entidade Gestora e outras instituições do município e da região, como “[...] centros de pesquisa reconhecidos pela comunidade científica e por órgãos de fomento e instituições de ensino e pesquisa credenciadas para ministrar cursos de pós-graduação.” (ZOUAIN et al., 2014, p.6).

Atualmente, treze municípios com Núcleos já estabelecidos e credenciados definitivamente fazem parte do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPTEC). São eles: Botucatu; Campinas; Piracicaba; Ribeirão Preto; Santo André; Santos; São Carlos; São José do Rio Preto; São José dos Campos; São Paulo; Sorocaba. Enquanto Araçatuba; Barretos; Campinas; São Carlos e São José dos Campos estão em fase de credenciamento temporário para a consolidação de novos parques.

Zouain et al. (2014, p.3) analisam assim que “[...] o credenciamento junto ao SPTEC representa um reconhecimento institucional da sua relevância e abrangência regional, capaz de dar maior visibilidade e credibilidade para o Parque Tecnológico inscrito.” Nesse sentido, compreende-se que, mais do que fomentar a criação de novos centros de tecnologia e inovação, a adoção ao SPTEC envolve a institucionalização integrada dos centros de tecnologia paulistas, que ocorre, maiormente, a posteriori de seu processo

de constituição, visto que se trata de um processo histórico, com temporalidades e especificidades próprias a cada região/município.

Nessa lógica, segundo Lahorgue (2006), um fator em comum à formação de parques tecnológicos e de inovação no Brasil e no Estado de São Paulo é a interação entre empresas privadas, o governo, universidades e centros de pesquisa; ainda que cada um apresente uma velocidade e direção próprias, tendo em vista um perfil histórico e particular de sua inserção na dinâmica econômica, local, região, nacional e internacional.

Mariguetti e Sposito (2009) entendem, nesse sentido, que, os polos de tecnologia se inserem de forma significativa na dinâmica de inovação no Estado de São Paulo de modo a fomentar uma indústria que vem se consolidando desde meados da década de 1970, principalmente, no eixo São Paulo, Campinas, São Carlos, Ribeirão Preto e, para além dessas localidades, em São José dos Campos.

Assim, como forma de exemplificar a dinâmica apresentada, utilizar-se-á o caso do município paulista de São Carlos. Cabe ressaltar, primeiramente, que a relação da cidade conhecida como “capital da tecnologia” com a pesquisa, inovação e fomento à criação de novas empresas de inovação e desenvolvimento tecnológico não é recente (LAISNER, 2013, p.39). Advém de um processo histórico de interiorização da indústria paulista, acompanhado da modernização e da urbanização vivenciadas pelo país ao longo das décadas de 1970 e 1980 (NEGRI, 1996).

Essas mudanças estão presentes, também, no interior paulista. Como apresentam Maciel e Baeninger (2013), os municípios de São Carlos e Araraquara se sobressaem entre as cidades da Região Central por apresentarem uma maior concentração populacional e uma diversidade importante de atividades industriais e serviços, além de um grau de urbanização forte e significativamente ligado às demais cidades do entorno. Destaque em São Carlos, para as indústrias produtoras de tecnologia, metalurgia, têxtil e alimentícia (MACIEL; BAENINGER, 2013) e pela economia altamente dinâmica e modernizada (LAISNER, 2013).

Esse processo foi permeado, no município de São Carlos, pela criação e consolidação de instituições fundamentais ao avanço técnico-científico do município. Como a criação da Universidade de São Paulo (USP) em 1957, da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) em 1967 e a construção da Fundação ParTec, em 1984. A estas se seguiram a criação do Centro Empresarial de Alta Tecnologia (CEAT), em 1988 e o São Carlos Science Park, em 1995 (MARIGUETTI; SPOSITO, 2009). Soma-se a isso a formação de incubadoras como o Centro de Desenvolvimento de Indústrias Nascentes (CEDIN); Centro Incubador de Empresas Tecnológicas

(CINET); o Centro Incubador de Empresas de Software (SOFTNET) e uma Incubadora de Turismo. Além da instalação na cidade de grandes corporações transnacionais como a Volkswagen, Electrolux e Faber Castell.

Para Mariguetti e Sposito (2009), no caso específico de São Carlos, nota-se que “[...] a formação dos polos tecnológicos no município não está fundamentada na escolha de parcelas do território consolidadas historicamente do ponto de vista industrial, mas sim de novas territorialidades.” (MARIQUETTI; SPOSITO, 2009, p.24-25).

Os autores concordam com a perspectiva apresentada por Matushima (2001) segundo o qual, as instituições de ensino e pesquisa, a presença de centros de referência na produção de tecnologia e a proximidade com a agroindústria estadual fazem do município uma localidade estratégica à realização de investimentos, obtenção de profissionais qualificados e com uma produção menos custosa. Assim, “[...] o desenvolvimento técnico no setor industrial se mostra por sua estrutura educacional e científica fundamental para as inovações tecnológicas, além de indústrias cada vez mais se aperfeiçoando com relação ao manuseio da matéria prima e mão-de-obra qualificada.” (MARIQUETTI; SPOSITO, 2009, p.25).

Os Trabalhadores do Conhecimento e a Reestruturação Produtiva

A política de credenciamento ao Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPTec) e o cenário histórico de criação e desenvolvimento do Polo Tecnológico de São Carlos apontam a dinâmica de inserção de profissionais altamente qualificados no mercado de trabalho local, condicionados a uma lógica mais complexa de competitividade entre os diferentes espaços da produção na economia globalizada (BAENINGER, 2016) e de inserção dos municípios do estado em uma hierarquia urbana internacional (BAENINGER, 2014). Todavia, é fundamental levar em consideração, nesse processo, um conjunto diverso de fatores histórico-estruturais que determinam as condições de alocação produtiva e, conseqüentemente, o papel desses espaços na divisão internacional do trabalho.

Assim, é possível considerar que a internacionalização do capital, enquanto fase de sua mundialização é um dos elementos centrais na determinação das relações sociais no século XXI. Belluzzo (2009) ressalta nesse processo a participação estatal e seu importante papel como articulador das relações capitalistas em âmbito local e internacional, sobretudo, no que diz respeito às corporações multinacionais. Ainda que sua atuação possa estar limitada a uma parcela do “capital global internacionalizado”, sua função supera a garantia dos interesses do capital local, estando rela-

cionada, também, à “reprodução ampliada da fração do capital internacional” (BELLUZO, 2009, p.44). Nesse sentido convergem os interesses dos diferentes blocos de capitais na atualidade, sejam eles estatais, privados ou internacionais (BELLUZO, 2009).

A partir disso, nota-se o papel central na dinâmica capitalista do avanço tecnológico voltado à criação, difusão e processamento de conhecimento, informação e comunicação, assim como, das grandes empresas transnacionais (CASTELLS, 1999 apud BAENINGER, 2014, p.4). Chesnais (1996) acrescenta ainda que a adoção de novas formas de produção e gerenciamento e a flexibilização dos contratos acabaram por favorecer, sobretudo ao longo da década de 1990, a terceirização do trabalho e teriam inclusive corroborado com a conciliação entre o capital altamente concentrado e a descentralização de seus espaços de valorização.

A internacionalização envolveria, assim, não apenas o “comércio exterior, o investimento externo direto (IED) e os fluxos internacionais de capital”, mas as transferências de tecnologias, “[...] os movimentos internacionais de pessoal qualificado e os fluxos de informações e dados transfronteiras.” (OCDE apud CHESNAIS, 1996, p.43).

Como aponta Baeninger (2012), em um cenário de expansão do capitalismo, onde circulam cada vez mais capital, mercadorias e pessoas, a força de trabalho “[...] é um excedente populacional urbano gerado tanto na área de origem como na área de destino, que será rotativo dependendo das necessidades do capital.” (BAENINGER, 2012, p.82).

O conhecimento, portanto, é um bem estratégico à geração de riqueza em nível internacional, com a valorização cada vez maior das áreas de criação de bens e serviços com base na ciência e tecnologia e a competitividade (OIM, 2016). Tal processo se intensifica, sobretudo, em um contexto no qual se busca compreender mudanças populacionais importantes no âmbito demográfico. Como coloca Pellegrino (2001, p.4, tradução nossa),

Em alguns países desenvolvidos a necessidade de setores altamente especializados excede a oferta oferecida pela formação local. Este fenômeno aumenta com o envelhecimento da população e a consequente redução das coortes de jovens que entram no mercado de trabalho anualmente.¹

¹ No original: “*En algunos países desarrollados la necesidad de los sectores de alta especialización supera la oferta que ofrecen las formaciones locales. Este fenómeno se ve incrementado con el envejecimiento de la población y la consiguiente reducción de las cohortes de jóvenes que ingresan anualmente al mercado de trabajo.*” (PELLEGRINO, 2001, p.4).

Nesse contexto, Le (2008) pondera que a maior parte do debate acadêmico tem tomado como base as discussões acerca do capital humano como elemento estratégico política e economicamente à sociedade na qual se inserem. O autor argumenta que,

[...] o capital humano é incorporado nas pessoas e contém o conhecimento sobre novas tecnologias e materiais, métodos de produção, habilidades de organização, isso levanta a questão sobre saber se o movimento internacional do capital humano com tecnologia incorporada dará origem a uma difusão tecnológica entre países. (LE, 2008, p.619, tradução nossa)².

Segundo o autor, o movimento internacional de trabalhadores faria parte de uma gama diversificada de canais de difusão tecnológica³, como o comércio internacional, a transferência estrangeira direta de tecnologia, o investimento estrangeiro direto, os fluxos internacionais de estudantes ou mesmo a proximidade no espaço tecnológico, uma nova forma de difusão tecnológica de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

Não obstante, cabe avaliar mediante quais critérios esses profissionais, nacionais ou imigrantes, são considerados qualificados no presente trabalho. Parte-se do “Manual Canberra” (OCDE, 1995)⁴, já apresentado como parâmetro internacional na determinação, mediação e análise de dados a respeito dos Recursos Humanos dedicados à Ciência e Tecnologia (RHCT) (OCDE, 1995)⁵. Segundo o grupo Manual, o grupo definido como RHCT caracterizaria os profissionais altamente qualificados à medi-

² No original: “[...] *human capital is embodied in people and contains knowledge about new technologies and materials, production methods, or organizational skills, it raises the question of whether the international movement of human capital with embodied technology will give rise to technology diffusion across countries.*” (LE, 2008, p.619).

³ A respeito das diferentes vias pré-estabelecidas de difusão tecnológica (P&D), Le (2008) ressalta trabalhos como os de Coe e Helpman (1995), Engelbrecht (1997), Lichtenberg e Van Pottelsberghe (1998), Keller (1999, 2002) e Frantzen (2000, 2002) a respeito do comércio internacional, são destacados por Le (2008). Assim como, Soete e Patel (1985), sobre transferência estrangeira direta de tecnologia; Van Pottelsberghe e Lichtenberg (2001), sobre investimento direto externo; Park (2004), sobre o fluxo internacional de estudantes; e Park (1995), sobre a proximidade nos espaços tecnológicos.

⁴ A formulação desse aparato conceitual-analítico sobre os “Recursos Humanos voltados à Ciência e Tecnologia” contou com a colaboração de diferentes organizações internacionais, entre elas, a OCDE, a EUROSTAT, a Organização das Nações Unidas para educação, ciência e cultura (UNESCO) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (OCDE, 1995, p.2).

⁵ No original: “[...] *provide guidelines for the measurement of Human Resources devoted to Science and Technology (HRST) and the analysis of such data.*” (OCDE, 1995, p.2).

da que preencham os seguintes critérios: a) “Ter concluído com êxito a educação a nível terciário num domínio de ciência e tecnologia.” ou b) “Não ser formalmente qualificado como os indivíduos acima, mas serem empregados em uma ocupação de ciência e tecnologia onde as qualificações acima são normalmente exigidas.” (OCDE, 1995, p.16, tradução nossa)⁶. O termo RHCT⁷ descreveria, portanto, uma “força de trabalho qualificada especial” (OCDE, 1995, p.8, tradução nossa)⁸, que englobaria ao mesmo tempo todos os profissionais que obtiveram um curso superior ou, mais restritamente, indivíduos que possuam “[...] qualificações universitárias em ciências naturais ou engenharia (ou que trabalhem em uma ocupação de C&T associada).” (OCDE, 1995, p.8, tradução nossa)⁹.

Nesse contexto, destacam-se os movimentos relativos à mão de obra qualificada e, mais especificamente, aos profissionais do conhecimento, os quais, dadas suas particularidades e condições espaciais prévias em termos sociais, econômicos, históricos, culturais e políticos, seriam um recurso estratégico aos países envolvidos, seja favorecendo a criação, inovação ou mesmo o compartilhamento do conhecimento adquirido.

No âmbito da sociedade do conhecimento, Castells (1999) discute os trabalhadores do conhecimento, como parte dos profissionais qualificados, com base em sua elevada formação educacional e acadêmica. São os indivíduos com maior número de anos de estudo presentes numa determinada população, o que estaria relacionado ao fato de que uma sólida formação educacional, com, ao menos, um grau universitário, é fundamental para o desenvolvimento de uma carreira como trabalhador do conhecimento. O autor ressalta o poder exercido pelas tecnologias de informação e de comunicação sobre o mercado de trabalho e sua dinâmica no contexto social, econômico e político da sociedade do conhecimento e em rede, sobretudo, tendo em vista um cenário em que a “[...] capacidade tecnológica, infraestrutura tecnológica, acesso ao conhecimento e recursos humanos altamente qualificados tornam-se fontes críticas de competitividade na nova divisão

⁶ No original: “*a) successfully completed education at the third level in an S&T field of study; b) not formally qualified as above, but employed in a S&T occupation where the above qualifications are normally required.*” (OCDE, 1995, p.16).

⁷ É importante observar que, segundo o “Manual Canberra”, entende-se ciência como o estudo de diferentes áreas do conhecimento como “matemática, física e economia”, enquanto tecnologia, envolveria a aplicação de conhecimentos que exijam o uso de “instrumentos e técnicas para atingir determinados objetivos” (OCDE, 1995, p.16, tradução nossa).

⁸ No original: “*special skilled labour force*” (OCDE, 1995, p.8).

⁹ No original: “[...] *university-level qualifications in natural sciences or engineering (or working in an associated S&T occupation).*” (OCDE, 1995, p.8).

internacional do trabalho.” (CASTELLS; HALL, 1994, p.109, tradução nossa)¹⁰.

Florida (2014)¹¹, por sua vez, utiliza o conceito de trabalhadores do conhecimento de forma a abordar a perspectiva de ascensão de uma nova classe social, a “classe criativa”, constituída por indivíduos de diferentes áreas do conhecimento e com características particulares que os permitem exercer uma função dominante na sociedade, sobretudo, devido ao importante papel econômico e financeiro que exercem.

Florida (2014), chama de classe criativa em seu estudo sobre os Estados Unidos a parcela de profissionais, trabalhadores do conhecimento, que, com criatividade, consegue agregar valor econômico aos produtos que desenvolvem. A base dessa classe seria, principalmente, econômica, de modo a “[...] sustentar e informar seus membros social e culturalmente, assim como, suas escolhas de estilo de vida.” (FLORIDA, 2014, posição 302, tradução livre)¹². Ademais, tendo em vista a importância da criatividade e da inovação para o processo de crescimento econômico de uma região, ressalta-se o papel dominante que essa classe exerceria na sociedade no que diz respeito à influência política e econômica (FLORIDA, 2014).

A partir disso, Florida (2014) argumenta que esses profissionais seriam responsáveis pelo desenvolvimento, criação, inovação e pesquisa de novas tecnologias e, por isso, ocupariam as posições mais altas na hierarquia de trabalho criativo, visto que exercem funções capazes de produzir “[...] novas formas ou designs que sejam facilmente transferíveis e amplamente úteis.” (FLORIDA, 2014, posição 914, tradução nossa)¹³. São indivíduos que atuam como:

[...] cientistas e engenheiros, professores universitários, poetas e romancistas, artistas, animadores, atores, designers e arquitetos, bem como a liderança de pensamento da sociedade moderna: escritores de não

¹⁰ No original: “*Technological capacity, technological infrastructure, access to knowledge, and highly skilled human resources become critical sources of competitiveness in the new international division of labor.*” (CASTELLS; HALL, 1994, p.109).

¹¹ A referência citada se trata de um e-book e, portanto, será utilizada a posição da citação no texto e não as páginas, visto que essas não estão disponíveis nesse tipo de mídia.

¹² No original: “*underpins and informs its member’s social, cultural and life styles choices*” (FLORIDA, 2014, posição 302).

¹³ No original: “[...] *new forms or designs that are readily transferable and widely useful - such as designing a product that can be manufactured and sold; coming up with a theorem or strategy that can be applied in many cases; or composing music that can be performed again and again. [...] people at the core of the Creative Class engage in this kind of work regularly; it’s what they are paid to do. Along with problem solving, their work may entail problem **finding**.*” (FLORIDA, 2014, posição 914, grifo do autor).

ficção, editores, figuras culturais, profissionais de grandes centros de pesquisa, analistas e outros de formadores de opinião. (FLORIDA, 2014, posição 912, tradução nossa)¹⁴.

Entre os trabalhadores do conhecimento estariam ainda, os profissionais que, apesar do alto nível de educação formal e de capital humano, não costumam atuar no processo criativo, mas no desenvolvimento de conhecimento voltado à resolução de problemas específicos (FLORIDA, 2004 apud MELLO, 2007). Esses trabalhadores atuam “[...] em uma ampla gama de indústrias intensivas em conhecimento, como os setores de alta tecnologia, serviços financeiros, as profissões jurídicas e de assistência à saúde.” (FLORIDA, 2014, posição 914, tradução nossa)¹⁵. Seriam os advogados, contadores, administradores de empresas e demais trabalhadores que dão suporte ao desenvolvimento, pesquisa e inovação tecnológica.

Não obstante, Mello (2007) avança ainda mais no debate ao demonstrar a espacialização dos trabalhadores do conhecimento em Campinas-SP, utilizando um agrupamento de ocupações próprio aos trabalhadores do conhecimento a partir dos critérios de Florida (2004 apud MELLO, 2007) e de outros autores com base nas informações do Código Brasileiro de Ocupações (CBO) de 2002¹⁶. Mello (2007) ressalta, no contexto nacional, a importância do trabalho criativo exercido também por outros profissionais, como aqueles que atuam na área da educação.

Com base nessa metodologia, é possível a identificação das ocupações de trabalhadores do conhecimento no mercado de trabalho nacional. Adota-se, assim, a categoria utilizada por Florida (2004 apud MELLO, 2007) adaptada ao padrão CBO por Mello. O trabalhador do conhecimento englobará, portanto, as ocupações discriminadas por Mello (2007) e atualizadas por Domeniconi e Baeninger (2016).

¹⁴ No original: “[...] *scientists and engineers, university professors, poets and novelists, artists, entertainers, actors, designers and architects, as well as the thought leadership of modern society: nonfiction writers, editors, cultural figures, think-tank researchers, analysts and other opinion-makers.*” (FLORIDA, 2014, posição 912).

¹⁵ No original: “[...] *in a wide range of knowledge-intensive industries such as high-tech sectors, financial services, the legal and health care professions.*” (FLORIDA, 2014, posição 914).

¹⁶ “Esta classificação descreve e ordena as ocupações dentro de uma estrutura hierarquizada que permite agregar as informações referentes à força de trabalho segundo as características que dizem respeito às funções, tarefas e obrigações do trabalhador e ao conteúdo de seu trabalho (conhecimentos, habilidades e outros requisitos exigidos para o exercício da ocupação).” (PALERMO; OLIVEIRA; LOPES, 2015, p.27).

Os trabalhadores do conhecimento no Polo Tecnológico de São Carlos-SP

Com o objetivo de compreender como o grupo de trabalhadores do conhecimento, constituído por brasileiros e imigrantes, tem se estabelecido nos polos de desenvolvimento tecnológico do estado de São Paulo, sobretudo, em São Carlos-SP, seu perfil, suas especialidades e também as potencialidades de absorção dessa mão de obra altamente especializada, será necessário avaliar como se dá a inserção desses indivíduos no mercado de trabalho formal do município.

Para tanto, serão utilizadas as informações do mercado de trabalho formal disponíveis nos microdados da Relação Anual de Informações Sociais/Ministério do Trabalho e Emprego, entre 2006 e 2016¹⁷. Os dados obtidos a partir dessa fonte representam registros administrativos de responsabilidade do empregador e com periodicidade anual. Conta-se com uma abrangência nacional desagregável por país, grandes regiões, Unidades da Federação e municípios. A base conta, portanto, com dados de estoque (número de registros) e de movimentação da mão de obra empregada (contratações e desligamentos - CAGED), por sexo, faixa etária, grau de instrução, entre outros (COMITÊ DE ESTATÍSTICAS SOCIAIS, 2016).

No entanto, leva-se em consideração que se trata de uma estatística de fluxo (HAKKERT, 1996) e tais informações representam os vínculos ativos estabelecidos com as empresas até 31 de dezembro do ano anterior ao considerado, não o volume de imigrantes. Outra dificuldade presente em seu uso diz respeito a possíveis omissões, erros de preenchimento ou divulgação de dados fora do período de declaração por parte dos empregadores. Porém, segundo o Comitê de Estatísticas Sociais (CES) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), essas limitações têm sido superadas, principalmente, com a transferência total do processo para meio magnético e pela internet a partir de 2000. Além disso, é importante ressaltar que uma parte significativa dos imigrantes encontra-se fora da esfera formal de trabalho, atua como autônomo ou em outras atividades sem regulamentação e carteira assinada, de modo que, não é contabilizada na base.

¹⁷ Alguns dos dados considerados nesse trabalho têm início em 2006, pois a partir desse ano a RAIS passa a captar informações segundo o novo Código de Atividade Econômica (CNAE 2.0) (COMITÊ DE ESTATÍSTICAS SOCIAIS, 2016), o que permite uma análise mais detalhada do grau de instrução dos profissionais estrangeiros mais qualificados (uma vez que passa a diferenciar as categorias de mestrado e doutorado). No entanto, é possível considerar uma periodicidade diferente quando se objetiva avaliar outras informações disponibilizadas pela base.

Apesar desses limites, é possível captar os vínculos de trabalhadores nacionais e imigrantes, bem como informações socioeconômicas relevantes para a composição do perfil desse contingente e de sua inserção no mercado formal de trabalho.

Assim, de modo a identificar os Trabalhadores do Conhecimento (TC) presentes no mercado de trabalho formal foram selecionadas as seguintes variáveis dos microdados: CBO 2002; Emprego em 31/12; Faixa Etária; Escolaridade após 2005; Idade; Municípios por Unidades Federativas (UF), Nacionalidade; Sexo; Tamanho do Estabelecimento e Renda Média¹⁸. Com isso, busca-se analisar quais as principais características da população nacional e migrante altamente qualificada inserida no mercado de trabalho formal do estado de São Paulo e do município de São Carlos-SP segundo os critérios de análise dos trabalhadores do conhecimento (MELLO, 2007), principalmente, o nível escolaridade e a ocupação segundo a CBO de 2002. Logo, foram selecionados os vínculos de trabalho ativos, por nacionalidade, entre 10 e 65 anos ou mais de idade, registrados no mercado de trabalho formal, que apresentassem uma escolaridade maior ou igual ao Ensino Superior Completo¹⁹ e ocupações condizentes com a metodologia utilizada (DOMENICONI; BAENINGER, 2016).

A Tabela 1, abaixo, apresenta os registros em 31/12 para todos os profissionais contratados no total de municípios do estado de São Paulo e, especificamente, em São Carlos, segundo nível de escolaridade no ano de 2016. É importante indicar que estão inclusos nesse grupo trabalhadores imigrantes e nacionais. Nota-se que a maior parte dos vínculos diz respeito, no caso dos nacionais, a profissionais com ensino médio completo, seja para todo o estado (6.429.494) ou para São Carlos (31.684). Já no caso dos imigrantes sobressaem-se os registros para indivíduos com o ensino superior completo, 17.612 para o estado e 14.712 para o município.

¹⁸ Mais informações sobre os dados disponibilizados pela RAIS e suas descrições em: <ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/RAIS/Layouts/v%EDnculos/>. Acesso em: 30 nov. 2016.

¹⁹ Foram selecionados trabalhadores com Ensino Superior Completo, Mestrado e Doutorado.

Tabela 1 – Vínculos ativos no mercado de trabalho formal do estado de São Paulo e do Município de São Carlos-SP, respectivamente, total e imigrantes, segundo nível de escolaridade, 2016

Escolaridade após 2005	SP Geral	SP Imigrantes	São Carlos Geral	São Carlos Imigrantes
Analfabeto	22.502	115	99	0
Fundamental Incompleto	1.152.976	2.604	4.055	5
Fundamental Completo	1.253.672	3.605	16.546	16
Médio Incompleto	814.625	2.048	3.392	2
Médio Completo	6.429.494	13.992	31.684	30
Superior Incompleto	510.312	1.278	2.100	4
Superior Completo	2.896.390	17.612	14.712	83
Mestrado	79.382	931	427	4
Doutorado	34.767	956	826	33
Total de Vínculos ativos para Trabalhadores altamente escolarizados	3.010.539	19.499	15.965	120
Total de Vínculos ativos para Trabalhadores do Conhecimento	1.132.503	8.256	6.690	93
Total	13.194.120	43.141	73.841	177

Fonte: Elaborado com dados da Relação Anual de Informações Sociais (BRASIL, 2016).

Com base na informação apresentada pode-se encontrar o total de vínculos ativos para profissionais altamente escolarizados, ou seja, aqueles que possuam ensino superior completo, mestrado e doutorado. Entre esses, estão os registros para os trabalhadores do conhecimento, profissionais altamente escolarizados e alocados em ocupações voltadas ao desenvolvimento tecnológico ou a sua administração. Ainda que estes representem um número restrito de registros, é importante ter em mente as relações sociais em curso. Ademais, observa-se que entre o total de vínculos ativos no mercado formal do estado, em média 8,58% diziam respeito aos trabalhadores do conhecimento (1.132.503 em 13.194.120). Já entre os registros para imigrantes a participação dos trabalhadores do conhecimento do total para o estado em 2016 foi de 19,14% (8.256 em 43.141). Para São Carlos, porém,

ainda que em proporções muito menores, a participação dos trabalhadores do conhecimento no total foi de 9,06 % (6.690 em 15.965), enquanto entre os 177 registros de imigrantes na cidade em 2016, 93 apresentavam um perfil condizente com os trabalhadores do conhecimento, aproximadamente 53, 54%.

A Tabela 2, por sua vez, permite analisar as principais ocupações próprias aos Trabalhadores do Conhecimento (TC), imigrantes (ITC) ou nacionais (NTC), registradas no município de São Carlos no ano de 2016. Ressalta-se que entre os Imigrantes Trabalhadores do Conhecimento as ocupações que mais apresentaram vínculos ativos foram: Analistas de Sistemas Computacionais, Professores de nível superior do ensino fundamental (1ª a 4ª séries) e Professores de engenharia, arquitetura e geologia do ensino superior. Não obstante, há que se avaliar a limitada inserção laboral no mercado de trabalho formal do município de profissionais estrangeiros voltados à inovação e criação de novas tecnologias aqui considerados enquanto trabalhadores do conhecimento.

Já entre os nacionais destacam-se os vínculos ativos de Professores de nível superior do ensino fundamental (1ª a 4ª séries); Analistas de Sistemas Computacionais; Enfermeiros de Nível Superior e Administradores e Empresas. Assim, de modo geral, há uma proximidade entre os setores de alocação desses profissionais, nacionais e imigrantes, sobretudo, na área de computação e de educação.

Por fim, há que analisar as nacionalidades desses imigrantes trabalhadores do conhecimento presentes no município de São Carlos. Entre os 6.783 registros para trabalhadores do conhecimento no município, 98,63% eram de brasileiros (6.690 em 6.731). Já os vínculos ativos para imigrantes representaram 1,37% do total (93 em 6.783). Entre as nacionalidades observadas 39 eram latino-americanas e caribenhas; 26 asiáticas; 23 europeias; 3 africanas e 2 da América do Norte.

Tabela 2 – Vínculos ativos de trabalhadores do conhecimento total (TC), nacionais (NTC) e imigrantes (ITC) no mercado de trabalho formal de São Carlos-SP, 2016

Ocupações	Total de Vínculos Ativos para ITC	Total de Vínculos Ativos para NTC	Total de Vínculos Ativos para TC
Analistas de sistemas computacionais	25	609	634
Químicos	1	64	65
Engenheiros industriais, de produção e segurança	2	172	174
Enfermeiros de nível superior e afins	0	377	377
Médicos clínicos	2	180	182
Professores de nível superior do ensino fundamental (primeira a quarta series)	22	1.347	1.369
Professores de nível superior no ensino fundamental de quinta a oitava serie	1	171	172
Professores do ensino médio	0	209	209
Professores de engenharia, arquitetura e geologia do ensino superior	10	230	240
Professores na área de formação pedagógica do ensino superior	2	203	205
Programadores, avaliadores e orientadores de ensino	1	230	231
Administradores de empresas	0	250	250
Contadores e auditores	0	157	157
Total	93	6.690	6.783

Fonte: Elaborado com dados da Relação Anual de Informações Sociais (BRASIL, 2016).

Considerações Finais

A presente discussão teve por objetivo apontar a importância dos polos tecnológicos do estado de São Paulo como consolidação de espaços com a presença de ciência e tecnologia, em especial pela presença das universidades.

O caso da cidade de São Carlos aponta uma presença importante de registros para trabalhadores do conhecimento analistas de sistemas computacionais, inclusive com a participação de vínculos ativos para trabalhadores imigrantes, especialmente da parcela de profissionais voltados à ciência e tecnologia, aqui considerados enquanto imigrantes trabalhadores do conhecimento.

Destaca-se, ainda, o importante papel da esfera pública, enquanto agente responsável pelo desenvolvimento coordenado de políticas que visem apreender e fomentar os polos tecnológicos como espaços transnacionais de circulação do conhecimento, da informação e da força de trabalho nacional e internacional.

REFERÊNCIAS

BAENINGER, R. Migração transnacional: elementos teóricos para o debate. In: BAENINGER, R. et al. (Org.). **Imigração haitiana no Brasil**. Jundiaí: Paco, 2016. p.13-44.

BAENINGER, R. Migrações internacionais no século 21: desafios para uma agenda de pesquisa. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINO AMERICANA DE POBLACIÓN, 6., Lima, 2014. **Anais...** Lima: ALAP, 2014. Disponível em: <http://www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL56.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

BAENINGER, R. **Fases e faces da migração em São Paulo**. Campinas: NEPO/Unicamp, 2012. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/_faces_migracao.php>. Acesso em: 10 de jun. de 2016.

BELLUZZO, L. G. M. **Antecedentes da tormenta**. Campinas: Ed. da UNESP: FACAMP, 2009.

BRANDAO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**: uma agenda para os estudos regionais e urbanos. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). **Relação Anual de Informações Sociais**. Brasília, 2016. Disponível em: <<ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/RAIS/2016/>>. Acesso em: 15 jan.2018.

CASTELLS, M.; HALL, P. **Technopoles of the world**: the making of twenty-first century industrial complexes. London: Routledge, 1994.

CASTELLS, M. **The information age**: economy, society and culture: the rise of the network society. New Jersey: Blackwell Publishers, 1999. v.1.

CARVALHO, S. S. M.; CHAVES, C. V. Pólos tecnológicos e desenvolvimento regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., Recife, 2007. **Anais...** Recife: ANPEC, 2007. p.1-20. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A125.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

COE, D.; HELPMAN, E. International R&D spillovers. **European Economic Review**, Amsterdam, v.39, p.859–887, 1995.

COMITÊ DE ESTATÍSTICAS SOCIAIS. **Relação Anual de Informações Sociais – RAIS**. Disponível em: <<http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mte/relacao-anual-de-informacoes-sociais-rais.html>>. Acesso em: 15 set. 2016.

DE HAAS, H. International migration, remittances and development: myths and facts. **Third World Quarterly**, London, v.26, n.8, p.1269-1284, 2005.

DOMENICONI, J. O. S.; BAENINGER, R. “Trabalhadores do Conhecimento” na imigração internacional: o caso de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 20., 2016, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ABEP/ALAP, 2016. p.1-21.

ENGELBRECHT, H. International R&D spillovers, human capital and productivity in OECD economies: an empirical investigation. **European Economic Review**, Amsterdam, v.41, p. 1479–1488, 1997.

FLORIDA, R. **The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community & everyday life**. New York: Basic Books, 2004.

FLORIDA, R. **The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure, community & everyday life**. New York: Basic Books, 2014. E-book.

FRANTZEN, D. Intersectoral and international R&D knowledge spillovers and total factor productivity. **Scottish Journal of Political Economy**, Harlow, v.49, n.3, p.280–303, 2002.

FRANTZEN, D. R&D, human capital and international technology spillovers: a crosscountry analysis. **Scandinavian Journal of Economics**, Stockholm, v.102, n.1, p.57–75, 2000.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6.ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HAKKERT, R. **Fontes de dados demográficos**. Belo Horizonte: ABEP, 1996. (Textos Didáticos, n.3). Disponível em: <<http://www.ernestoamaral.com/docs/IndSoc/biblio/Hakkert1996.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

KELLER, W. Trade and the transmission of technology. **Journal of Economic Growth**, Norwell, v.7, p.5–24, 2002.

KELLER, W. How trade patterns and technology flows affect productivity growth. **National Bureau of Economic Research Working Paper Series**, New York, n.6990, p.1-57, 1999.

LAHORGUE, M. A. Polos tecnológicos no Brasil: espontaneidade ou inovação social? In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA

E INNOVACIÓN, 1., México, 2006. **Anais...** México: OEI, 2006. Disponível em: <<http://www.oei.es/memoriasctsi/mesa6/m06p34.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

LAISNER, R. Olhares sobre o poder local entre tradição e mudança na Região Central. In: BAENINGER, R.; MACIEL, L. (Org.). **Região administrativa central**. Campinas: Nepo/UNICAMP, 2013. p.39-60.

LE, T. Brain drain or brain circulation: evidence from OECD's international migration and R&D spillovers. **Scottish Journal of Political Economy**, Harlow, v.55, n.5, p.618-636, nov. 2008.

LICHTENBERG, F.; VAN POTTELSBERGHE, B. International R&D spillovers: a comment. **European Economic Review**, Amsterdam, v.42, p.1483-1491, 1998.

MACIEL, L.; BAENIGNER, R. Evolução da população e migração nas regiões de Araraquara e São Carlos. In: BAENINGER, R.; MACIEL, L. (Org.). **Região administrativa central**. Campinas: Nepo/UNICAMP, 2013. p.9-22.

MARIGHETTI, A.; SPOSITO, E. S. A formação dos pólos tecnológicos e seu papel no processo de desenvolvimento territorial no município de São Carlos. **Revista Geografia em Atos**, Presidente Prudente, v.1, n.9, p.21-29, 2009. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/geografiaematos/article/view/282/marighetin9v1>>. Acesso em: 06 jun. 2018.

MATUSHIMA, M. K. **A formação de um eixo de desenvolvimento entre os municípios de São José do Rio Preto e Mirassol-SP**. 2001. 114f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2001.

MELLO, L. F. **Trabalhadores do conhecimento e qualidade do lugar em Campinas – SP**. 2017. 217f. Tese (Doutorado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)**. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES (OIM). **Migración calificada y desarrollo: desafíos para América del Sur**. Buenos Aires: OIM, 2016. (Cuadernos Migratórios, n.17).

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **The measurement of scientific and technological activities: manual on the measurement of human resources devoted to S&T "Canberra Manual"**. Paris: OECD Publication Service, 1995.

PACHECO, C. A. **A fragmentação da nação**. Campinas: Unicamp/IE, 1998.

PALERMO, G.; OLIVEIRA, A. T.; LOPES, J. Conceitos e notas metodológicas – CGIg/CNIg, RAIS, Censo Demográfico (IBGE). **Cadenos OBMigra**: Revista Migrações Internacionais, Brasília, v.1, n.2 nesp., p.9-34, 2015. Dossiê Especial: A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/14893>. Acesso em: 11 jun. 2018.

PARK, J. International student flows and R&D spillovers. **Economic Letters**, [s.l.], v.82, p.315–320, 2004.

PARK, W. International R&D spillovers and OECD economic growth. **Economic Enquiry**, [s.l.], v.33, n.4, p.571–591, 1995.

PELLEGRINO, A. **¿Drenaje o éxodo?** reflexiones sobre la migración calificada. Montevideo: Universidad de la República, mar. 2001. (Cuadernos del Rectorado, UDELAR).

SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SOETE, L.; PATEL, P. Recherche-developpement, importations de technologie et croissance economique: une tentative de comparaison internationale. **Revue Economique**, Paris, v.36, n.5, p.975–1000, 1985.

VAN POTTELSBERGHE, B.; LICHTENBERG, F. Does foreign direct investment transfer technology across borders. **The Review of Economics and Statistics**, Cambridge, v.83, n.3, p.490–497, 2001.

ZOUAIN, D. M. et al. Metodologia para planejamento de parques tecnológicos: o caso do Manual do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PARQUES TECNOLÓGICOS E INCUBADORAS DE EMPRESAS, 23., 2014, Recife. **Anais...** Recife: ANPROTEC, 2013. Disponível em: <[http://anprotec.org.br/anprotec2014/files/artigos/artigo%20\(7\).pdf](http://anprotec.org.br/anprotec2014/files/artigos/artigo%20(7).pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2018.

**NOVOS CENÁRIOS DA GESTÃO
DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DA
UNIVERSIDADE AO CENÁRIO
NACIONAL**

INDICADORES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES E MUITOS DESAFIOS PARA O SÉCULO 21

Roberta Peres

O panorama da gestão de políticas públicas no Brasil do século 21 se revela através de inúmeros desafios que vem sendo enfrentados e ressignificados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque, de acordo com Jannuzzi (2012) e Arretche (2012), este foi um marco de ampliação do escopo das políticas sociais no Brasil e, ao mesmo tempo, da reconfiguração do pacto federalista como o entendemos hoje.

Neste sentido, há que se entender essas diferentes faces da gestão de políticas públicas à luz desses desafios. Este trabalho se traduz num esforço de delimitação desses desafios, bem como das possíveis ferramentas de enfrentamento que gestores e gestoras tem hoje à disposição, com destaque para o uso de indicadores sociais no planejamento, monitoramento e avaliação de políticas. É preciso, para cumprir esses objetivos, reconstruir o pano de fundo e o processo que levou o uso de indicadores sociais das esferas acadêmicas – onde foram concebidos – para a gestão de políticas públicas, sobretudo em sua dimensão local, os governos subnacionais, com destaque para os municípios, grandes responsáveis pela execução de políticas públicas no Brasil (COSTA, 2004).

Segundo Januzzi (2012), há alguns fatores de diferentes naturezas que corroboraram o ganho de espaço dos indicadores sociais na esfera da gestão de políticas públicas. O autor divide esses fatores em conjuntos de diferentes naturezas. Os primeiros fatores, de natureza política-institucional, se traduzem nas mudanças proporcionadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como pelo momento político de redemocratização no país pós ditadura militar. O aumento do escopo das políticas públicas, embutido no texto constitucional, bem como a ascensão dos municípios a entes federados – especificidade do nosso federalismo (ARRETCHE, 2012), compõe esses fatores de natureza política-institucional para a incorporação dos indicadores sociais na gestão de políticas públicas.

É importante ressaltar algumas características marcantes deste processo de descentralização desencadeado pela Constituição Federal de 1988. Segundo Abrucio e Franzese (2007), a redefinição dos papéis dos entes federados acabou por se tornar um processo incompleto, sobretudo no caso dos Estados. Se União e municípios tiveram seus papéis bem delimitados a partir do texto constitucional, os governos intermediários acabaram por ter enfraquecido o seu papel tão importante de articuladores de políticas locais (ARRETCHE, 2012). Esta “indefinição” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007), acaba também por redimensionar as formas de estruturar a gestão de políticas públicas no Brasil, onde se observa diferentes exemplos de políticas desenhadas e implementadas a partir de associações diretas entre a União e os municípios, que tem claramente distribuídas as esferas decisórias e regulatórias, bem como de execução, respectivamente. Esta estrutura de definição de papéis entre os entes federados para a gestão de políticas públicas compõe um dos grandes desafios para o século 21.

Retomando o argumento de Jannuzzi (2012), o segundo grupo de fatores que promoveram o rompimento da esfera acadêmica pelos indicadores sociais rumo à sua aplicação sistêmica na gestão de políticas públicas no Brasil é de natureza econômica e social, traduzido sobretudo pela reprodução de problemas históricos como a desigualdade, a pobreza, o desemprego. Era preciso, portanto, avançar no incremento das formas de enfrentamento dessas questões, uma vez que as estratégias e as ferramentas utilizadas pouco surtiram efeito ao longo do século 20, resultando no aprofundamento da desigualdade no país.

Para além desses aspectos circunscritos a fatores de natureza política-institucional, econômica e social, comuns ao Brasil, mas também a outros países em desenvolvimento, é preciso um olhar mais abrangente sobre a própria origem e definição dos indicadores sociais. Para tanto, é preciso voltar o olhar para meados do século 20, em que a ideia de desenvolvimento e sua mensuração estava atrelada à ideia de crescimento, cuja principal medida se resumia ao PIB – Produto Interno Bruto e outras medidas econômicas. Siedenberg (2003, p.46) define uma mudança na orientação dos vetores de definição da noção de desenvolvimento:

Por volta dos anos 1950 este considerável conjunto de definições e termos econômicos foi enriquecido por mais um vocábulo, que em pouco tempo acabou se configurando como um conceito-chave nas ciências sociais aplicadas: o conceito de desenvolvimento. Inicialmente o conceito de desenvolvimento foi utilizado como sinônimo de crescimento econômico, mas em função de seu significado e de sua abrangência extrapolou rapidamente as fronteiras da Economia.

Essa mudança advém do desencaixe observado entre o crescimento do PIB e a persistência da pobreza em países em desenvolvimento. Segundo Jannuzzi (2012, p.20),

Crescimento econômico não era, pois, condição suficiente para garantir o desenvolvimento social. O indicador PIB per capita, até então usado como proxy de nível de desenvolvimento socioeconômico pelos países, mostrava-se cada vez menos apropriado como medida representativa do bem-estar social. Nos países centrais, tal medida tampouco prestava-se aos objetivos de monitoramento efetivo da mudança social em seus múltiplos aspectos e de formulação de políticas sociais de cunho redistributivo ou compensatório nas diversas áreas.

De acordo com esses autores, portanto, define-se que foi justamente a partir desses descompassos observados entre o desenvolvimento social e o crescimento econômico que se empreendeu um esforço teórico e metodológico para o redimensionamento do que se entendia por desenvolvimento social, bem como o desenho de medidas que pudessem mensurar este novo conceito teórico abstrato. Este foi um esforço desenvolvido em diferentes esferas, tanto ligadas a agências internacionais quanto na academia.

A definição de indicador social é concebida, então, a partir da reflexão sobre as dimensões necessárias para traduzir, em termos operacionais, o que então se entendia sobre desenvolvimento social, a partir de diferentes perspectivas teóricas. A definição de Atkinson et al. (2002, p.112), revela os contornos dessa empreitada: “Indicador social é uma importante ferramenta para a mensuração do desenvolvimento social de um país e para o subsídio de políticas públicas.”

Estão contemplados nesta definição teórica aspectos fundamentais acerca dos indicadores sociais como os conhecemos – e utilizamos – hoje. O primeiro deles trata da associação entre os indicadores e a ideia de ferramenta. Ou seja, trata-se de um artifício metodológico concebido para um determinado fim: traduzir em cifras tangíveis e auxiliar a observação de um aspecto da realidade social. A ideia de “**mensuração do desenvolvimento social**” revela seu caráter original de conceber o desenvolvimento desatrelado do crescimento econômico. Por fim, os autores encerram sua definição com a relação entre indicadores sociais e as políticas públicas. Ou seja, subsidiar políticas públicas é atributo de indicadores sociais por definição.

A definição de Jannuzzi (2012, p.21, grifo do autor) é também de primeira importância para o conhecimento acerca de diferentes dimensões dos indicadores sociais:

Um indicador social é uma **medida**, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou **operacionalizar um conceito social abstrato**, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

O autor trata de um aspecto fundamental para o entendimento da separação entre o desenvolvimento social e o crescimento econômico. Ou seja, para entender os fatores que promoviam a persistência de problemas estruturais como a pobreza em países em desenvolvimento, era preciso definir dimensões concretas para conceitos teóricos abstratos. A própria ideia de pobreza, ou de desenvolvimento social, são dimensões teóricas abstratas. Como medir, afinal, desenvolvimento social para além de seus aspectos econômicos? Qual o resultado objetivo dessa ferramenta?

A gênese da reflexão acerca dos indicadores sociais aponta o caminho para essa transformação. A partir de uma perspectiva teórica e da observação empírica da dimensão social a se mensurar, o pesquisador ou gestor de políticas públicas elege quais fatores concretos podem melhor traduzir um conceito teórico abstrato. Como traduzir em cifras tangíveis o conceito de condições de vida da população? A partir da perspectiva teórica utilizada, define-se as dimensões que se aproximam do conceito e que podem ser operacionalizadas, mensuradas, observadas: esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, acesso a saneamento básico, taxas de distorção idade-série, taxa de desocupação, são alguns exemplos de indicadores sociais que podem dar uma dimensão concreta ao conceito abstrato de “condições de vida da população”.

A partir deste entendimento da possibilidade de tradução de dimensões abstratas em concretas, passíveis de mensuração, os indicadores sociais ganham um novo status para além de suas fronteiras acadêmicas. Ultrapassar essas barreiras significa, portanto, incorporar ao dia a dia dos gestores e gestoras de políticas públicas em diferentes níveis o hábito de refletir acerca da realidade observada e enfrentar o desafio de construir, a partir de uma perspectiva teórica, um conjunto de indicadores sociais que certamente irão subsidiar políticas públicas, garantindo maior eficiência, eficácia e efetividade das ações.

Mas de que forma pode se dar essa incorporação do uso de indicadores sociais ao cotidiano da gestão de políticas públicas no Brasil? Quais são os fatores que favorecem ou constroem essa estratégia?

Para esta reflexão, partimos da ideia de ciclo da política pública. Segundo SOUZA (2006, p.20), esta definição está atrelada a diferentes estágios constitutivos da política: “[...] definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.” Há algumas críticas bastante pertinentes acerca desta ideia de ciclo da política. Segundo Marques e Faria (2013), um dos principais problemas desta concepção de políticas públicas é a sugestão de que o processo de produção de políticas seria linear, como se cada um dos estágios se desse necessariamente nesta ordem, sem qualquer sobreposição quando, de fato, a gestão de políticas públicas é uma tarefa bastante complexa em que gestores devem lidar com diferentes ações, em diferentes estágios, ao mesmo tempo. O autor ressalta ainda a existência de diferentes níveis de governo, que também não são levados em conta na definição do ciclo. Outra crítica é ao fato de que o ciclo das políticas públicas teria sua centralidade na esfera decisória, ao passo que a implementação de políticas é também central uma vez que pode, inclusive, transformá-las substancialmente (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

Ainda assim, toma-se aqui a ideia de ciclo de políticas para ilustrar, de forma simplificada, de que modo os indicadores sociais podem ser incorporados aos diferentes estágios de desenvolvimento das políticas, ainda que esses estágios possam se sobrepor no cotidiano de gestores e gestoras. Desde a detecção de demandas sociais a atender ou a inclusão na agenda de problemas a enfrentar, os indicadores sociais podem oferecer diferentes insumos e subsídios para orientar com maior precisão a tomada de decisão. É claro que a esfera decisória é permeada de múltiplas dimensões que compõe o legítimo jogo político. Justamente por isso, o foco desta reflexão se resumirá em quatro etapas do ciclo das políticas públicas: formulação, implementação, monitoramento e avaliação, uma vez que, segundo Lipsky (1980), implementadores são também decisores, uma vez que podem alterar escopo, regras e procedimentos das políticas para sua aplicação final.

Parece bastante claro que o desenho de uma política pública deve partir, entre outros elementos, de um bom diagnóstico. Quanto maior o conhecimento acerca da realidade social a enfrentar, maior será a precisão do desenho e da implementação de uma determinada política. Jannuzzi (2016), define as diferentes forças que podem influenciar o processo de formulação, que reúne não só a elaboração do diagnóstico, mas também o desenho de programas e ações:

Na realidade, essas tarefas são conduzidas por técnicos do setor público, com maior ou menor participação de consultores externos, sujeitos a

diferentes tipos de influência, naturalmente procurando responder às preferências dos políticos no topo da hierarquia, que tem a legitimidade de pautar as escolhas pelo voto que lhes foi conferido nas eleições. O fato é que essa fase não está tão desvinculada assim do cotidiano da política ou tão isolada das influências propostas dos grupos de interesse, como se supõe. Há sempre atores com maior ou menor ascendência na formatação dos possíveis programas e ações. (JANN; WEGRICH, 2007, p.45).

O argumento de Jannuzzi (2016) esclarece que a gestão de políticas públicas não se define através de um caráter isento, técnico e burocrata. Todas as etapas deste ciclo de políticas são permeadas inclusive pelo olhar dos gestores, sua bagagem cultural, social. Portanto, ressalta-se com esta reflexão que não se deve associar o uso de indicadores sociais na formulação de uma política como uma atividade puramente técnica e objetiva.

Dito isto e reconhecidas essas características da gestão de políticas, especialmente em sua fase de formulação, ressalta-se a importância dos indicadores sociais como ferramentas fundamentais para a oferta de subsídios tanto para o diagnóstico quanto para o desenho da política. Independente do problema a enfrentar, é fundamental que sejam coletados e sistematizados dados bastante precisos sobretudo sobre o contexto e o público-alvo de uma determinada ação. Se, de uma forma geral, as políticas sociais têm como fim garantir e dar acesso a direitos, a primeira pergunta a ser respondida na etapa de formulação de uma política é para quem se está planejando. E não só isso, mas qualificar esse público alvo a partir de indicadores que apresentem especificidade, validade e relevância, aderência e legitimidade.

A implementação de políticas públicas também é tarefa a ser subsidiada por indicadores sociais, sobretudo indicadores de processo, que permitiram o acompanhamento do emprego e alocação dos diferentes recursos e insumos mapeados no processo de formulação. Lembrando que o processo de implementação de políticas públicas é também um momento de ajustes e de respostas a especificidades locais, podendo os gestores atuarem também numa esfera decisória circunscrita para facilitar o alcance de determinado objetivo.

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são também fases em que o uso dos indicadores sociais são fundamentais. Diferentes metodologias de coleta de informação, fontes de dados disponíveis e inúmeros indicadores oferecem hoje aos gestores ferramentas capazes de proporcionar um acompanhamento do desenvolvimento de política e, ao mesmo tempo,

possibilidades de avaliação em intervalos de tempo que permitem inclusive intervenções durante o curso de uma ação.

Há hoje à disposição de gestores de políticas públicas dados de naturezas bastante diversa como os Censos Demográficos, Pesquisas Domiciliares e os Registros Administrativos, dentre outros exemplos. Esses dados estão disponíveis de forma bastante facilitada e acessível a qualquer cidadão. Caberá aos gestores acumular conhecimento sobre esses diferentes dados, de modo a utiliza-los da melhor forma possível. Diferentes metodologias de análise também se apresentam como estratégias para o monitoramento e avaliação de políticas públicas: metodologias quantitativas e o uso de estatísticas públicas de naturezas diversas; metodologias qualitativas e o desafio de produzir informações próprias daquela política. Muitos são os caminhos teóricos e metodológicos para compor um panorama de monitoramento e avaliação das políticas.

Mas se há tantas informações disponíveis, quais são os entraves para o uso cotidiano dos indicadores sociais por gestores de políticas públicas? Por que ainda parece ser um desafio tão grande, sobretudo para as prefeituras, incorporar esses protocolos de observação, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas com base em indicadores sociais?

Um dos pilares desta resistência ainda observada no Brasil se apresenta como em duas faces de uma mesma moeda. A primeira delas está ligada às profundas e persistentes desigualdades de naturezas diversas no país. Nosso processo de descentralização favoreceu, sobretudo na década de 1990, um novo paradigma das municipalidades, de modo que assistimos a um aumento importante do número de municípios no país (COSTA, 2004; ARRETCHE, 2012). A despeito de suas características tão desiguais, como por exemplo São Paulo (11.253.503) e Serra da Saudade (825 habitantes), os municípios apresentam o mesmo peso institucional e são responsáveis pela execução de um mesmo conjunto de políticas públicas, sobretudo de saúde e educação. Esses fortes contrastes revelam que os gestores de municípios tão desiguais dispõem também de recursos bastante desiguais para incorporar ao seu cotidiano os indicadores sociais. A capacitação de gestores públicos para estas atividades específicas seria de caráter fundamental para que possamos avançar no enfrentamento destes desafios. O outro lado da mesma moeda está justamente na distribuição desigual de quadros gestores em todos os entes federados brasileiros.

Considerações Finais

Os indicadores sociais constituem importante ferramenta de trabalho para gestores e gestoras de políticas públicas. Embora se reconheça que a gestão não se resume a uma atividade puramente técnica, mas permeada de subjetividade – sobretudo no que tange ao olhar dos próprios gestores – e que também está imersa num legítimo jogo político em que atuam diferentes atores, o uso de indicadores sociais figura como a principal fonte de subsídios para o alcance de objetivos diversos.

O Brasil apresenta grandes desafios à incorporação do uso de indicadores sociais ao cotidiano de gestores de políticas públicas: nossa estrutura federalista, em que os municípios tem destaque na execução de políticas, as desigualdades macrorregionais, e também as especificidades locais são alguns deles. Neste sentido, faz-se fundamental a capacitação de gestores de políticas públicas para o uso destes indicadores em todas as fases do ciclo das políticas públicas.

Concebidos de modo a dar uma nova dimensão à ideia de desenvolvimento social desatrelado de sua face econômica exclusiva, os indicadores sociais podem, de fato, otimizar recursos, facilitar o planejamento, monitoramento e avaliação de políticas, promover o acesso a direitos constitucionais, bem como garantir maior eficácia, efetividade e eficiência das políticas em tempos de concorrência por recursos escassos.

É de fundamental importância, portanto, o conhecimento não apenas da existência desses indicadores sociais, mas também de suas características, propriedades e diferentes tipologias. É preciso avançar na construção do conhecimento específico da gestão de políticas públicas atrelado ao uso de diferentes fontes de dados e metodologias quantitativas e qualitativas, de modo que os gestores possam, ao mesmo tempo, utilizarem os recursos e insumos já existentes, mas que também disponham da possibilidade de enfrentar com independência seus desafios locais. Estados e, sobretudo, municípios, tem muitos desafios a enfrentar nesse campo, uma vez que as desigualdades regionais são tão profundas e marcantes.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos da economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. v.1, p.13-31.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

ATINKSON, T. et al. **Social indicators: the EU and social inclusion.** Oxford: Oxford University, 2002.

COSTA, V. Federalismo. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução.** São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

JANNUZZI, P. M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas.** Campinas: Alinea, 2016.

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.** Campinas: Aliena, 2012.

JANN, W.; WEGRICH, K. The theories of the policy cycle. In: FISHER, E.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. **Handbook of policy analysis: theory, and methods.** Boca Raton; Londres; Nova York: CRC Press, 2007.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

MARQUES E.; FARIA, C. A. P. **A política pública como campo multidisciplinar.** São Paulo: Ed. da UNESP; Rio de Janeiro: Ed. da Fiocruz, 2013.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation.** Los Angeles: University of California, 1973.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. **Desenvolvimento em questão**, Ijuí, v.1, n.1, p.45-71, jan./jun. 2003. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/67>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

O SENSO COMUM COMO DOMINAÇÃO SIMBÓLICA: A RACIONALIDADE DITA LEGÍTIMA COMO CONSENSO NA POLÍTICA PÚBLICA

Maria Chaves Jardim
Camila Benjamim Vieira

Introdução

A partir de experiência acumulada em nosso grupo de estudos e pesquisa (NESPOM-FCLAr¹) com algumas políticas públicas - tais como o Programa Bolsa Família (JARDIM; FLORES, 2013), o Programa Nacional de Agricultura Familiar - Pronaf (FREITAS, 2018), o Programa Educação para Todos - Prouni (ALVES, 2016), o Programa Nacional de Microcrédito (MIGUEL, 2015), o Programa Minha Casa Minha Vida (JARDIM; PORCIONATO, 2014) e o Programa Educacional de Resistência às Drogas e à violência-PROERD (MATTOS, 2017) - e ainda, com a realização de nossas pesquisas de campo. identificamos a reprodução de determinados discursos e usos do senso comum_sobre programas de políticas públicas e seus beneficiários. No Quadro 1 temos alguns exemplos de discursos encontrados em pesquisa de campo que ilustram o senso comum.

¹ Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Emoção, Sociedade, Poder, Organização e Mercado. Disponível em: <www.observatorionespom.com.br>

Quadro 1 – Senso Comum e políticas públicas

“A Caixa Econômica Federal teve que preparar seus funcionários para trabalhar com o público do Programa Bolsa Família, já que os funcionários não estão acostumados com esse perfil – comportamento, vestimenta, tom da voz, educação.” (JARDIM; FLORES 2013, frase dita em pesquisa de campo por um Diretor da Caixa, em tom de desqualificação dos beneficiários do PBF).

“A violência tem cara” (MATTOS, 2017, senso comum sobre a relação negra e violência, captado em pesquisa de campo sobre o PROERD).

“Beneficiários do Programa Bolsa Família são vagabundos, não querem trabalhar.” (JARDIM; FLORES, 2013, senso comum sobre o programa BF, captado em pesquisa de campo).

“Os assentados ganharam terra, semente, ganharam tudo, eu tenho que trabalhar pra ter as coisas.” (VIEIRA, 2017, senso comum em relação aos assentados da reforma agrária, captado em pesquisa de campo)

“Mulheres não sabem administrar dinheiro” (MIGUEL, 2015, senso comum captado em pesquisa de campo sobre o Programa Nacional de Microcrédito).

“Nesse tipo de programa, a inadimplência é muito grande nas classes populares; pobre é mal pagador.” (JARDIM; PORCIONATO, 2014, senso comum captado em pesquisa de campo sobre Programa Minha Casa Minha Vida).

“O Pessoal do Pronaf e do MST –Movimento dos Sem Terra - é vagabundo, folgado, dependente do Estado.” (FREITAS, 2018, senso comum captado em pesquisa de campo sobre o Pronaf).

“[Os beneficiários do Pronaf] são uns coitados, que trabalham tanto para ganhar tão pouco.” (FREITAS, 2018, senso comum captado em pesquisa de campo sobre o Pronaf).

Fonte: Banco de dados do NESPOM.

Especialmente no que se refere aos gestores de políticas públicas, estes também não estão imunes ao “senso comum”, inclusive algumas das frases acima foram ditas por estes informantes durante nossas pesquisas. Além desse problema, percebemos, ainda, o uso de categorias universalizantes para tratar de fenômenos das políticas públicas, os quais deveriam ser compreendidos em suas singularidades.

É considerando essa problemática que nosso artigo se apresenta. Assim, busca refletir sobre esse tema a partir de um caso específico, a racionalidade econômica de agricultores familiares e de um gestor ligado a efetivação dessa política pública em uma cidade do interior paulista, Araraquara².

Nosso argumento é que a implantação e a gestão de toda política pública é intermediada pelo “senso comum”. Em termos teóricos, entendemos “senso comum” a partir de Bourdieu (2002), para o qual, trata-se de um conjunto de crenças compartilhadas e incorporadas no corpo e na mente dos agentes, como algo “natural”, como um consenso, uma verdade, não necessariamente consciente. Segundo o autor, o senso comum passa a impressão de ser tão natural, que nem questionamos sobre sua validade, abarcando tudo aquilo que é considerado como “sendo assim mesmo”. Portanto, o senso comum é uma espécie de *doxa* vigente, que por sua vez determina a dominação via simbólico nas mais variadas características, seja na linguagem, no estilo de vida, na reprodução cognitiva de estigmas e na própria construção social, constituindo as relações interpessoais.

Nesta discussão, a dominação aconteceria na reprodução de valores e crenças por parte dos gestores de políticas públicas, as quais estariam em oposição à realidade, *habitus* e crenças da população alvo. Nesse sentido, argumentamos que o desempenho das políticas públicas seria mediado por fatores de ordem simbólica, porque tais políticas seriam (re) significadas a partir da visão de mundo dos seus gestores.

Como desdobramento desse argumento, o artigo sugere a ambiguidade do Estado, pois, ao mesmo tempo em que este buscaria superar um problema social, estaria colaborando para a reprodução de determinado

² A cidade de Araraquara está situada a 270 quilômetros da capital paulista, na região central do estado, sendo uma das maiores produtoras e exportadoras brasileiras de suco cítrico, destaca-se pela posição elevada no *ranking* de 2010 do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), usado para medir a qualidade de vida nos municípios baseado nas variáveis saúde, educação e renda, ficando entre as quinze primeiras cidades do Brasil. Nos anos 1970 com o Programa Nacional do Alcool (Proálcool) a elite econômica da cidade fortalece o investimento no setores canavieiro e de cítricos voltados para a exportação, sendo que na atualidade (2017) o comércio da cidade é composto pelos segmentos aeronáutico, agronegócios, alimentos/bebidas, atacado, distribuição, logística, mecânico, farmacêutico, energia, têxtil e tecnologia da informação. O censo demográfico feito pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 contabilizou 208.662 habitantes na cidade de Araraquara. A parcela da população rural que corresponde a esse número é de 5.932 mil, e a mão de obra agropecuária empregada no setor corresponde a menos de 3% do total de trabalhadores. Os maiores cultivos no município por extensão de terra (hectares) são a cana, o eucalipto e a laranja. Em meio a essas grandes plantações situam-se pequenas propriedades de agricultores familiares, além de três assentamentos da reforma agrária: Monte Alegre, Bela Vista do Chibarro e Bueno de Andrada.

senso comum existente, a partir da sua atuação via municípios, durante a implantação de uma política pública. Nessa perspectiva, é possível que o Estado, por meio de seus agentes estatais, esteja reproduzindo um senso comum que o próprio Estado visa combater, caso ilustrativo do Proerd, que, segundo Mattos (2017), traz em suas cartilhas de capacitação imagens e discursos que aproximam, de forma não consciente e voluntária, as categorias violência e usuários de drogas ilícitas com a imagem estereotipada da pessoa negra (MATTOS, 2017).

Além dessa introdução e da conclusão, o artigo está composto de três seções. Na seção um apresentamos nosso caso empírico, sobre as feiras de agricultura familiar na cidade de Araraquara; na seção dois, problematizamos nosso estudo de caso; na seção três mostramos a força da teoria econômica criando um determinado senso comum sobre racionalidade econômica e pontuamos a ambiguidade do Estado na produção de classificações mentais; finalmente, na seção quatro sugerimos possíveis soluções para os desafios diagnosticados no decorrer do texto.

As feiras de agricultura familiar de Araraquara-SP e a administração municipal

Para demonstrar nossos argumentos, apresentamos um estudo de caso partir da dissertação de mestrado da segunda autora deste texto, sobre a reprodução socioeconômica dos agricultores familiares de Araraquara-SP no circuito de feira de produtores organizada pela prefeitura da cidade (VIEIRA, 2017). Primeiramente apresentaremos os dados obtidos com as entrevistas para depois apresentarmos o posicionamento de um representante da gestão municipal sobre o problema apresentado.

As entrevistas de profundidade³ foram feitas em uma amostra intencional de 9 agricultores familiares, que também eram feirantes. As entrevistas tinham como foco cinco variáveis analíticas: trajetória de vida dos feirantes e de suas famílias; participação na feira; relação com a terra; organização da produção; e aspectos financeiros da família entrevistada.

A administração da feira/horta fica a cargo de famílias. Assim, como núcleo analítico das entrevistas trabalhamos com a composição atual da família do entrevistado, ou seja, os membros dela diretamente relacionados com a feira e seus dependentes, não ignorando as relações entre membros

³ Os dados colhidos com as entrevistas e as idas a campo foram tratados de forma relacional e reflexiva, considerando a análise da feira noturna da agricultura familiar como espaço de reprodução social e econômica, tendo em vista as formulações conceituais da sociologia econômica e rural.

familiares que não compõem esse núcleo, mas que estão em contato com a feira, propriedade ou produção.

De forma breve, o perfil encontrado entre os entrevistados é de maioria adulta entre 30 e 50 anos. De migrantes (sendo a maioria paranaense) que vieram com a família, também agricultora familiar. Em relação à transferência dessa atividade, a maior parte possui a mesma profissão dos pais, iniciando o trabalho na agricultura na infância, tal como estes. Entre os entrevistados, levando em conta cada membro do casal, a maioria possui até o ensino fundamental. Os casais de feirantes têm em média três filhos.

Os rendimentos com a feira, apenas estes, não são grandes montantes. Utilizando como exemplo o valor relatado pelo feirante sobre a média das vendas, equivalente a R\$ 250,00 por feira e o fato que os feirantes participam de três feiras por semana, em sete dias – dado que eles costumam fazer uma projeção semanal e não mensal (diferente do costume em relação a salário) - temos o recebimento de R\$ 750,00 semanais o equivalente a R\$ 3 mil mensais.

Esse valor é utilizado para pagar os insumos agrícolas, combustível, outras despesas com a feira (faxina, segurança, sacolas). É, ainda, dividido com os familiares que participam do trabalho, mas que moram em residências diferentes; e também é usado para o pagamento de diárias (entre familiares ou não). Mesmo diante desse rendimento e com a grande quantidade de trabalho, a feira somada a outras rendas, permite que esses feirantes continuem trabalhando com a agricultura, continuem no meio rural e, conforme relatam, com autonomia e qualidade de vida, dessa forma se reproduzindo socioeconomicamente.

Os resultados oriundos das entrevistas e da pesquisa de campo realizada nas feiras e nas propriedades das famílias (entre abril de 2016 e fevereiro de 2017) nos levaram a uma conclusão, a saber, de que a reprodução socioeconômica dos feirantes está relacionada ao contexto social e econômico no qual estão inseridos; ou seja, apesar do baixo ganho econômico (750,00 reais bruto, por semana), os feirantes demonstraram satisfação com o trabalho realizado, onde fazem não só a feira, mas também amizades, alianças, relações de solidariedade, o que a pesquisa chamou de reprodução socioeconômica⁴. Diante dessa conclusão, a pesquisa chamou a atenção para a necessidade de políticas públicas municipais para a inclusão desses feirantes, assim como para as condições de trabalho desses feirantes.

⁴ Apesar de não darmos ênfase aos conflitos, não ignoramos as tensões e as inimizades formadas no espaço.

As feiras⁵ da agricultura familiar de Araraquara são parte do programa “Negócio do Campo”, com a gestão da Secretaria Municipal de Agricultura. Nos documentos oficiais, essa atividade propõe aumentar a renda familiar dos pequenos agricultores e diversificar as opções de produtos que chegam à mesa da população, tendo o objetivo central⁶ apoiar a “comercialização, no varejo, de produtos hortifrutigranjeiros, conservas, doces, produtos derivados do leite e da industrialização artesanal, artigos oriundos do artesanato, cultura e lazer e outros gêneros alimentícios”, ficando proibida a venda de gêneros que a produção e/ou extração danifiquem o meio ambiente.

As feiras são compostas por três tipos de comércios: hortifrúti, artesanato e alimentação, sendo que a maior parte das barracas é de hortifrúti. Os feirantes dessas últimas possuem o pré-requisito de serem agricultores familiares⁷. Segundo a Secretaria de Agricultura Municipal havia, no início de 2017, o cadastro de trinta e seis feirantes⁸ para a participação das feiras, sendo a maioria destes assentados da reforma agrária da Região de Araraquara.

O resgate inicial da legislação sobre as feiras em Araraquara e outros documentos municipais, serviu para interpretar o contexto da pesquisa de maneira particular, vendo na realidade encontrada o resultado de um processo histórico, político e econômico, que tem, junto com a convivência de diferentes tipos de produção agrícola, um **circuito de feiras do produtor** (“negócios do campo”), o qual se mostrou preponderante para a reprodução socioeconômica dos feirantes.

Posto isso, para os produtores familiares de Araraquara, participar do circuito de feiras da cidade apresenta-se como uma forma de manter a atividade da agricultura (ainda que não seja do ramo de hortifrúti da feira), além de atingir uma qualidade de vida superior a que outros trabalhos possibili-

⁵ As feiras se iniciaram no ano de 2002, impulsionado pelo contexto político: “Em 2001, assume a prefeitura de Araraquara, uma corrente política ligada aos movimentos populares. Parte desse grupo, ao longo dos anos que antecedem a vitória política, estava ligado ao estudo e à pesquisa dos projetos de assentamento da região. Uma das metas de campanha era incentivar o desenvolvimento local da produção familiar rural.” (KURANAGA, 2006, p.28).

⁶ Composto pelos objetivos periféricos “[...] de facilitação do escoamento da produção agrícola de agricultores familiares e de assentamentos rurais da cidade, bem como o aumento da diversificação dessa produção e do emprego rural, oferecendo produtos de melhor qualidade e preços acessíveis que beneficiam o consumidor, voltando-se para a preocupação com a segurança alimentar do município.” (Texto da Lei municipal de Araraquara 8.288/2014).

⁷ Os agricultores familiares precisam confirmar sua categorização com a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

⁸ 10% dos agricultores familiares com DAP da cidade de Araraquara.

tariam (agroindústria, doméstica, etc.), sendo, portanto, uma estratégia de reprodução socioeconômica que, em nossa perspectiva, estaria relacionada ao *habitus* e à trajetória de vida dos agentes investigados.

O conceito de *habitus*, central nesse artigo, é entendido a partir de Bourdieu (1996) para quem existiriam estruturas objetivas, independentes da consciência e da vontade dos agentes, cujas estruturas são produtos de uma gênese social dos esquemas de percepção, de pensamento e de ação. Essas estruturas objetivas - visões de mundo - seriam construídas socialmente, a partir da história individual e coletiva dos agentes. (BOURDIEU, 1996). Nesse sentido, as estruturas mentais tanto dos feirantes quanto dos gestores gerariam o *modus operandi* destes, inclusive na formação da sua racionalidade econômica. O conjunto dessas predisposições formaria o *habitus* dos feirantes e dos gestores municipais.

Dito isso, consideramos que ao organizar feiras que permitam o escoamento da produção agrícola familiar, a Prefeitura beneficia não só os produtores, mas também a segurança alimentar. Assim, percebemos em pesquisa de campo, que existe de fato uma preocupação da Prefeitura com os feirantes. Contudo, nossa pesquisa identificou que parte dessa preocupação passa por uma “forma de pensar” que não consegue atingir a realidade dos feirantes. Mais concretamente, conforme a percepção dos entrevistados, não basta só a criação de feiras, é preciso encontrar caminhos para o escoamento dos produtos (maior desafio das feiras no momento - 2017), evitando desperdícios e perdas dos agricultores familiares.

Nossos dados indicam que a prefeitura tem buscado soluções, mas que estas nem sempre estão próximas da demanda dos agricultores familiares. Para esclarecer essa afirmação, oferecemos maiores detalhes. Assim, informamos inicialmente, que a nossa pesquisa recebeu um convite, por parte da Secretaria da Agricultura municipal, para a indicação de possíveis caminhos para a superação dos limites da feira, principalmente da diminuição da clientela e as quedas nas vendas, iniciadas desde 2015.

Foi feita uma reunião que contava com a presença da segunda autora desse artigo; da Coordenadora executiva da agricultura, que é uma agente assentada, pertencente à família de agricultores familiares, além de ser uma intelectual envolvida em estudos rurais; e o Secretário Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Econômico, agente com vasta experiência na área empresarial, além de realizar trabalhos junto a instituições filantrópicas.

Por ocasião da reunião, apresentamos os dados e indicamos alguns caminhos, ressaltando a importância dos agricultores serem reconhecidos como agentes primordiais no abastecimento alimentar local e a necessidade do aumento do público consumidor nas feiras. Indicamos, ainda, que as

limitações existentes poderiam ser sanadas por meio de um trabalho com a população local, de reconhecimento dos agricultores/feirantes, além de divulgações sobre a qualidade dos produtos vendidos e dos preços praticados, sempre abaixo do mercado. Argumentamos que no seu conjunto, essas estratégias seriam fundamentais para que os agricultores familiares ganhassem legitimidade e, sobretudo, visibilidade na cidade, aumentando o consumo nas feiras.

Ademais, outras ações⁹ a serem tomadas seriam a respeito do controle do comércio, pois nas feiras de Araraquara, seguindo a normalização sanitária nacional, temos a proibição da venda de itens diversos, principalmente de produtos beneficiados, criações e ovos. Essas vendas, se autorizadas, poderiam aumentar a renda dos feirantes.

Sobre isso, durante a pesquisa de campo presenciamos uma movimentação recente, em direção a essa reivindicação, por parte dos feirantes, do Núcleo de Pesquisa e Documentação Rural (NUPEDOR/UNIARA) e de agentes da Prefeitura (coordenadora executiva da agricultura); movimento que busca rever as restrições de vendas modificando a legislação municipal, dentro do possível, principalmente em relação a produtos beneficiados (mandioca descascada, verduras cortadas, etc.).

A reunião teve curta duração entre os afazeres do secretário municipal do trabalho e desenvolvimento econômico, que é também o vice-prefeito, e por isso possui uma agenda cheia. Após ouvir nossa argumentação (da pesquisadora em concordância com a coordenadora da agricultura), o discurso defendido por esse gestor municipal enfatizou a importância dos dados econômicos, como a renda resultante das feiras, gastos, a ausência da contabilidade formal e da necessidade de educação financeira junto aos feirantes.

Na sua perspectiva (do gestor), os elementos apresentados por nós estariam longe de tocar o principal problema, a saber, a incapacidade dos agricultores em fazer a contabilidade, em gerir os lucros. O curioso foi que, apesar de nos ouvir atentamente, o gestor passou a impressão de não ter acessado que foi dito, já que sua argumentação não incluiu, nem parcialmente, nossas sugestões.

⁹ Essas mudanças se constituem em uma luta (no sentido adotado por Bourdieu) dos feirantes em relação à prefeitura, pela autorização para venderem outros itens e pela possibilidade de aumentar a renda. Tal luta esbarra tanto em questões de concorrências internas (excesso de algum produto) quanto externas (diante de mercados com maiores variedades), como em normas sanitárias municipais e até mesmo em uma possível fuga da especificidade de “feira do produtor” (diante da vontade de alguns feirantes em venderem produtos terceirizados).

É possível explicar essa lacuna no entendimento, a partir da hipótese perseguida pela sociologia econômica, a saber, de que existem diferentes racionalidades econômicas (BOURDIEU, 2004; STEINER, 2016; ABRAMOVAY, 2004; GRANOVETTER, 2007; JARDIM; SILVA, 2015). Exemplificando, o gestor indicou como solução uma parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às micro e pequenas Empresas de São Paulo (SEBRAE), de forma que os feirantes pudessem aprender a fazer a própria contabilidade e gestão financeira. Sua preocupação enquanto administrador público parecia ser que os problemas do escoamento e a renda dos produtores seriam resolvidos com a real precificação econômica dos produtos e o balanço da produção.

Do lado dos feirantes, estes argumentaram em trabalho de campo, que fazer a contabilidade não era o problema, já que de uma forma bastante particular, sabiam organizar o orçamento; Sobre a precificação dos produtos, também acreditavam não ser esse o problema, pois se seguissem os preços dos mercados, sobrariam produtos nas suas prateleiras. Os feirantes afirmam que preferem vender mais barato e voltar para casa sem mercadoria e com dinheiro no bolso, mesmo que pouco.

Problematizando o caso

A prefeitura, como representante local do Estado, é uma instituição fundamental para a superação das lacunas encontradas nas políticas públicas. Por isso, quando o gestor sugere a parceria com o SEBRAE e a formação técnica em contabilidade e em educação financeira, o gestor não busca conscientemente o insucesso da política pública gerida por ele; ao contrário, está sensivelmente envolvido com esta e deseja o seu sucesso. Contudo, para Bourdieu (1996), independentes da consciência e da vontade dos agentes, ou seja, “sem querer e sem saber”, estes tomam decisões apoiados em um senso prático, construído a partir de suas histórias de vida.

Em diálogo com a afirmação de Bourdieu (1996) os gestores tomariam decisões em sintonia com suas visões de mundo. Essas visões de mundo, que formariam a sua racionalidade econômica, estariam mais próximas daquelas difundidas pelas escolas de negócio, consolidando um senso comum existente sobre “o que é certo” e “o que é errado” no “fazer econômico”.

Por outro lado, os agricultores/produtores/feirantes “fazem” a feira baseados em racionalidades específicas, passadas de pai para filho geracionalmente e pela tradição, ou seja, sem o intermédio da escola formal. Os feirantes que participaram da pesquisa são dotados de uma racionalização particular, diferente daquela esperada pelo senso comum para a figura do

“comerciante”; por exemplo, não realizam a divisão do que é despesa familiar e insumos para o trabalho e preferem vender seus produtos abaixo do mercado, já que esses são perecíveis, não há a possibilidade de estocá-los.

Mesmo que os feirantes concordam que a contabilidade é de fato importante para o “negócio”, depois de entrarem em contato com os discursos voltados à racionalização econômica, como cursos no SEBRAE-SP, não a realizam tal qual prescrito pela instituição formadora de microempresários. Ou seja, a forma que a contabilidade é realizada para precificar não está diretamente e exclusivamente baseada na margem de lucro em cima do custo da produção e do trabalho, mas em um saber, nem sempre consciente, dos valores que funcionariam no mercado (aceitos por consumidores, outros comerciantes, etc.).

Por exemplo, para a teoria econômica, o imaginário difundido no senso comum, propaga que quando há uma grande produção de determinado produto em um mercado regular, o preço é diminuído devido à grande oferta. Nas feiras, não acompanhando essa tendência, os preços são sempre estáveis, assim, a lógica é: se produzirem muito e conseguirem vender, os feirantes terão um aumento na renda, se não, o produto será perdido.

Por mais que os feirantes digam que precificam conforme o “mercado” e as centrais de abastecimento, nas feiras tais comerciantes possuem certa independência, expressa tanto por manterem o mesmo preço dos itens a cerca de dois anos, como por não seguirem a “flutuação” de preços encontrados nas centrais, utilizando valores arredondados para facilitar as transações, no uso de quantidades pré-estabelecidas como “saquinhos” e não de quilo ou unidade, facilitando também as contas de troco nas vendas.

Diante dos dados coletados, sugerimos que para além do *homo economicus*, os agricultores familiares (feirantes) não buscam somente lucros financeiros, mas a manutenção de sua atividade produtiva, laços sociais e, também, reconhecimento para sua posição social, a de agricultor feirante que fornece alimentação de qualidade.

Diferente do posicionamento da coordenadora executiva da agricultura, que além de gestora compartilha da realidade dos agricultores familiares assentados (categorias que compõem seu *habitus*), no que diz respeito à reunião, o outro gestor municipal (ligado ao campo empresarial), em sua fala parece indicar que existe apenas uma única racionalidade na implantação de uma política pública, a racionalidade econômica propalada pelo senso comum. Por isso durante a reunião esse gestor não acionou dados que fugiam desse senso comum, como a questão do reconhecimento e a divulgação das feiras para a população.

Esse gestor não considerou que a maior parte dos produtores já teve acesso aos cursos de contabilidade e de educação financeira, ou seja, se não operam com essa lógica não é por falta de conhecimento, mas por possuírem uma racionalidade diferente, o que faz com que estes cursos não tenham sentido para eles. Na nossa perspectiva, se naquele momento os agricultores realizassem a contabilidade tal qual prescrito pela teoria econômica, isso não iria garantir a reprodução socioeconômica deles - nem mesmo aumentar a venda, já que muito provavelmente a contabilidade aumentaria os preços dos produtos.

Apesar dos limites apontados por nós, esse caso não exclui a atuação da prefeitura municipal na organização das feiras, principalmente da atuação sensível da coordenadoria executiva da agricultura. Ao contrário, queremos indicar como diferentes racionalidades existem e que se não houver aproximação entre gestor e população atendida, esses desentendimentos culturais podem atrapalhar a implantação e a gestão da política pública.

Para entendermos a defasagem entre visão de mundo do daquele gestor público e dos feirantes, é importante recuperarmos o conceito de *habitus*, de Bourdieu. Trata-se de um “[...] princípio gerador de práticas objetivamente classificáveis e, ao mesmo tempo, sistema de classificação (*principium divisionis*) de tais práticas.” (BOURDIEU, 1996, p.162), fundando condutas regulares – “as coisas que se fazem” e “as coisas que não se fazem” (BOURDIEU, 1996). Portanto, é acionando o *habitus* construído e constantemente em transformação, que tanto gestores de políticas públicas, quanto os feirantes tomam decisões.

Para além do caso estudado, argumentamos que os gestores de políticas públicas tendem a acionar categorias mentais mais próximas das escolas de negócio, ou seja, uma racionalidade difundida sobre o que é comportamento econômico, via manuais de economia e performatizada por meio de programas televisivos populares. Assim, o senso comum reproduzido pelas escolas de negócio parece ser considerado mais legítimo (*dóxico*), em detrimento da racionalidade dos feirantes, mais próxima de sua dinâmica cultural, considerada pelo gestor como “a ser superada”. Portanto, a visão de mundo grande parte dos gestores seria a dominante, o senso comum, a *doxa* que determinaria a dominação via simbólico nas mais variadas características, seja na linguagem, no estilo de vida, na reprodução cognitiva de estigmas e na própria construção social.

Finalmente, é pela racionalidade do tipo *homo economicus* que aquele gestor do caso apresentado tentou exercer determinada violência simbólica (BOURDIEU, 1996) sobre os feirantes, ou seja, a impor uma racionalidade econômica única. Contudo, nossas observações de campo indicam

que cultura tradicional tem resistido ao poder simbólico da racionalidade econômica e rejeitado os pressupostos de precificação, de contabilidade e de educação financeira proposta por esta. Assim, a violência simbólica, considerada por Bourdieu (1996) como uma violência doce, suave e que exige a cumplicidade do dominado, não tem tido espaço junto aos agricultores familiares de Araraquara.

Vejam na próxima seção como a ciência econômica ajuda a produzir determinado senso comum sobre o “fazer econômico” e a propagar a racionalidade do tipo *homo economicus* como única, legítima e *doxica*.

A racionalidade econômica como senso comum e o papel do Estado na sua difusão

A divisão social do trabalho existente nos séculos XVIII e XIX separou economistas de um lado e demais cientistas sociais do outro. Naquele momento, economistas passaram a dedicar esforços na compreensão do mercado, do dinheiro, das bolsas de valores, dos investimentos dos grupos empresariais, enquanto temas como a pobreza, a desigualdade social, os partidos políticos, o Estado, o sindicato e as classes sociais, ficaram para os demais cientistas sociais.

Portanto, vem dessa época a cisão entre o que é considerado fenômeno econômico e o que é considerado fenômeno sociológico. Nessa divisão, a economia passou a prescrever algumas *doxa* ou “verdades”, por exemplo, que as decisões econômicas são neutras, racionais e resultantes de modelos matemáticos, da mesma forma que existiria um *homo economicus*, que seria racional e tomador de decisões, livre de todos os constrangimentos sociais.

Esse conjunto de postulado tem sido largamente difundido nos cursos de economia nas universidades internacionais e nacionais e tem estimulado jovens estudantes a encararem a economia como uma esfera autônoma da vida social, como uma questão puramente técnica ou matemática e a enxergarem os indivíduos como um conjunto atomizado de sujeitos egoístas. Essa perspectiva traz empoderamento à ciência econômica, reproduzindo o ciclo de dominação simbólica que a disciplina exerce, tanto na esfera do mercado, quanto na esfera social (LEBARON, 2012).

Portanto, com seu poder de produção de realidade, a ciência econômica promove aquilo que Merton (1968) chamou de profecias auto-realizantes, inclusive nas políticas públicas, produzindo e reproduzindo os seguintes postulados: no que se refere à vida econômica, os indivíduos são racionais, livres, interesseiros, procuram otimizar o emprego de seus recursos e, na medida em que podem agir em um ambiente de trocas e disputas livres

de intervenções e regulamentações políticas e culturais, realizam a melhor forma possível de produção e distribuição dos recursos econômicos – em grande medida, tidos como tendendo à escassez – e, assim, produzem um bem comum para a sociedade.

A consequência desse postulado como verdade absoluta, é que opções políticas e econômicas se tornam naturalizadas, óbvias. No caso apresentado neste artigo, o conceito de racionalidade passa a ser universal, abstrato e único, silenciando outras racionalidades e outras tradições culturais, como a dos agricultores feirantes. O problema da imposição de uma racionalidade do tipo *homo economicus* nesses agentes, é que a política pública acaba por não atingir plenamente a inclusão desse público alvo.

Lebaron (2012) argumenta que a visão *mainstream* de economia encontra eco nas escolas de economia dos Estados Unidos e tem formado os diretores e os presidentes dos bancos centrais ao redor do mundo. No Brasil, a Faculdade Getúlio Vargas (FGV) seria a representante dessa versão que negligencia o mercado como fato histórico localizado geograficamente e composto por sujeitos históricos. Desta feita, a teoria econômica dá uma aparência de naturalidade a algo que é resultante de uma construção social. Essa dita naturalidade é central para a economia manter seu poder de produção de realidades, ou seja, sua produção de crenças e de magia, como diria Bourdieu (2002).

Levando em conta o papel central que possui o Estado na produção e distribuição de formas de classificações mentais (BOURDIEU, 2014) e considerando o desdobramento do arrazoado acima, sinalizamos para o papel muitas vezes ambíguo efetivado pelo Estado, já que este estaria ajudando a reproduzir determinado senso comum na criação e ou/implantação de políticas públicas, de forma não necessariamente consciente e não necessariamente voluntária. Na nossa pesquisa, aquele gestor da prefeitura, seria também o representante do Estado, que de forma não consciente e não voluntária, trabalharia de maneira ambígua para a inclusão dos feirantes, como demonstrado, bem como a outra gestora que não opera no “senso comum” em relação a esse público, por estar próxima deles no espaço social, também seria uma representante do Estado.

Para Bourdieu (2014), os agentes sociais que participam do Estado são representados como encarnadores do Estado e de suas crenças *dóxicas*. Nesse sentido, os agentes responsáveis por programas de políticas públicas em estados e municípios precisam considerar a possibilidade de que existem outras racionalidades para além daquele difundida pelo senso comum. Quando um agente do Estado assume uma racionalidade econômica como verdade única e legítima, silencia outras vezes e outras racionalidades.

Como consequência, pode vir a comprometer os resultados das políticas públicas, que de forma ambígua, este agente defende e gerência.

Após essa demonstração teórica de como se formam e se reproduzem determinadas “verdades econômicas”, trabalharemos na próxima seção os desafios envolvendo gestores e populações, além de indicar possíveis soluções para os conflitos.

Desafios: Gestores, política pública e população

Considerando o exposto anteriormente, diagnosticamos pelo menos dois desafios que a política pública precisa enfrentar: conciliar o uso de conceitos universais (pobreza, qualidade de vida, desenvolvimento, racionalidade, por exemplo.) com as identidades e particularidades dos grupos sociais atingidos pela política pública; trabalhar com os grupos sociais para além dos valores do senso comum, pois estes, em certa medida, são carregados de valores pré-concebidos e, sobretudo, não respondem a realidade da população.

Como demonstramos no decorrer desse texto, a partir de um caso específico - mas que representa uma realidade - a política pública tem sido pautada em conceitos e valores universalistas e abstratos, que não correspondem aos conceitos e valores das tradições culturais do público alvo.

Para superar essa defasagem - entre visão de mundo do gestor da política pública (*habitus*) e população alvo - sugerimos o uso da Etnografia¹⁰. Trata-se de uma ferramenta teórico-metodológico¹¹ que no caso da política pública, permite a criação de diagnósticos e também de indicadores sociais, para além dos indicadores econômicos, visando o fortalecimento e a efetividade das políticas públicas. Para Oliveira (1998), o antropólogo deve possuir compromissos com as sociedades que estuda e deve constituir-se enquanto sujeito político, o que estaria em diálogo com a proposta da política pública.

No que se refere ao fazer etnográfico, trata-se de olhar “de perto e de dentro” (MAGNANI, 2002) visando a conhecer grupos culturais distintos, considerando que os grupos sociais são híbridos e um indivíduo pode fazer parte de mais de um grupo. Ou ainda, conforme Oliveira (1998), a Etnografia é a construção do conhecimento unificado através do olhar/

¹⁰ A Etnografia nasce juntamente com as ciências sociais no século 19. Existem diferentes linhagens e autores, passando pelos franceses, americanos, ingleses, por exemplo. Para uns é considerada método, para outros, metodologia. Para um primeiro olhar sobre o tema ver Damatta (1974).

¹¹ Para uns é considerada método, para outros, metodologia.

ouvir/escrever, atos cognitivos disciplinados pela disciplina. Nesse contexto, o uso do diário de campo para a coleta dos dados é imprescindível.

A Etnografia nos possibilitaria a identificar e a reconhecer o diferente atingido pela política pública, e com isso, trabalhar a tolerância e a alteridade, temas tão necessários e caros na contemporaneidade. Assim, em nossa perspectiva, com o uso da Etnografia seria possível à construção (e a aplicação) de diagnósticos socioculturais que levassem em conta as singularidades dos grupos atingidos pelas políticas públicas, considerando variáveis para além das econômicas, a saber:

- Economia local (arranjos produtivos e cadeias produtivas locais, ex: produções tradicionais);
- Conhecimento e efetividades de políticas públicas federais e/ou estaduais operacionalizadas pelo Governo local e sua articulação com as demais instâncias (estadual e federal);
- Reconhecimentos e identidades culturais (valores, tradições e práticas dos grupos sociais);
- Singularidades territoriais (clima, localização, histórico político e cultural, etc.);
- Conhecimento e aplicação de projetos de desenvolvimento local (articulando instituições: universidades, empresas, consultoras, ONG's, etc);

Considerando essas e outras variáveis de natureza sociocultural, acreditamos ser possível repensar os indicadores sociais já existentes, pois estes, em nossa perspectiva, estariam sustentados apenas em dados econômicas, que por sua vez levam em conta apenas questões objetivas. Longe de diminuir a importância dos dados econômicos e objetivos, chamamos a atenção para a complementaridade desses indicadores, agregando elementos culturais, simbólicos e políticos. Desta forma, a Etnografia nos ajudaria a reduzir o distanciamento entre políticas públicas e os grupos para quais essas são dirigidas, aproximando o Estado de grupos sociais atingidos pela política pública, reduzindo suas ambiguidades.

Portanto, buscando criar maior diálogo entre esses dois mundos, gestor e população – coordenados pelo Estado -, o artigo propõe que a Etnografia seja apropriada pelos formuladores e pelos gestores de políticas públicas, como instrumento de diagnóstico tanto do *habitus* do gestor, quanto da população atingida. Afinal, como nos afirma Steiner (2016, p.110) “[...]”

O senso comum como dominação simbólica: a racionalidade dita legítima como consenso na política pública

não existem valores neutros, nem tomadas de decisões puramente racionais, pois a racionalidade está sempre enraizada na cultura.”

Exatamente por isso, é preciso mapear e identificar cada cultura que se coloca diante do gestor, ampliando a alteridade e a tolerância a partir dos agentes do Estado, controlando na medida do possível as defasagens culturais entre gestor público e população beneficiada.

Conclusão

Por meio de um caso específico, mas que representa uma realidade na política pública demonstramos que gestores podem reproduzir (não necessariamente consciente) “seu pensamento pensado” (BOURDIEU, 2002) no trato da população alvo. Informamos, ainda, que este pensamento pensado é criado a partir de um senso comum difundido sobre o “fazer econômico”, cujo senso comum econômico seria criado a partir das escolas de negócio e performatizado, por exemplo, via SEBRAE nos municípios.

Considerando que os agentes do Estado encarnam o pensamento do deste, problematizamos que o Estado tem ocupado um papel ambíguo, já que, apesar de implantar políticas públicas necessárias, têm reproduzido um senso comum *dóxico*, legítimo, como a difusão da existência de uma racionalidade econômica única, do tipo *homo economicus*. Ao ignorar as tradições e a cultura da população envolvida, muitas políticas públicas encontram dificuldades na sua implantação e sobretudo, não tem atingido suas metas.

Visando a superação desses desafios, o artigo propõe o uso da Etnografia para maior aproximação entre gestores e população alvo, considerando o contexto cultural, simbólico e político para a produção de indicadores sociais que levariam à melhor performance das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o Diabo. **Tempo Social**: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, v.16, n.2, p.35-64, 2004. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/12435/14212>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

ALVES, T. **Prouni**: revolução simbólica na vida dos beneficiários. 2016. 83f . Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138139/alvez_tgm_me_arafcl.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jun. 2018.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, P. **A estrutura social da economia**. Porto: Campos das Letras, 2004.

BOURDIEU, P. A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos. In: BOURDIEU, P. **A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos**. São Paulo: Zouk, 2002. p.17-111.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**. Campinas; São Paulo: Papirus, 1996.

DAMATTA, R. O ofício do etnólogo, ou como ter “anthropological blues”. In: DAMATTA, R. (Org.). **Relativizando: uma introdução à antropologia social**. Petrópolis: Vozes, 1974. p.150-173.

FREITAS, G. B. de. **A construção social do mercado da agricultura familiar no assentamento Mario Lago em Ribeirão Preto/SP: o Pronaf e o caso das cestas de alimentos orgânicos agroflorestais**. 2018. 134f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/153605/freitas_gb_me_arafcl.pdf?sequence=7&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE**, São Paulo, v.6, n.1, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482007000100010.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

JARDIM, M. C.; FLORES, M. Programa Bolsa Família: enquadramento cognitivo dos direitos sociais. In: JARDIM, M. C. (Org.). **Estado e mercado no Brasil contemporâneo: a produção de sentidos, a produção de alianças**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. p.125-153.

JARDIM, M.; PORCIONATO, G. O mercado de trabalho gerado pelas obras do PAC em Araraquara. In: CASAGRANGE, E.; JARDIM, M. (Org.). **Araraquara dos anos 2000**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p.81-100.

JARDIM, M. C.; SILVA, M. R. **Programa de aceleração do crescimento (PAC): neodesenvolvimentismo?** São Paulo: Ed. da UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/s5k33/pdf/jardim-9788579837432.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

KURANAGA, A. **Feiras do produtor: alternativa para sustentabilidade de famílias assentadas rurais da região de Araraquara**. 2006. 121f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) - Centro Universitário de Araraquara, Araraquara, 2006. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp029125.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

LEBARON, F. A formação dos economistas e a ordem simbólica mercantil. **REDD**, Araraquara, v.4, n.2, jan./jul. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/redd/article/view/5176/4241>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MAGNANI, J. G. C. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n.49, p.11-29, jun. 2002.

O senso comum como dominação simbólica: a racionalidade dita legítima como consenso na política pública

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 12 jun. 2018.

MATTOS, K. **A produção e a reprodução do racismo institucional via programas estatais**: um estudo de caso a partir do PROERD. 2017. Iniciação Científica (Graduação em Ciências Sociais) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2017.

MERTON, R. **Theory and social structure**. New York: Free Press, 1968.

MIGUEL, A. C. **Familismo, maternalismo e políticas sociais**: o caso da política nacional de microcrédito do governo Lula. 2015. 297f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/7767/TeseACM.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

OLIVEIRA, R. C. de. **O trabalho do antropólogo**. Brasília: Paralelo Quinze; São Paulo: Ed. da UNESP, 1998.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

STEINER, P. **Altruísmo, dons e trocas simbólicas**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016.

VIEIRA, C. B. **O fazer a feira**: a feira noturna da agricultura familiar de Araraquara-SP como espaço de reprodução social e econômica. 2017. 128f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/150864/vieira_cb_me_arafcl_int.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Acesso em: 12 jun. 2018.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

LOCAL: DIMENSÕES TEÓRICAS E

ALGUMAS INVESTIGAÇÕES

Regina Claudia Laisner
Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina

Introdução

O objetivo deste capítulo é trazer, em linhas gerais, algumas das reflexões mais amplas que se estabelecem como base do trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs), da Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Franca. Serão apresentados na sequência, uma breve descrição das atividades realizadas pelo Grupo, seguida pela discussão de sua base teórico-metodológica, que serve de base para a realização de suas atividades de pesquisa e algumas iniciativas neste sentido.

O NEPPs está vinculado à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), da Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Franca, e está cadastrado junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) desde o ano de 2006, sendo composto por docentes, pesquisadores e estudantes de diferentes áreas do conhecimento. Tem o objetivo de fortalecer o debate sobre as políticas públicas no âmbito da Universidade e fora dela, assim como realizar trabalhos de investigação prática em quatro linhas fundamentais de pesquisa: 1) Políticas Públicas (PP): fundamentos, métodos e análise, 2) Políticas Públicas: Desenvolvimento, Democracia e Justiça Social, 3) Diagnóstico e avaliação de Políticas Públicas e 4) Políticas Públicas no âmbito internacional: processos de integração regional, inserção internacional de municípios e internacionalização da Educação Superior.

Desde sua constituição o Núcleo tem se fortalecido por meio da realização de diagnósticos socioeconômicos da região de Franca.¹ Mas o trabalho

¹ Destacam-se dois projetos já finalizados, que contaram com financiamento do CNPq, obtidos por meio da aprovação em seleções públicas de projetos de pesquisa nas áreas de

do NEPPs não se restringe a estas iniciativas; há um esforço para a promoção de discussões teóricas que ao mesmo tempo em que balizam as pesquisas realizadas, aprofundam o debate de temas que têm chamado a atenção da área. É com este intuito que se tem promovido Seminários bianuais, a partir dos quais o Grupo busca apresentar e discutir temas pertinentes ao campo de estudo das Políticas Públicas.²

Ao conciliar estas duas frentes de trabalho, aquela de cunho teórico-metodológico e a prática da investigação, o NEPPs tem como objetivo de longo prazo criar condições para que o Grupo se torne referência na coleta, organização e divulgação de dados sobre Franca e região de modo a potencializar e subsidiar Políticas Públicas,³ além do fomento à reflexão sobre

Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas. O primeiro foi o “Diagnóstico demográfico e socioeconômico dos bolsões de pobreza de Franca: subsídios para a implantação de programas de trabalho e renda” (Edital CNPq nº 50/2006) e para o projeto “Pesquisa de condições de vida e pobreza em municípios da região administrativa de Franca/SP: subsídios para a implantação de políticas sociais” (Edital MCTI/CNPq/MEC/Capes nº 07/2011). Estes projetos permitiram a consolidação do grupo, possibilitando a realização das pesquisas e a divulgação de seus resultados junto à comunidade interessada, assim como em eventos acadêmicos e científicos e publicações. Destaca-se o livro *Da invisibilidade à visibilidade: pesquisa de condições de vida e pobreza em Franca/SP* (LAISNER; MUSTAFA; PAVARINA, 2011) e o dossiê temático “Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa”, da Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp (2015), que sintetizou as contribuições teóricas dos participantes do II Seminário NEPPs, descrito na sequência.

² O primeiro Seminário do NEPPs foi realizada em 2011 e tratou do tema “Políticas Públicas – definições e debates”. Seu objetivo foi duplo: por um lado discutir a conceitualização de Políticas Públicas e principais aspectos envolvidos, especialmente do ponto de vista teórico, e de outro, em uma perspectiva mais prática, procurou-se dar ênfase à discussão de trabalhos de renomados pesquisadores na área, desenvolvidos a partir da investigação, sobretudo, de temas sobre condições de vida e pobreza. No segundo Seminário, intitulado “Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa”, realizada em 2013, procurou-se privilegiar o debate sobre uma agenda de pesquisa para os anos de 2010, articulando visões de analistas acadêmicos e gestores e considerando os vários desafios pertinentes a esta tarefa, tanto no campo mais técnico, como em relação aos aspectos que dizem respeito às questões de conjuntura nacional e à efetivação das políticas públicas. Por fim, em 2016 foi realizado o III Seminário, denominado “Múltiplas dimensões das Políticas Públicas”. Seu objetivo geral foi avançar a reflexão iniciada nas edições anteriores, com o propósito de apresentar um debate multidisciplinar e multidimensional de temas e dos desafios considerados centrais da agenda de pesquisas do campo das Políticas Públicas. Foram debatidas a própria definição e delimitação das PP em determinadas áreas de conhecimento, incluindo a dimensão internacional, além de questões relacionadas à avaliação das PP e à eficiência, prestação de contas e transparência dos atos públicos. Além destes, foram debatidas a participação popular nos processos de formulação e implementação de PP, assim como a compreensão dos vários atores envolvidos e suas respectivas ideias e valores.

³ Cabe destacar o desenvolvimento do projeto de Extensão Universitária ‘Observatório de Políticas Públicas’, financiado pela Pró-Reitoria de Extensão da Unesp, desenvolvido no

aspectos múltiplos e multidisciplinares acerca desta realidade, sem perder de vista o contexto nacional e internacional do campo das políticas públicas.

As pesquisas desenvolvidas pelo NEPPs, bem como os debates que são provocados pelos Seminários organizados, são fundamentais para a discussão da temática das políticas públicas em uma região bastante desenvolvida do estado de São Paulo. Franca está localizada a cerca de 400 quilômetros da capital do Estado e destaca-se como importante município na região onde se encontra inserido. Tal desenvoltura é atestada pelos números positivos em relação ao seu fluxo migratório que atrai, recorrentemente, trabalhadores, que, apesar de residirem em municípios vizinhos, encontram em Franca seus postos de trabalho, especialmente no setor industrial e de comércio e serviços. Além disto, as principais atividades produtivas de Franca têm efeitos sobre os municípios próximos; por exemplo, o setor coureiro-calçadista do município fomenta o desenvolvimento de atividades econômicas de muitos municípios dos arredores. Observa-se, então, que Franca se estabelece não só como município de destaque, mas como polo de promoção de atividades econômicas na região onde se localiza, estabelecendo uma ampla rede de relações sociais, políticas e culturais com as municipalidades vizinhas.

Ao se voltar ao município de Franca, o NEPPs contribui para a reflexão e o estudo das políticas públicas nesta região, que não conta com nenhum grupo de estudos e/ou pesquisas com esta temática específica e que está distante da capital e outros grandes centros de pesquisa, onde este tipo de reflexão é mais comum. As contribuições teóricas e práticas realizadas pelo Núcleo tem ganhado novas nuances e mais profundidade à medida em que se estabelecem parceiras acadêmico-científicas. Destaca-se, em especial, aquela estabelecida com o Núcleo de Estudos de População ‘Elza Berquó’ (NEPO), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), desde 2013, que tem gerado pesquisas conjuntas e atividades de extensão universitária relevantes. Fruto desta parceria, foi realizada em Franca, em agosto de 2017, o XI Programa de Capacitação “População, Cidades e Políticas Sociais”, realizado no âmbito do Programa de Seminários do Observatório das Migrações em São Paulo, em parceria com o NEPPs. Nela, houve especial oportunidade de aprofundar vários aspectos do debate das políticas públicas e sua relação com desenvolvimento local, feito no âmbito do NEPPs, e que são apresentados a seguir.

âmbito do NEPPs nos anos de 2014-2015, cujo objetivo era a compilação de notícias, divulgadas em jornais de circulação regional, que tratavam a respeito das políticas públicas estabelecidas no município de Franca e região, para posterior análise, acompanhamento e confecção de boletins informativos para divulgação.

A centralidade do tema do desenvolvimento

O conceito de desenvolvimento qualifica a proposta teórico-metodológica central dos estudos realizados pelo NEPPs. Ainda que se reconheça a importância do crescimento como condição *sine qua non* para a obtenção de desenvolvimento político e social, ele é compreendido como ‘meio’ e não como ‘fim’ da atividade econômica. Isto porque o conceito de desenvolvimento envolve, além da criação de riquezas, a apropriação dos **benefícios** decorrentes deste processo para a população. A ideia subjacente é a de que promova a ‘melhoria nas condições ou na qualidade de vida das pessoas’. Diz-se, portanto, que há desenvolvimento quando não somente há expansão do produto econômico como também há melhoramento nas condições em que este produto é obtido, distribuído e usufruído pelos indivíduos de uma dada localidade.

A contribuição dos estudos de Amartya Sen (2000) é bastante útil para assinalar o sentido e o significado que este conceito assume no âmbito das discussões realizadas pelo NEPPs, porque expande a compreensão que se tem sobre ‘desenvolvimento’, considerando-o não simplesmente como um processo de criação de riquezas. De acordo com este autor, o desenvolvimento não se restringe somente ao acesso a bens materiais; deve considerar a manutenção e expansão de direitos civis, políticos e sociais básicos, incluindo capacidades elementares como, por exemplo, ter “[...] condição de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão.” (SEN, 2000, p.52).

Percebe-se a visão que Sen (2000) tem a respeito da amplitude do conceito de desenvolvimento, interferindo não somente nas condições presentes da população e nas necessidades mais prementes, como em hierarquias superiores de desejos ou necessidades no futuro. Esta perspectiva contempla, então, não somente as benesses do crescimento econômico como as expande para além da consideração de um simples dado quantitativo, incorporando a noção de ‘desenvolvimento como liberdade’, “[...] um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” (SEN, 2000, p.17).

Em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade* Sen (2000) coloca como uma de suas ideias centrais a relação de complementaridade existente entre as condições sociais e a ‘condição de agente individual’, o que significa dizer que é preciso verificar o alcance da liberdade individual em um determinado contexto. Decorre daí sua noção de desenvolvimento que: “[...] consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportu-

nidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente.” (SEN, 2000, p.10).

Assim, de acordo com o autor, desenvolver uma sociedade significa expandir as capacidades das pessoas para que elas levem o tipo de vida que valorizam (SEN, 2000). Isso somente é possível se a liberdade for o ‘fim’ primordial e o ‘meio’ principal, para que com o tempo, o indivíduo seja capaz de assumir a condição de agente na política, na sociedade, na cultura e na economia.

Considerando ‘liberdade’ como ‘meio’ e não somente como ‘fim’, o autor considera necessárias cinco tipos de liberdades instrumentais para o alcance do desenvolvimento: (1) liberdades políticas, consideradas como os direitos políticos associados à democracia; (2) facilidades econômicas, referidas às oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca; (3) oportunidades sociais, nas áreas da educação, saúde, etc., que influenciam a liberdade de o indivíduo ter uma vida melhor e assumir a sua condição de agente; (4) garantias de transparência em sua relação com a coletividade, estabelecida p.ex., por meio da confiança e da diminuição da corrupção; (5) segurança protetora, que proporciona uma rede de segurança social à população mais empobrecida, que visa, p.ex., impedir que um indivíduo atinja a miséria (SEN, 2000). Nas palavras do próprio autor, tais liberdades instrumentais “[...] tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também tem o efeito de complementar umas às outras. [...] encadeamentos empíricos que *vinculam* os tipos distintos de liberdade um ao outro, reforçando sua importância conjunta.” (SEN, 2000, p.55).

Para efetivar tais liberdades faz-se necessário eliminar as possíveis formas de ‘privação’ de modo a assegurar, assim, a possibilidade de os indivíduos poderem se constituir em ‘agentes ativos’ da própria vida, utilizando a própria terminologia de Sen (2000). Tal fato torna imprescindível e desafiante a construção de políticas públicas que possibilitem a superação das barreiras que privam os indivíduos de sua liberdade efetiva, para que de fato se alcance o desenvolvimento. Nesta mesma perspectiva, o apoio público para a melhoria nas condições de acesso às liberdades individuais é fundamental, por meio de políticas voltadas à supressão de “gargalos” de acesso a elas ou de falhas de mercado. Assim, o que Sen (2000) defende é que para além de um conjunto de habilidades para se obter a satisfação das necessidades humanas é fundamental ter suas necessidades básicas providas, assim como, em igual medida de importância, dispor de condições – meios – para fazê-las funcionar. Este é, assim, o papel central das políticas públicas.

O sentido das políticas públicas

O campo de estudos das Políticas Públicas expandiu-se recentemente no Brasil, de maneira significativa, impulsionada, em grande medida, pela crescente importância que a questão da promoção do desenvolvimento pensado de forma articulada com políticas sociais passou a ocupar na agenda governamental (DRAIBE; RIESCO, 2009). Houve também expressivo aumento dos empregos na Administração Pública e em Organizações Não-Governamentais e privadas, especialmente aquelas envolvidas na provisão de serviços sociais, assim como a expansão acelerada da formação na graduação e pós-graduação na área de políticas públicas configurando o que Faria (2005) denominou como um verdadeiro *boom* das políticas públicas no Brasil, a partir dos anos 2000.

Todo este processo de expansão do campo das Políticas Públicas no Brasil foi marcado pela participação de várias áreas do conhecimento – este que é sobejamente um campo multidisciplinar desde seu nascimento. No caso das três áreas das Ciências Sociais, por exemplo, com características e perspectivas diferenciadas, houve a preocupação com a atuação do Estado e seus impactos em sociedade, seja pensando em questões macrossociológicas ou mais voltada para a análise dos processos políticos e da relações entre Estado e Sociedade, própria da Ciência Política ou ainda pensando, a partir da perspectiva antropológica, os impactos das ações estatais via políticas nos grupos que majoritariamente constituem seus objetos de estudos, as minorias.

Ainda que tenha havido este desenvolvimento, o que vemos na prática, em termos de avanços recentes, são trabalhos que acabaram vinculando-se a temas específicos, encerrados em suas próprias disciplinas, ao mesmo tempo em que o campo, como um todo, acabou sofrendo uma dispersão temática e teórica, como já se anunciava no final da década de 1990 (MELO, 1999). O esforço das três disciplinas das Ciências Sociais, assim como de tantas outras, deixou de trazer todos os ganhos que o campo poderia ter se comparada a outras áreas e seu apelo cada vez maior à especialização. Este é o diagnóstico que se faz ainda hoje, passados mais de dez anos, na avaliação de Marta Arretche, em entrevista concedida ao NEPPs, por ocasião do seu II Seminário (ARRETCHÉ, 2015). Tampouco o campo de políticas públicas pôde criar um conhecimento com um olhar multivariado, multidimensional e transdisciplinar, nas suas articulações práticas e teóricas.

Não obstante o conhecimento acumulado no campo de estudos das Políticas Públicas, os desafios nela ainda são muitos. A área ainda prescinde de uma estruturação mais densa do ponto de vista da própria organização e

delimitação temática e de seus métodos, como também no que se refere às questões que a envolvem em termos da conjuntura do país e dos respectivos elementos que, portanto, lhe configuram. Vitais para o desenvolvimento de um campo disciplinar, e sobremaneira, multidisciplinar e multidimensional, as abordagens teóricas e os métodos de investigação ainda têm de ser estimulados e aprofundados. Adicionalmente, nota-se a quantidade de desafios que precisam ser superados no *modus operandi* das Políticas Públicas (PPs), especificamente no que se refere ao processo de implementação, bem como análise de seus resultados – considerando o fato de que, para além das tradicionais constatações a respeito de eficácia, eficiência e efetividade das PPs, é necessário incorporar dimensões mais amplas e atuais, tais como justiça social e participação social ao processo de elaboração e avaliação para que, de fato, este processo avance a contento.

É justamente nesta direção que os estudos e discussões conduzidas no âmbito do NEPPs, de forma mais geral, têm sido desenvolvidos, com o intuito de tentar contribuir com o debate frente aos desafios analíticos das PPs. Busca-se avançar esta reflexão multidisciplinar e multidimensional de assuntos considerados centrais da agenda de pesquisas do campo das Políticas Públicas, com o propósito de apresentar um debate pautado nos propósitos do ‘desenvolvimento como liberdade’, em consonância com uma perspectiva de democracia e de justiça social. Nesta lógica, busca-se enfrentar temas e desafios relacionados à própria definição e delimitação de Políticas Públicas em determinadas áreas; à relevância de bons, acurados, territorializados e críticos diagnósticos prévios; à cobranças em torno de amplas avaliações, pautadas na lógica da cidadania; à clareza em termos de orçamento e financiamento público e da prestação de contas e da transparência dos atos públicos; às exigências, cada vez mais prementes, de descentralização das políticas e de inserção da participação popular nos processos de formulação e implementação das políticas; à incorporação da dimensão internacional das PPs, assim como a valorização cada vez maior da compreensão dos vários atores envolvidos nas políticas públicas e suas respectivas ideias e valores.

Busca-se, então, tratar os desafios que perfazem a necessidade da estruturação mais densa e crítica do campo das Políticas Públicas, de seus métodos e aplicações, especificamente no Brasil, tanto em nível teórico como empírico, de modo a tratar de questões que se remetem a demandas sociais, ao mesmo tempo em que perfazem exigências de reflexões e investigações nestas áreas de conhecimento. Este debate é fundamental para pensar questões mais imediatamente aplicadas ao desenvolvimento do campo de estudo de Políticas Públicas, de modo a contribuir para a maturidade da produção

científica na área. Mas também sua relevância é notada na medida em que se propõe a refletir acerca dos dilemas reais que ainda enfrenta o Brasil em termos de sua histórica “questão social”.

Ainda que, de certo modo, a estruturação e a formalização de políticas públicas no Brasil tenha avançado, em termos de um Estado ativo na introdução de questões sociais em suas políticas, há um nítido descompasso entre a necessidade e a oferta destas políticas. A grave questão social brasileira se evidencia pelas marcas da pobreza; uma pobreza que não somente se deixa notar pela insuficiência ou ausência de renda, mas que se faz presente, como afirma Lena Lavinas, quando não se tem acesso às condições mínimas de vida, o que destitui a pessoa de “[...] princípios elementares constitutivos da cidadania, do direito a uma alimentação saudável e suficiente, do direito a vestir-se e a morar apropriadamente, do direito a ter oportunidades e poder escolhê-las.” (LAVINAS, 1996, p.466).

Esta questão traz à tona a necessidade cada vez mais premente de implementação de políticas públicas de qualidade para o enfrentamento das questões sociais, em um cenário cada vez maior de escassez de recursos e onde, cada vez mais, ganha força um discurso de enxugamento, desestruturação e diminuição de responsabilidades sociais do Estado. Frente a este contexto, faz-se, cada vez mais fundamental, a defesa fortalecida das políticas públicas com foco nas especificidades e sentidos da sociedade brasileira e mediante a consideração do debate que considera o desenvolvimento, alinhado à lógica da democracia e da justiça social.

Tais reflexões são de extrema importância para se pensar a realidade nacional como um todo, mas também cabe espaço à consideração de questões locais ou particulares da região. Não se pode deixar de salientar que refletir acerca das Políticas Públicas, ainda que de escopo ou âmbito de aplicação mais gerais, deve ser um exercício que leva em consideração o reconhecimento das realidades locais – tornando o desenho, a elaboração e própria avaliação das políticas públicas mais adequadas e, portanto, mais condizentes com os lugares onde se pretende implantá-las. “Os territórios não devem ser vistos, portanto, apenas como dimensões administrativas (burocráticas) e ainda menos como realidades puramente físico-geográficas – mas como redes locais de cidadãos.” (URANI, 2004, p.511). Esta especificidade tem se tornado não somente uma proposição, mas também uma exigência, tanto internamente aos países, à medida em que estes se democratizam e clamam por políticas públicas cada vez mais acertadas e avaliadas, assim como internacionalmente, quando se considera a cobrança de organismos externos, que muitas vezes são os próprios financiadores destas políticas.

Políticas Públicas e desenvolvimento local

No Brasil, as localidades adquiriram o papel de protagonistas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) – chamada de ‘Constituição Cidadã’ – que promoveu um modelo federativo mais descentralizado, ao atribuir aos municípios o *status* de entes federativos, conferindo-lhes maior autonomia e maior poder de iniciativa. Na prática, entretanto, esta maior autonomia e capacidade de iniciativa nem sempre veio acompanhada de recursos suficientes para apoiá-las, sobretudo financeiros e/ou orçamentários.

Assim, é fundamental pensar o desenvolvimento, e o respectivo conjunto de políticas públicas a ele vinculado, do ponto de vista local – articulado, sem dúvidas, a realidades mais amplas, inclusive a internacional, mas considerando e enfocando a dimensão territorializada. Isto porque a dimensão territorial dos processos econômicos é essencial, tal como afirma Dowbor (2006, p.1): “[...] ao se deslocar boa parte das iniciativas do desenvolvimento para o nível local, aproxima-se a decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar, enfrentando em particular a ‘marginalidade urbana’ que se tornou a forma dominante de manifestação da nossa tragédia social.”

Trata-se, portanto, de estabelecer as bases para uma análise baseada em uma concepção de desenvolvimento alternativa, “[...] centrada nas pessoas e no ambiente ao invés de na produção e nos lucros.” e baseada “[...] nos espaços de vivência da sociedade civil, abordando questões de melhoria nas condições de vida e dos meios de sobrevivência a partir da perspectiva do domicílio.” (FRIEDMANN, 1992, p.31). Tal ponto de vista, que considera o desenvolvimento a partir da concepção territorializado, desde a comunidade que ali vive, exige um olhar sobre o local e, em especial, sua gente, seus recursos e sua qualidade de vida.

Tal como afirma Dowbor (2006, p.1), com referência ao postulado de Friedmann:

O modelo dominante de crescimento econômico expressa o anseio do capital global por uma economia ‘sem fronteiras’ na qual não haja nem interesses organizados nem poderes intermediando os centros de decisão corporativa por um lado, e trabalhadores e consumidores individuais por outro. Na ideologia do capital, este tipo de economia se chama “livre”. Reduz os interesses territoriais a um mínimo de ‘lei e ordem’, como assegurar o respeito aos contratos e a manutenção da ordem nas ruas. Esta visão traz também a expectativa que os Estados

Políticas públicas e desenvolvimento local:
dimensões teóricas e algumas investigações

territoriais lidarão da melhor forma que puderem com as consequências sociais do investimento privado e das decisões produtivas, tais como o esgotamento de recursos, desemprego, pauperização, poluição, desflorestamento e outros problemas das ‘áreas comuns’ (*commons*).

A territorialidade chama a atenção para outros aspectos considerados fundamentais ao desenvolvimento: aspectos que levem em consideração os direitos mais consagrados dos seres humanos em sua condição de cidadania. Estas exigências levam a uma articulação entre o ‘local’ e o poder do Estado. Para Friedmann (1992), ao reforçar estes aspectos, não se trata de negar o Estado. Ao contrário, o autor afirma que o Estado continua a ser um ator fundamental e que o desenvolvimento alternativo, baseado no empoderamento local, necessita de um Estado forte. Não se trata, porém, de um Estado centralizador e autoritário. Trata-se de um Estado que se apoie na participação política de seus cidadãos para a administração dos problemas; com isto a participação comunitária e o seu envolvimento direto nas questões da administração e seus recursos, aparece como um mecanismo regulador complementar e que resgata a dimensão de empoderamento dos cidadãos.

A justificativa moral para o desenvolvimento centrado nas pessoas dá-se por meio de três argumentos: Direitos Humanos, Cidadania e “Florescimento Humano”. O primeiro argumento é baseado nas afirmações da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em especial em alguns pontos como ‘liberdade’ e ‘necessidades básicas’. O segundo argumento, a Cidadania, baseia-se no reconhecimento da importância dos cidadãos, por parte do Estado, como uma comunidade política que deve receber prestações de conta e ser tratada de forma igualitária. O terceiro argumento envolve reconhecer as capacidades do ser humano e, a partir do desenvolvimento alternativo, oferecer condições de vida básicas (como comida, água, moradia), para ser capaz de explorá-las.

O objetivo, então, do desenvolvimento alternativo é humanizar um sistema como o que vivemos por meio de formas de resistência cotidiana e de luta política, que se transforme em direitos de a população excluída vista como ser humano, cidadão, no exercício de suas capacidades, sem obstáculos para isso, em termos semelhantes e complementares aos postulados de Sen (2000).

mente: a do ‘desenvolvimento como liberdade’ – ou seja, liberdade enquanto fim e meio do processo de desenvolvimento - *pari passu* a concepção de políticas públicas vinculada à democracia e à justiça social.

No primeiro caso, buscou-se por meio do “Diagnóstico demográfico e socioeconômico dos bolsões de pobreza de Franca: subsídios para a implantação de programas de trabalho e renda” capturar as necessidades satisfeitas e insatisfeitas de amostra representativa da população do município⁴ classificada pela Fundação Seade com elevado ‘índice de vulnerabilidade social’.⁵ O intuito da investigação foi analisar as reais condições de vida desta população (tipo de moradia, caracterização do entorno, escolaridade, condições de saúde, trabalho, etc.), e a possibilidade de se constituírem como agentes ativos no processo de desenvolvimento. Diante disto, entre diversos aspectos, procurou-se obter dados acerca das habilidades presentes nos indivíduos pesquisados e desejos de aquisição de novas habilidades e talentos (LAISNER; MUSTAFA; PAVARINA, 2011). Causou estranheza a grande quantidade de pessoas que não revelaram nenhuma intenção em adquirir novos conhecimentos ou ‘não saber o que quer fazer’, notadamente em jovens (15 a 30 anos).

Estes dados mostram o desalento dos pesquisados em relação ao futuro – supõe-se que este desalento deriva dos poucos acessos a que estas pessoas usufruíram e usufruem em suas vidas, ou seja, condições materiais restritivas acabam por restringir sonhos e novos desejos. (LAISNER; MUSTAFA; PAVARINA, 2011, p.106).

⁴ A pesquisa de campo realizada comportou uma amostra de 401 domicílios, correspondente aos dados de 1.472 moradores.

⁵ O Índice de Vulnerabilidade Social (IPVS), computado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), considera que as múltiplas dimensões da pobreza precisam ser consideradas, “[...] agregando aos indicadores de renda outros referentes à escolaridade e ao ciclo de vida familiar.” (FUNDAÇÃO SEADE, 2010). Além disto, tomou-se como suposto que a distribuição espacial da população brasileira encobria e disfarçava diferenças importantes com relação às condições de vida e sobrevivência da sua população. Assim, considerou também em seu indicador a apresentação de dados “[...] fortemente detalhados do ponto de vista espacial [...]”. A população dos municípios paulistas foi distribuída em seis grupos, em função da vulnerabilidade social apresentada, sendo o Grupo 1 o que comporta setores censitários sem ‘nenhuma vulnerabilidade’, enquanto o Grupo 6 é formado por setores censitários com ‘vulnerabilidade muito alta’: “[...] o segundo dos dois piores grupos em termos da dimensão socioeconômica (baixa), com grande concentração de famílias jovens. A combinação entre chefes jovens, com baixos níveis de renda e de escolaridade e presença significativa de crianças pequenas permite inferir ser este o grupo de maior vulnerabilidade à pobreza”. (FUNDAÇÃO SEADE, 2010).

Este relevante resultado mostra o quanto se faz fundamental a proposição e implementação de políticas públicas que enfrentem a desilusão de tantas pessoas, sobremaneira, os jovens, com suas vidas e seus futuros, de modo que possamos, de fato, acreditar em um desenvolvimento nos termos propostos teoricamente por este grupo de pesquisa. Um desenvolvimento que não se vincula somente a um projeto de país, mas sim a um projeto bem mais próximo e concreto, desde as localidades mais específicas.

No segundo caso, a “Pesquisa de condições de vida e pobreza em municípios da região administrativa de Franca/SP: subsídios para a implantação de Políticas Sociais” teve por objetivo

[...] construir um diagnóstico socioeconômico de domicílios, famílias e indivíduos inseridos no Cadastro Único para os Programas Sociais do Governo Federal, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A investigação foi aplicada a uma amostra representativa da população residente e cadastrada nos municípios de Cristais Paulista e Ituverava, localizados na Região Administrativa (RA) de Franca, estado de São Paulo⁶. (MUSTAFA et al., 2014).

Nesta pesquisa ficou evidenciada a relevância da abordagem multidimensional da pobreza. Seus resultados demonstraram, claramente, esta multidimensionalidade, refletida não somente na ausência ou insuficiência de renda – dado que é condição para cadastramento que a família tenha renda mensal total de até três salários mínimos ou o equivalente a até meio salário mínimo *per capita* – como também em condições de moradia precárias, baixa escolaridade, e inserção precária no mercado de trabalho.

Tais resultados só reforçam a máxima, que tentamos defender acima e comprovar com este relato de pesquisa, do quanto é essencial que o pano de fundo das investigações seja a descrição da realidade social, sob o ponto de vista da população mais empobrecida. Ela, como principal beneficiária das políticas sociais em prol do desenvolvimento no sentido que aqui se defende, é que nos provê deste olhar amplo e nas suas múltiplas dimensões – coisas que nem sempre os melhores e mais competentes propositores de políticas e gestores são capazes de perceber.

Cabe a este estrato uma especial atenção, não somente do NEPPs mas também das políticas públicas em geral, de modo que se possa contribuir para o desenvolvimento local a partir de uma perspectiva que considera

⁶ Foram considerados os dados existentes em 364 cadernos Únicos, no caso de Cristais Paulista, e 539 Cadernos, no caso de Ituverava.

que só é possível atingir um “desenvolvimento verdadeiro” “[...] quando a população em seu conjunto é beneficiada.” (FURTADO, 2002, p.21), conforme já nos ensinava Celso Furtado.

Considerações finais

Este artigo buscou apresentar, ainda que de maneira breve, as contribuições dos estudos realizados no âmbito do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs), da Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Franca. Antes, como aporte para tais estudos, expôs o referencial teórico que permeia suas análises a respeito do processo de ‘desenvolvimento’, na perspectiva de ‘desenvolvimento como liberdade’ conjugada por Sen (2000), e o papel das políticas públicas neste processo, notadamente para sua compreensão a respeito da relevância da remoção de limitadores às liberdades individuais. Ou seja, nesta direção, incorpora-se, nos debates realizados, a ideia de que a contribuição das políticas públicas é fundamental para o atingimento dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no Art. 3º na Constituição Federal de 1988, de

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

Deste modo, para que seja possível promover no Brasil o **desenvolvimento nacional**, é necessário fomentar políticas públicas que almejem um país **livre, justo e solidário**, com vistas a **erradicar a pobreza** e **reduzir as desigualdades sociais e regionais**. Só assim, se promoverá o **bem de todos**. Desenvolvimento este que só se concretiza quando políticas públicas efetivas permitem promover mudanças em diferentes contextos, desde os mais amplos e gerais, aos mais específicos, vinculados ao plano local, com base no que os seus próprios beneficiários, localizados neste plano, pensam, desejam e almejam.

Conhecer para intervir: intervir de forma mais apropriada e avaliar mais adequadamente seus resultados. Estes são os principais benefícios da dimensão local das políticas públicas, sobretudo, aquelas que se apresentam sob uma perspectiva mais ampla que buscam, não somente analisar a realidade

dada de certa localidade, mas também suas possibilidades em termos de desenvolvimento local. E é imprescindível que a dimensão territorial das políticas públicas para que se conheça efetivamente a realidade local a qual se busca intervir, nas suas especificidades, assim como nas suas potencialidades. Assim, é que “[...] através de uma multiplicidade de iniciativas de desenvolvimento local que se pode chegar a um processo de longo prazo que leve ao crescimento econômico com redução de desigualdade.” (URANI, 2004, p.509).

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Entrevista com Marta Arretche. [2015]. Entrevistadora: Regina Claudia Laisner. **Revista Idéias**, Campinas, v.6, n.2, p.311-331, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 nov. 2017.

DOWBOR, L. **O desenvolvimento local e racionalidade econômica**. 2006. Disponível em: <<http://dowbor.org/2006/10/desenvolvimento-local-e-racionalidade-economica-doc.html/>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **El estado de bienestar social en América Latina: una nueva estrategia de desarrollo**. Madrid: Fundación Carolina, 2009.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.20, n.59, p.97-169, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

FRIEDMANN, J. **Empowerment: the politics of alternative development**. Massachusetts: Blackwell, 1992.

FUNDAÇÃO SEADE. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo**. SP. Disponível em: <<http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2010.

FURTADO, C. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

INSTITUTO GEOGRÁFICO E CARTOGRÁFICO [IGC]. **Mapas individuais das Regiões Administrativas e Metropolitanas**: região administrativa de Franca. Disponível em: <http://www.igc.sp.gov.br/produtos/mapas_ra.aspx?ra=13>. Acesso em: 25 ago. 2011.

LAISNER, R. C.; MUSTAFA, P. S.; PAVARINA, P. R. de J. P. **Da invisibilidade à visibilidade: pesquisa de condições de vida e pobreza em Franca/SP**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

LAVINAS, L. As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v.4, n.2, p.464-479, 1996. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/16816/15405>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELE, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**: ciência política. São Paulo: Sumaré; Brasília: Capes, 1999. p.59-99.

MUSTAFA, P. S. et al. **Pesquisa de condições de vida e pobreza em municípios da região administrativa de Franca/SP**: subsídios para a implantação de Políticas Sociais. 2014. Relatório de pesquisa encaminhado ao CNPq. Não publicado.

POLÍTICAS Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa. **Idéias**: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: Unicamp, v.6, n.2, jul./dez. 2015. Dossiê Temático.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

URANI, A. Construção de mercados e combate à desigualdade. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. **Reformas no Brasil**: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. p.505-526.

O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL¹

Marcelo Gallo

Introdução

Este artigo pretende discorrer sobre o processo de desmonte da política de assistência social brasileira, no atual momento de crise econômica e política que passa o Brasil, após o impedimento da presidente Dilma Rousseff. As propostas do atual presidente têm sido de corte de gastos e investimentos em diferentes políticas públicas e os rebatimentos disso recaem sobre o sistema de proteção social brasileira desamparando milhares de famílias que dependem dos serviços sócio assistenciais.

A seguridade social brasileira

A crise econômica de ordem mundial que fora tratada como uma “marolinha”, pelo então presidente Lula em 2008, foi tratada como se os impactados daquele processo não fossem atingir em cheio a economia brasileira que vinha se levantando às custas dos acordos e acertos feitos pela direção econômica com a qual o então governo planejava suas ações. Ao atingir o Brasil em cheio, a crise econômica mundial mostrou a verdadeira cara dos políticos que estavam no poder e que “tinham” seu discurso de defesa dos trabalhadores, a favor de reformas para melhorar seu nível de vida, porém, sua política concreta, sempre esteve a favor dos capitalistas e contra os trabalhadores.

Os capitalistas exigiram do governo um duro ajuste fiscal, o que significava que os trabalhadores deveriam suportar o custo da crise com a perda

¹ Esse artigo se refere a transcrição da palestra ministrada na Mesa-Redonda: Demandas Locais e Regionais da décima primeira edição do Programa de Capacitação: População, Cidades e Políticas Sociais na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP-Campus Franca em agosto de 2017.

de direitos sociais duramente conquistados, com o aumento da inflação e do desemprego. Essa é a política mundial do imperialismo. Os trabalhadores da Grécia, da Espanha, de Portugal e de toda a Europa vem pagando com forte retrocesso de direitos em detrimento do desenvolvimento do grande capital.

O governo brasileiro não só concordou totalmente com essa política de ajuste como se tornou o principal gerente-executivo da sua aplicação, ou seja, o agente da política do imperialismo. Dilma nomeou um banqueiro, Joaquim Levy, homem do Bradesco, como ministro da Fazenda, para aplicar o ajuste com total apoio da presidente.

A direção dos ditos partidos de esquerda argumentava que o ajuste era um sacrifício necessário. Segundo eles, num momento de dificuldades econômicas, é preciso fazer como as famílias que passam por situações difíceis: “cortar despesas para colocar as finanças em ordem e poder prosperar de novo quando o pior passar”.

O problema é que essa comparação é uma farsa para dar a impressão de que todo o país está fazendo sacrifícios para superar a crise. Pura mentira. Não há ajuste para os ricos. Os bancos e o agronegócio mantêm lucros fabulosos. As montadoras e outras empresas se beneficiaram de isenções de impostos e mantiveram seus lucros. Os únicos que estão sofrendo com o ajuste do PT e dos capitalistas são os trabalhadores e o povo pobre. Logo, o que vivemos hoje não é um fato novo deste governo ilegítimo, mas um processo que iniciou ainda mais atrás quando pactua-se com o tratado de Washington.

O processo que levou ao impedimento da então presidenta Dilma do governo brasileiro se deu para atender diferentes vetores no campo político e econômico, mas principalmente para que se constitua uma composição mais simpática a esta fase de reordenamento neoliberal e cumprir um papel complexo – ao mesmo tempo em que promove uma virada conservadora no plano interno, implode a construção de alternativas independentes no plano externo, causando um retrocesso histórico em nosso continente.

A compreensão destes fatores é fundamental para o completo entendimento do momento político de nosso país. Contudo, mesmo após o impedimento da presidenta, continuamos vivendo tempos conturbados no cenário político, econômico social brasileiro, sob o comando de um governo “ilegítimo” e impopular de Michel Temer (PMDB) que vem afirmando que “remédios amargos são necessários para estancar o déficit público”. Pretendendo, assim, fazer com que o povo aceite reformas que liquidam direitos, como a previdenciária e trabalhista.

Mesmo sendo um governo “ilegítimo”, o governo segue seu mandato com apoio de deputados, senadores e do sistema judiciário brasileiro. Esses

setores vêm apoiando as propostas, mesmo com este presidente sendo citado em diferentes processos da Lava Jato, mas isso é uma realidade não só do presidente, mas de uma maioria circunstancial de parlamentares, em grande parte arrolada na Lava Jato. E fica uma pergunta: São estas pessoas que devem decidir a vida de todos os brasileiros?

O terrorismo propagandístico a respeito de uma Previdência apresentada como deficitária e falida não resiste a uma análise do conjunto das contas públicas. O Orçamento da Seguridade Social inscrito na Constituição, com as fontes de receitas delimitadas para a proteção social, é superavitário. Mas, isso sequer vem sendo tratado, ao contrário tratam o déficit nominal através de contas “de entrada e saída” das contribuições, em um sistema geracional de repartição, o que não é correto. Assim, não discutir a proteção social na amplitude da política econômica e das receitas e despesas possíveis e prováveis só interessa a quem quer privatizar a Previdência. Temer intencionalmente gastou R\$ 510 bilhões com juros da dívida pública só em 2016.

Também achou natural não cobrar a dívida ativa de empresas como o Bradesco, que deve R\$ 432 milhões para a Previdência. Sem falar do custo de isenções e desonerações fiscais, de R\$ 380 bilhões, dadas no governo Dilma Rousseff (PT), frente a números gigantescos, o alegado déficit da Previdência com que o governo nos aterroriza, de R\$150 bilhões, é um valor menor.

Impor 25 anos de contribuição (40 anos para o benefício integral) e 65 anos como idade mínima para aposentadoria é desconhecer o Brasil real e profundo. É tapar os olhos para os 50% de informalidade no trabalho, a sazonalidade, a rotatividade e o desemprego, que hoje atinge 14 milhões de brasileiros. É desconhecer as condições precárias de trabalho no campo e nas periferias, que empregam crianças e adolescentes. É se omitir frente à opressão sobre as mulheres e suas duplas e triplas jornadas. A proposta atual impede que 53% das mulheres acessem a aposentadoria, mesmo se trabalharem até os 62 anos.

Como se vê a mudança atinge em cheio os mais pobres, aumenta a desigualdade social e dificulta o acesso de milhões de trabalhadores aos benefícios previdenciários. Fazer a reforma da Previdência diante de uma drástica recessão causará enormes distorções no mercado de trabalho e evasão de arrecadação, inviabilizando o aumento de produtividade e o crescimento econômico.

Quando os Constituintes de 1988 (BRASIL, 1988) idealizaram o sistema de seguridade social brasileiro, previram fontes de financiamento de natureza diversa. As contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento de salários acrescentaram contribuições de natureza fiscal como a CSLL

(Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), o Cofins (Contribuição para Financiamento da Seguridade), bem como, a receita de loterias. O conjunto destas receitas, em 2015, corresponderam a cerca de 700 bilhões de reais para gastos totais da seguridade social de 688 bilhões.

Só que desde os anos 90, governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), parte dos recursos destinados à Seguridade Social são desvinculados por emenda constitucional, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), sempre com prazo determinado e sempre renovado pelos sucessivos governos. Até 2016 a DRU podia atingir até 20% das receitas. O governo de fato aprovou, em 2016, a prorrogação da DRU até 2023, aumentando de 20 para 30% o valor que pode ser destinado a outros fins. Assim se fabrica um déficit. Em 2015, dos 700 bilhões arrecadados 66 bilhões foram efetivamente desvinculados transformando um superávit de 18 bilhões em déficit de 48 bilhões.

Regimes previdenciários devem estar sob permanente avaliação da sociedade de forma a garantir a sua sustentabilidade no tempo, não sendo, portanto, imutáveis. No entanto, no Brasil esse debate ocorreu apenas na perspectiva de cortar direitos e não de rever ou ampliar fontes de financiamento.

É fato que a curva demográfica aponta para uma tendência de improvável reversão de que o percentual de aposentados e pensionistas aumente em relação à população economicamente ativa. Maior expectativa de vida, maior escolaridade fazendo com que o ingresso no mercado de trabalho ocorra mais tarde, e redução da natalidade apontam para esse cenário. Contudo, isso vem sendo usado em tom catastrofista pelos economistas liberais e pelo governo para chantagear a sociedade: ou se reforma a previdência, cortando direitos, ou a previdência quebra. É fato que as contribuições previdenciárias se tornarão cada vez mais insuficientes para sustentar o sistema, só que neste cálculo um elemento nunca é levado em conta: maior escolaridade e maior capitalização do processo produtivo significam, no tempo, crescimento da produtividade do trabalho. Isto significa que, a futuro, a renda gerada pela população economicamente ativa será maior que hoje, mesmo que o percentual desta população no total seja menor. Por esta razão, receitas de natureza fiscal que respondem diretamente ao crescimento da economia foram adicionadas na Constituição às fontes de financiamento da seguridade. E é por esta razão que novas receitas de natureza tributária podem ser pensadas para garantir a sustentabilidade do sistema.

A escolha que será feita nos próximos anos está entre dois caminhos. O caminho do governo, que propõe desvincular o Benefício de Prestação Continuada (BPC) de Idosos sem renda do salário mínimo e elevar a idade mínima de 65 para 70 anos, estabelecendo uma idade mínima de aposen-

tadoria maior que a expectativa de vida média dos estados mais pobres, obrigar a comprovar 49 anos de contribuição para a obtenção do benefício integral. Ou o caminho do campo progressista, que propõe aumentar a progressividade do Imposto de Renda, destinando um percentual para a Seguridade Social, estabelecer uma alíquota de Imposto sobre Heranças federal com o mesmo objetivo, e monitorar o crescimento da produtividade do trabalho de forma a garantir que o aumento da renda média da sociedade se reflita na melhoria do bem-estar de aposentados e pensionistas como deve ser feito.

No entanto, é importante destacar que o governo brasileiro vem adotando um conjunto de medidas, desde 2008, que visam refrear os impactos da crise do capital na economia brasileira. Nos últimos anos, as iniciativas governamentais têm sido insuficientes para a retomada da taxa de crescimento econômico que se estagnou em 2014. Em que pese o Brasil praticar ao longo da última década os maiores superávits primários do mundo, os resultados do PIB, nacional vem fechando em déficit e tal situação provocou forte pressão do mercado financeiro pela retomada de uma política fiscal de corte de gastos públicos.

Há ainda a implementação de uma reforma trabalhista em curso que já alteraram significativamente a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mas ainda há outras mudanças em curso que irão em nome do desenvolvimento garantir maior lucratividade para aqueles que detêm a propriedade privada e os meios de produção em detrimento da perda de direitos da classe trabalhadora. Todo este processo de reforma da previdência tem seus rebatimentos e respinga não em gotículas, mas numa onda crescente na política de assistência social.

A Política de Assistência Social

Para entendermos e localizarmos como se deu o processo de construção do que hoje chamamos de Política de Assistência Social, política incluída no tripé da seguridade social, temos que pensar como o desmonte da providencia recai sobre o trabalho hoje realizado pela Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil, e o como as propostas que vem sendo feitas pelo atual governo, impacta na vida dos(as) trabalhadores(as), que são usuários(as) desta política. É preciso entender a assistência social enquanto política pública de seguridade social, prevista pela constituição brasileira de 1988, logo temos que percorrer o processo histórico que constituiu o modelo atual e refletirmos a partir da ótica de compreendê-la enquanto uma política social de Proteção Social, que visa a proteção de forma integral de

crianças, adolescentes, jovens, idosos tendo como referência a matricialidade sócio familiar.

A constituição Brasileira de 1988 é um marco importante no processo de apontar caminhos para efetivação da constituição de um sistema de proteção social, pois é constituída pela ampliação da cobertura do sistema previdenciário, pela flexibilização do acesso aos benefícios para os trabalhadores rurais, pelo reconhecimento da Assistência Social como política pública não contributiva que opera serviços e benefícios e por consolidar a universalização da Saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

Esta forma de constituição da proteção social brasileira é algo que mesmo avançando na perspectiva de assegurar direitos, também deixa marcas que ainda são inconclusas, pois trata de regulação separada das três áreas (saúde, previdência e assistência social), assim como pensa o financiamento delas também de forma diferenciada e também gera uma disputa política entre universalidade e focalização seletiva ou entre proteção social pública e proteção social mercadorizada, o que nos remete ao fator central de que a política de assistência social tem como centralidade garantir proteção social.

Segundo a professora Sposati (2009, p.27), “[...] estar protegido significa ter forças próprias ou de terceiros, que impeçam que alguma agressão/precarização/privação venha a ocorrer deteriorando uma dada condição.” Porém, estar protegido não é condição nata, ela é adquirida, não como mera mercadoria, mas pelo desenvolvimento de capacidades e possibilidades. No caso, ter proteção e/ou estar protegido não significa meramente portar algo, mas ter uma capacidade de enfrentamento e resistência.

Desta forma nossos desafios, hoje, são de conceber e consolidar a assistência social como política pública ancorada em direitos implica assumir o desafio de conhecer e enfrentar circunstâncias históricas, e desvincular as formações tradicionais da assistência social no campo da não-política e a correlação de forças que pode reposicioná-la ou não no espaço de atuação dos governos e da sociedade.

Historicamente, a assistência social se organiza a partir das relações com as organizações sem fins lucrativos, pelo apoio do Estado com doações, auxílios e subvenções e não por meio de prestações diretas.

A atuação do Estado segue assim o princípio da subsidiariedade, pelo qual o Estado deve ajudar os membros do corpo social e não deve fazer o que estes podem realizar por si mesmos. Contudo, hoje temos uma política pública de Seguridade Social, não- contributiva que é estruturada através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS oferta serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais para a população em situação de vulnerabilidade social e risco pessoal e social.

No entanto, é importante marcar que desde a eleição do primeiro mandato do governo Lula, muitos foram os avanços neste campo, principalmente no que se refere a estruturação desta política, mas, também importante destacar que as ações estavam muito centradas na gestão do Programa Bolsa Família, carro chefe do mandato do então presidente, e que foi ao longo de seus dois mandatos sendo implementado e adequado a população brasileira que estão vivendo abaixo da linha da pobreza.

Trata-se de um programa que não atinge a totalidade das famílias que de fato necessitam, pois, ao fazer um recorte de renda e construir condicionalidades para que as famílias permaneçam recebendo, constitui-se então um campo de proteção, mas também de desproteção de renda à medida em que não inclui todos, e quando inclui apenas aumenta a capacidade de consumo das famílias, não possibilitando a diminuição da desigualdade social existente.

Durante anos, o PT vendeu a ilusão de que seria possível para os trabalhadores melhorar de vida de forma permanente e constante dentro do sistema capitalista, desde que o mesmo fosse humanizado com políticas de distribuição de renda promovidas pelo Estado. Obviamente, sob a administração de governos petistas e seus aliados.

Assim, a classe trabalhadora não teria necessidade de travar uma luta duríssima para conquistar e defender seus direitos e melhorar seu nível de vida contra a crescente exploração da burguesia. Também não precisaria se organizar coletivamente para isso. Seria suficiente seu esforço individual para ascender, com o apoio do Estado e com a benesse dos capitalistas. No plano político, bastaria votar no PT.

No governo, as medidas de distribuição de renda foram dirigidas aos setores mais pobres da classe trabalhadora com as chamadas políticas sociais compensatórias (Bolsa Família, Luz para Todos, Mais Médicos, entre outras). A segunda vertente dessa política foi a de facilitar o crédito, incentivando o consumo das famílias trabalhadoras. Parte importante desse incentivo foi o crédito imobiliário pelo programa Minha Casa, Minha Vida.

Outra política foi a de incentivar o desejo natural dos trabalhadores de fugir de sua condição de assalariados para ter seu próprio negócio. Para isso, o governo estimulou o empreendedorismo, facilitando o crédito aos pequenos e microempresários. No mesmo sentido, procurou atender à aspiração de ascensão social através do acesso à educação universitária, facilitando o crédito estudantil pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e pelo Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Por que dizemos que todas essas medidas eram parte de uma grande ilusão? Por um lado, boa parte delas, como o Bolsa Família, são paliativas,

isto é, não resolvem o problema central da classe trabalhadora: não atacam a exploração capitalista e nem sequer garantem emprego, salário digno e direitos trabalhistas e sociais de forma duradoura. Além disso, podem ser revogadas pelo próximo governo o que vem acontecendo na atual gestão do presidente ilegítimo Michel Temer.

Por outro lado, as medidas de crédito, além de comprometerem o orçamento das famílias trabalhadoras por anos, são permanentemente ameaçadas pelas crises econômicas que podem fazer com que os trabalhadores percam seus bens, seus esforços e até suas casas.

No entanto, durante um tempo, essas medidas pareciam funcionar. A situação econômica do país era estável devido, principalmente, ao alto preço internacional das matérias-primas, o que permitia ao governo sustentar estas políticas. Os ideólogos do PT criaram o mito de que estaria nascendo uma nova classe média. Nada mais falso: eram apenas trabalhadores que puderam consumir durante um breve período à custa de se endividarem. Com a crise econômica, essa ilusão, definitivamente, acabou.

A ilusão acabou e vem mostrando uma verdadeira faceta de desmonte dos direitos socialmente constituídos logo, temos que lembrar que no campo da política de assistência social a concepção de direitos supõe continuidade e certeza. Isso é muito novo no campo da gestão da assistência social dado as marcas históricas de trato subjetivo que recebeu ao longo dos anos. Em um sistema único de gestão a unidade na atenção ao cidadão ancorada no direito é baseada na isonomia, na igualdade, na permanência (BRASIL, 2013).

São atribuições da Política de Assistência Social garantir Segurança de Sobrevivência (de rendimento e de autonomia), Segurança de acolhida e Segurança de Convívio ou vivência familiar e comunitária. Para sua execução a Política de Assistência Social foi constituída com níveis de gestão e fiscalização que envolve todos os entes federado: a esfera Federal, o Estado e os Municípios de forma descentralizada e participativa em que todos são corresponsáveis pelo planejamento, gestão, implementação e financiamento.

Também estão descritas as formas de controle social que visa a integração de representantes dos usuários, dos trabalhadores, da sociedade civil, e do Estado em três níveis também de controle que tem como lócus de atuação os Conselhos Municipais (CMAS), Estaduais (CEAS) e Nacional de Assistência Social (CNAS).

E para ser garantido a efetivação desta política enquanto uma forma de proteção social o SUAS está organizado em níveis de proteção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (que se divide em Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade).

A Proteção Social Básica contribui para a prevenção de situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção social básica deverão ser coordenados e organizados pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Enquanto que a Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social e tem por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários para a superação e prevenção do agravamento destas situações. Os serviços são ofertados e acompanhados pelas equipes dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS).

Para ser implantado se definiu que o território é a base de organização do SUAS, numa perspectiva de pensar o território para além de um espaço geográfico, entendendo que cada lugar tem sua especificidade, logo, existem mais que um território dentro de um mesmo território, ou seja, existem diferentes arranjos e configurações socioterritoriais.

Institui também a “matricialidade sociofamiliar”, que significa que o foco da proteção social está na família, sendo esta o princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas pelo poder público. A família é vista como sujeito de direitos: “[...] concebida como núcleo afetivo, vinculada por laços consanguíneos ou não, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero.” (BRASIL, 2012).

Para se pensar os serviços ofertados nos CRAS temos o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), os quais são os serviços que, juntamente ao Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas, assim como, os programas, os projetos e os benefícios Socioassistenciais, materializam as ações da proteção social básica da Política de Assistência Social.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009 – BRASIL, 2009), o PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso a direitos e o usufruto deles e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. O trabalho social continuado do PAIF deve utilizar ações nas áreas culturais para o cumprimento de seus objetivos, de modo a ampliar o universo informacional e proporcionar novas vivências às famílias usuárias do serviço.

Os termos “**fortalecer**”, “**prevenir**” e “**promover**”, presentes na descrição do PAIF, apontam para seu caráter antecipador à ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social, de modo a ofertar às famílias uma forma de atendimento que, como a própria denominação traz, proteja as famílias. Proteção que, além do enfrentamento das vulnerabilidades e riscos sociais, atua também no “desenvolvimento de potencialidades”, a partir do reconhecimento de que ninguém está desprovido de tudo: uma família que está sobrevivendo na vulnerabilidade detém ativos importantes.

Nessa direção, é preciso identificar e fortalecer os recursos disponíveis das famílias, suas formas de organização, participação social, sociabilidade e redes sociais de apoio, entre outros, bem como dos territórios onde vivem, garantindo desta forma o desenvolvimento integral de todos os sujeitos envolvidos no processo de atendimento, respeitando a especificidade da fase do desenvolvimento da vida que cada um está vivendo, promovendo assim também uma relação de intergeracionalidade.

Neste contexto de implantação desta política nunca foi fácil a “queda de braços” entre os interesses do grande capital e os interesses da classe trabalhadora, isso ao longo dos anos se fortalece no processo de construção coletiva dos caminhos que levaram a construção do SUAS e se deu nas conferências municipais, estaduais e federal.

Todo este processo impacta diretamente a Política de Assistência Social, que está pleno processo de avaliação em todo Brasil, por meio das Conferências, instâncias avaliativas e propositivas de diretrizes e deliberações para os próximos dois anos. As Conferências são dispositivos importantes da democracia participativa, pós-Constituição Federal de 1988, embora não sejam os únicos espaços de articulação da resistência ao processo de desmonte dos direitos e conquistas sociais “arrancadas” pela classe trabalhadora, movimentos sociais e organizações da sociedade civil na esfera pública do Estado.

As Conferências de Assistência Social em cada esfera de governo possibilitam avaliar: **a.** o estágio de desenvolvimento do Suas, no cenário atual, e os desafios para o seu aprimoramento; **b.** a cobertura da proteção social no Brasil, nos estados e municípios; o papel da assistência social no sistema de proteção social mais amplo, a partir dos princípios da universalidade no acesso e da equidade no enfrentamento da desigualdade, para a redução das vulnerabilidades e violações; **c.** os mecanismos de governança democrática, com aprimoramento institucional e político, profissionalização, qualificação dos serviços, visando, ainda, o fortalecimento da participação popular; **d.** a cobertura dos serviços e benefícios, com proposição de expansão qualificada, a partir da identificação das desproteções territoriais, considerando

o princípio da integralidade da proteção e indivisibilidade dos direitos humanos; e. mecanismos necessários para a plena regulação do SUAS em cada esfera de governo.

O que se coloca como central é o debate sobre o pacto federativo cooperativo, o que requer a identificação de avanços indispensáveis, com identificação e reafirmação de responsabilidades específicas e compartilhadas dos entes federados para a garantia das provisões. Nesse sentido, é preciso fazer um balanço crítico sobre as fases do SUAS no processo de nacionalização do direito à assistência social, assim como intensificar as estratégias de defesa das conquistas na construção deste sistema público estatal que contou com a significativa contribuição de defensoras/es de direitos, trabalhadores/as e usuárias/os desta política, e organizações da sociedade civil. Este processo de luta por direitos, particularmente pela assistência social, requer atuação constante nos diversos espaços de defesa de direitos e da democracia, na esfera institucional, mas sobretudo nos espaços de luta coletiva.

A conjuntura atual já revela a ampliação da pobreza, da fome e de outras expressões da questão social, num contexto de avanço do neoliberalismo e redução da agenda de direitos e das políticas sociais implementadas pela estruturação de sistemas estatais públicos. O desmonte dos direitos e dos sistemas estatais é uma das principais consequências do golpe realizado na aliança entre o judiciário, o legislativo e a mídia.

Antes da vigência do SUAS, a política de assistência social era fragilmente regulada, o que favorecia o assistencialismo, expressão da **colonialidade do poder** no Estado e na sociedade, e a descontinuidade e residualidade nas ações e serviços. O SUAS, principal deliberação da Conferência Nacional de 2003, representa um novo “modelo” de gestão do conteúdo específico da proteção social brasileira. Sua implementação depende de coordenação nacional, indução republicana, com efetivação das competências dos entes federados. O SUAS possibilitou a operacionalização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que de modo descentralizado e participativo, abrange todo o território nacional.

Tal processo foi induzido por um sistema de habilitação e co-financiamento, a partir da lógica do repasse de recursos, fundo a fundo, regular e automático, para o custeio de serviços continuados, por meio de pisos. A normatização do SUAS e o processo de pactuação e deliberação nacional, permitiu a implantação de serviços e equipamentos estatais em todo o Brasil, considerando o princípio da equidade, com territorialização de serviços e ações nos territórios mais vulneráveis, e universalidade no acesso, tendo em vista sua definição legal como política de proteção, “a quem dela precisar”.

A nova fase do SUAS deu ênfase ao planejamento, à lógica da adesão, com expansão qualificada dos serviços, e ao aprimoramento das funções da política de assistência social (proteção social, vigilância socioassistencial e defesa de direitos), considerando responsabilidades, metas e prioridades nacionais, visando a cobertura progressiva dos territórios. Outros avanços importantes podem ser destacados: a centralidade no fortalecimento das instâncias e nos instrumentos de gestão técnica e financeira; a ampliação de recursos dos pisos de proteção social básica e especial; e a criação de incentivos de gestão que desenvolvem capacidades de gestão e requisitos para a provisão de serviços e benefícios.

Com o SUAS, segundo dados da Secretaria Nacional de Assistência Social, foi possível implantar uma rede com 8.288 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) atingindo 30 milhões de famílias referenciadas. Atualmente, são mais de 90% de municípios com oferta de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Na média complexidade foi possível uma cobertura de Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) em 95,6% dos municípios com mais de 20 mil habitantes; a ampliação da rede de serviços de acolhimento, com cobertura em 94% dos municípios com mais de 50 mil habitantes; acompanhamento de mais de 56 mil adolescentes/ano, por meio das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto; implantação de 230 Centros Especializados para População em Situação de Rua (CENTROPOP) em 205 municípios, além da abordagem em 205 municípios; e 18 Centros Dia para Pessoas com Deficiência (Censo Suas 2014; II Plano Decenal da Assistência Social 2016/2026; Snas, 2017).

Inovações importantes que consideram as diversidades territoriais foram adotadas, resultando na implantação de 123 lanchas e 1.226 equipes volantes. A cobertura de benefícios também merece destaque: ampliação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), totalizando 4,4 milhões de beneficiários, sendo 2,4 milhões pessoas com deficiência e 2 milhões de pessoas idosas atendidas, com um crescimento de 93% entre 2005 e 2016, e um investimento de 4,9 bilhões (LOA/2017) (Censo Suas 2014; II Plano Decenal da Assistência Social 2016/2026; Snas, 2017).

O SUAS contribuiu para a ampliação significativa do acesso ao Programa Bolsa Família, totalizando 13 milhões de famílias e mais de 29 bilhões de investimentos, assim como, a redução da pobreza e outras vulnerabilidades sociais.

O SUAS permitiu maior integração entre as políticas de saúde e de educação, e a construção de uma agenda intersetorial no contexto de programas nacionais, como o “Brasil Sem Miséria” e “Crack é Possível Vencer e Viver

sem Limites”. Possibilitando, ainda, o reposicionamento de responsabilidades nas políticas, especialmente na transição da educação infantil, reabilitação para pessoas com deficiência e na Certificação de entidades beneficentes de Assistência Social, que passou a ser realizada pelas respectivas políticas e sistemas estatais (assistência social, saúde e educação).

O SUAS desenvolveu capacidades de governança democrática, observando princípios como a transparência no acesso ao fundo público, e absoluto respeito ao controle democrático nas instâncias de participação. Foram implantados sistemas de informação, monitoramento e avaliação, visando a publicidade, o planejamento das ações e a qualidade dos serviços e benefícios.

No contexto do SUAS, após ampla discussão e contribuição coletiva, foi implantada a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, com criação de uma Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente, e do Programa CapacitaSUAS. Ainda na gestão do trabalho foi regulamentado a utilização de recursos do cofinanciamento federal para pagamento de pessoal do quadro próprio, foram reconhecidas as categorias de nível superior e médio, e instalada a mesa de negociações em âmbito federal.

O II Plano Decenal de Assistência Social (2016/2026), construído após uma ampla e democrática avaliação sobre o estágio de desenvolvimento do SUAS no Brasil, apresenta diretrizes estruturadas em princípios fundamentais em direitos humanos, como o reconhecimento da diversidade, e integralidade da proteção e a interdependência dos direitos. Além de expressar uma concepção de direitos amplos e universais, preconiza o aprimoramento institucional do SUAS como sistema estatal democrático, o que supõe a centralidade da participação popular, e o aperfeiçoamento das instâncias de controle democrático.

Com o congelamento de recursos pelos próximos 20 anos, tendo em vista a vigência da PEC nº 55, haverá uma redução significativa nos recursos para as políticas sociais, entre elas a assistência social. No primeiro ano de vigência do novo regime fiscal, ou seja, em 2016, o orçamento da assistência social contou com apenas R\$ 79 bilhões ao invés dos R\$ 85 bilhões necessários para a garantia das responsabilidades pactuadas, resultando numa redução de 8%. As perdas progressivas de recursos atingirão 54% em 2036, totalizando R\$ 868 bilhões em vinte anos, segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O contexto atual do SUAS é adverso e regressivo; o avanço do conservadorismo e fisiologismo; redução do Estado e “refilantropização”; o desmonte das bases estruturante do SUAS, com utilização de recursos que desconsideram pactuações e deliberações; o congelamento de recursos e da

agenda de pactuações de cofinanciamentos novos; a prevalência do programa Criança Feliz em detrimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; as alterações no Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que resultará em ampliação das vulnerabilidades e restrição do direito à proteção não contributiva; entre outros retrocessos.

No que se refere aos trabalhadores do SUAS à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH) prevê que os trabalhadores sejam contratados por concurso público, para que seja garantida a continuidade dos trabalhos ofertados, mas principalmente que constitua equipes de referência e contra referência no entanto, o que constata-se é uma processo de precarização cruel, que atende a lógica imposta pelo grande capital, com a contratação de trabalhadores terceirizados, sem direitos garantidos, com contratos que fere a constituição brasileira e a CLT.

Alguns desafios na agenda de lutas:

- Garantir o pacto federativo no cumprimento de responsabilidades definidas, com defesa das bases estruturantes do SUAS e posicionamento contrário aos programas paralelos;
- Integralizar pactos de aprimoramento do SUAS e garantir o cumprimento dos compromissos da União e dos estados.
- Intensificar a luta em defesa do BPC, com manutenção da vinculação com o salário mínimo e ampliação do acesso;
- Universalizar o acesso à segurança de renda com fortalecimento da atuação intersetorial;
- Manter, qualificar e expandir serviços e benefícios, com garantia de cofinanciamento compartilhado;
- Avançar no pacto federativo na expansão qualificada, considerando estudos de custos, novos critérios, particularidades regionais/territoriais;
- Implantar serviços que atendam as demandas regionais, intraurbanas e fronteiriças, com atuação interfederativa;
- Implantar serviços que considerem particularidades regionais/locais, diversidade culturais, novas coberturas, territórios e públicos desprotegidos, com financiamento partilhado entre as esferas de governo;

- Fortalecer a proteção social às pessoas com deficiência e idosas, considerando a agenda de regulamentação do piso de transição e da proteção social no domicílio;
- Regular a relação com sistema de justiça (Protocolos e outros mecanismos), e fortalecer a intersectorialidade com demais políticas sob o princípio da integralidade da proteção;
- Implantar dispositivos intersectoriais de proteção nos territórios;
- Fortalecer a integração com demais sistemas públicos e políticas setoriais e transversais;
- Implementar a Política de Educação Permanente.
- Implantar gestão do trabalho (funções técnicas a serem implantadas, dimensionamento de equipes e realidades territoriais, trabalho interdisciplinar, mecanismos de valorização do servidor);
- Desprecarizar o trabalho e as condições de atendimento nos equipamentos;
- Qualificar serviços e fortalecer instrumentos de monitoramento e avaliação de impacto e resultados;
- Efetivar o Vínculo SUAS, e fortalecer o papel complementar das organizações de assistência social;
- Instituir o Suas nos municípios e estados por lei nos municípios e estados, e regulamentar benefícios eventuais, assim como o cofinanciamento por parte dos estados;
- Intensificar/ampliar espaços de participação e controle democrático;
- Fortalecer instâncias políticas do SUAS e a articulação com plataformas e frentes populares, assim como aliança com a população usuária;
- Implantar uma política de comunicação no SUAS, visando a intensificação de lutas coletivas;
- Defender a democracia e as conquistas sociais, com ampla mobilização em defesa dos direitos.

Considerações Finais

O momento atual exige ousadia e coragem para intensificar a agenda política em defesa dos direitos sociais, da assistência social. É preciso reconhecer a potência do SUAS no Brasil, a ampla rede de trabalhadores/as e usuários/as, de organizações da sociedade civil. Uma rede que agrega interesses sociais e políticos em defesa da agenda de direitos, pela garantia da dignidade. Mais do que reconhecer as potencialidades desta rede em defesa do SUAS, é preciso atuar coletivamente nas frentes populares que lutam contra a subordinação da política social às medidas de austeridade, às reformas neoliberais. Afinal o tempo presente espera de nós resistência, capacidade política, em defesa dos direitos, da democracia, na direção de uma sociedade socialmente justa, humana, e radicalmente democrática.

A concretização dos direitos sociais depende de sujeitos que acreditem na capacidade coletiva de construir densidade democrática, tornando-se protagonistas da luta e de ações capazes de construir um pacto pelo alargamento da proteção social. Os trabalhadores precisam chegar a algumas conclusões urgentes sobre a situação atual. A primeira delas é que as medidas de distribuição de renda, defendidas pelos governantes como um grande avanço, além de não resolverem o problema fundamental da classe trabalhadora, foram estratégias pequenas, frágeis e temporárias. Mesmo assim, só foram possíveis porque houve uma conjuntura econômica favorável.

A segunda conclusão é que, quando as condições do capitalismo mudam e sobrevêm crises econômicas, essas pequenas melhoras na distribuição de renda são destruídas pelos capitalistas e pelos políticos a seu serviço.

Mas a conclusão mais importante é que, a raiz do problema da classe trabalhadora não está na distribuição desigual da riqueza, embora ela seja cada vez mais brutal e injusta. A explicação para a situação da classe trabalhadora no capitalismo, incluindo a exploração e a desigualdade, reside no fato de que os meios de produção e distribuição da sociedade (fábricas, terras, infraestrutura, bancos) são propriedade privada dos grandes capitalistas, o que parece óbvio, mas, não é para grande maioria da classe trabalhadora.

A lógica de um sistema de produção de mercadorias baseado nesse tipo de propriedade é que haja uma tendência inevitável à acumulação e concentração de capitais, (ou seja, a eliminação dos mais fracos), e ao aumento da desigualdade. Pode haver uma melhora temporária, mas, quando vêm as crises, produz-se, inevitavelmente, uma redução da renda nacional. A burguesia aumenta a exploração para preservar seus lucros e destrói as políticas distributivistas anteriores.

Portanto, ao contrário do que os governos populistas que se dizem de esquerda sempre pregaram, a desigualdade não se resolverá com peque-

nas melhoras na distribuição de renda. A desigualdade só acabará com a expropriação dos meios de produção que hoje estão nas mãos dos grandes capitalistas, transformando-os em propriedade coletiva, gerida por um governo dos trabalhadores e do povo pobre.

Por último, é preciso dizer que as ilusões que foram difundidas pelos últimos governos no caso brasileiro tiveram um efeito nefasto para os trabalhadores. Fizeram retroceder tremendamente sua consciência de classe, isto é, a consciência da sua inevitável situação de escravo assalariado dentro do sistema capitalista e da necessidade de organizar uma luta política como classe para acabar com este sistema.

As conclusões anteriores não significam que os trabalhadores não devam lutar contra a desigualdade. Ao contrário, essa luta é fundamental para garantir a sobrevivência da classe trabalhadora. A defesa de melhores salários e postos de trabalho é um exemplo disso. O mesmo vale para a defesa de todas as conquistas da classe por menores que sejam.

O problema é que estas melhoras e conquistas só podem ser defendidas com muita luta e não com medidas supostamente bondosas que os capitalistas concedem com uma mão e tiram com a outra. E, principalmente, essa luta deve ter um objetivo: que a classe operária chegue ao poder e implante um governo de trabalhadores que acabe não só com a desigualdade, mas, definitivamente, com este sistema de exploração. Uma luta conduzida dessa forma exige uma forte organização dos trabalhadores em sindicatos combativos e num verdadeiro movimento dos trabalhadores, socialista, revolucionário, democrático e independente dos patrões.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Assistência social:** política de direitos a seguridade social. Brasília: MDS/SNAS, 2013. (Caderno, 1).

BRASIL. **Norma Operacional Básica:** NOB-SUAS. 2012, Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 14 jun. 2018.

SPOSATI, A. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva:** concepções fundantes. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://www.ceprosom.sp.gov.br/portal/wp-content/uploads/2015/05/TEXTUALDAIZA-1.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

OS REFLEXOS DAS POLÍTICAS NEOLIBERAIS NAS REFORMAS DO ENSINO MÉDIO NA DÉCADA DE 1990 E NA LEI Nº 13.425/2017

Maria Madalena Gracioli

Introdução

A Medida Provisória nº 746/2016, transformada na Lei nº 13.425, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), aprovada pelo presidente Michel Temer, realiza uma espúria reestruturação do ensino médio, sem nenhum debate ou abertura para participação da sociedade. Assim, são muitas e duras as críticas sobre os equívocos na forma e no conteúdo impostos aos jovens por essa lei, constituindo em inequívoco desrespeito à Constituição Federal de 1988, e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que garantem a universalidade do ensino médio como etapa final da educação básica.

A tão propalada reforma do ensino médio foi realizada dentro do contexto de golpe à democracia brasileira, e da retomada das reformas neoliberais que usurpam os direitos dos jovens das camadas pobres a uma educação de qualidade.

Os jovens brasileiros, em especial a grande maioria dos estudantes, filhos da classe trabalhadora e alunos das escolas públicas, terão diante de si o desafio da escolarização imposta por uma reforma, a qual não tiveram a oportunidade de debater e participar, mas que afeta suas vidas, pois vai ampliar as desigualdades de acesso ao conhecimento e intensificar as dificuldades para o acesso ao ensino superior.

Em 2016, estudantes secundaristas e universitários ocuparam escolas e universidades em todo o país como mecanismo de protesto e como forma de forçar o diálogo sobre os rumos das reformas impostas pelo presidente Michel Temer. No entanto, o governo se recusou a dialogar e lançou mão de milhões de reais para emendas de deputados de sua base parlamentar para obter apoio para aprovação de reformas que vão contra os direitos de estudantes e trabalhadores.

O ensino médio é considerado pela Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) parte integrante da Educação Básica, constituída pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Ao fazer uso da denominação Ensino Médio, insere-se esse nível de ensino entre o Fundamental e o Superior, o que produz a ideia de que haverá continuidade de estudos em nível superior, correspondendo, portanto, na etapa final da educação básica, mas não na etapa final da escolarização.

Esse nível de ensino no Brasil foi e continua sendo uma arena de disputa; de um lado encontram-se os interesses das políticas neoliberais consideradas como referências na formação de conhecimentos e de habilidades e competências indispensáveis ao modelo de trabalhador necessário aos setores produtivos, de outro, os interesses da sociedade brasileira que defende uma educação democrática voltada para a formação integral do jovem enquanto cidadão de direitos.

Esse artigo inserido no âmbito das Políticas Públicas visa cotejar a atual reforma do ensino médio com a reforma realizada na década de 1990, ambas idealizadas pelos mesmos protagonistas, e discutir como ela afeta a formação dos jovens. Para isso, recorreu-se a documentos oficiais, artigos já publicados sobre a temática, e como referencial analítico, a teoria social crítica de Gramsci que é extremamente fecunda e atual para a compreensão dos interesses que se encontram por trás da chamada reforma do ensino médio.

A reforma do ensino médio na década de 1990

A reforma do ensino médio foi resultado de um amplo movimento que teve início no começo da década de 1990, quando organismos internacionais deram os primeiros passos no sentido de liderar e orientar reformas educacionais, principalmente nos países pobres, com assessorias técnicas, organizacionais e pedagógicas, organização de grandes eventos e abundante produção de documentos que foram utilizados pelos Estados, enquanto representantes das classes dominantes para manter a hegemonia do modo de produção capitalista.

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos foi o primeiro grande evento apoiado e financiado pela ONU, por meio das suas agências – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – e Banco Mundial, realizado em Jomtien, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, dando início a um amplo plano para a educação no âmbito mundial, e

tinha como eixo principal a ideia da “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.”

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1998) aprovou a Declaração Mundial Sobre Educação para Todos e o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, firmando o compromisso de atender as necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos, e estabelecendo um amplo quadro para definição de compromissos no que diz respeito às políticas internacionais, regionais e nacionais para a educação. Desse modo, percebe-se que a educação passou a assumir um caráter empresarial, assentada em políticas neoliberais que encontram na educação um fértil campo para superar as necessidades de mão de obra qualificada e barata.

As orientações da Conferência de Jomtien influenciaram as políticas educacionais no Brasil, já a partir de 1990, e serviram para delinear políticas educacionais nos anos subsequentes com compromisso firmado pelo Brasil na Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos.

Em dezembro de 1993, reunidos em Nova Delhi, na Índia, líderes dos nove países em desenvolvimento mais populosos, e com problemas para universalizar a educação básica e reduzir o analfabetismo, assinaram a Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (Education for ALL-9), firmada, então, pelos seguintes países: Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, no âmbito da qual foram estabelecidas várias diretrizes e compromissos.

Documentos de organismos internacionais também influenciaram as políticas educacionais no Brasil nesse período. Em 1990, foi publicado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), o documento *Transformación productiva com equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina e Caribe en los años noventa*, que enfatizava a urgência da implementação de mudanças educacionais em termos de conhecimento e habilidades específicas, demandadas pela reestruturação produtiva. Em 1992, foi publicado em espanhol o documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade* (CEPAL, 1992), traduzido para o português em 1995, que vincula educação, conhecimento e desenvolvimento nos países da América Latina e do Caribe. O intuito era de uma ampla reforma dos sistemas educacionais para a capacitação profissional e o aproveitamento da produção científico-tecnológica ou, em outros termos, objetivava-se “cidadania e competitividade”, critérios inspiradores das reformas do Ensino técnico e médio no Brasil.

Esse documento enfatiza que a proposta era colocar a educação e o conhecimento no eixo da transformação produtiva com equidade, como

mecanismos necessários para impulsionar o desenvolvimento da região que seria alcançado mediante a aplicação de um conjunto coerente de políticas.

Utilizando como parâmetros para a elaboração das políticas educacionais brasileiras as orientações contidas nos documentos resultantes dos eventos e os documentos elaborados por organismos internacionais acima mencionados, já no início da década de 1990, no mandato do então presidente Itamar Franco, houve, por iniciativa do governo, um movimento de “valorização da educação” com o objetivo de colocar em ação as orientações oriundas de reuniões e documentos internacionais.

Assim, como resultado desse esforço, foi publicado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), em 1993, o Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993), proposto para o período de 1993-2003. Não se tratava do Plano Nacional de Educação previsto na Constituição, pois não abrangia todos os níveis de ensino, e sua meta básica era eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, nesse período de dez anos.

Ao propor o Plano Decenal de Educação para Todos, o MEC já previa as possíveis mudanças no sistema educacional brasileiro, principalmente a elaboração de uma nova Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB). O Plano Decenal se constituiu num “[...] conjunto de diretrizes de políticas em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica.” (BRASIL, 1993, p.15).

Porém, já no primeiro objetivo proposto para o desenvolvimento da educação básica, o Plano mostra o compromisso assumido com as recomendações e acordos internacionais e a necessidade de atrelar a educação ao trabalho:

Satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, promovendo-lhes as competências fundamentais requeridas para plena participação na vida econômica, social, política e cultural do País, especialmente as necessidades do **mundo do trabalho**. (BRASIL, 1993, p.37, grifo do autor).

Todo esse movimento que resultou no Plano Decenal de Educação para Todos, e a posterior política educacional brasileira, mostram de forma transparente o papel da educação nessa nova cultura política caracterizada pela legitimação de uma educação com fins mercantis e uma redução instrumental e não reflexiva de sua identidade. O projeto para a educação básica firma-se sob a lógica do mercado, expresso tanto no âmbito organizacional quanto no pedagógico. Nota-se a adoção de um pensamento pedagógico

voltado para os valores mercantis e a incorporação pela educação de terminologias oriundas da economia capitalista: tecnologia, flexibilidade, competência, habilidade. Assim, a educação assume a dimensão especialmente produtivista do ponto de vista econômico, em prejuízo de sua dimensão cultural mais ampla.

O reflexo dos compromissos assumidos pela Conferência de Jomtien, com a Declaração de Nova Delhi e com os documentos emitidos pela CEPAL, especificamente, *Educacion y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, na educação média, se faz notar na Resolução CEB nº3/1998 (BRASIL, 1998), que instituiu as Diretrizes Curriculares para o Ensino Médio (DCNEM). Já em seu primeiro artigo, a Resolução demonstra a intenção de direcionamento para o trabalho:

As Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Médio – DCNEM, estabelecidas nesta Resolução, se constituem num conjunto de definições doutrinárias sobre princípios, fundamentos e procedimentos a serem observados na organização pedagógica e curricular de cada unidade escolar integrante dos diversos sistemas de ensino, em atendimento ao que manda a lei, tendo em vista vincular **a educação com o mundo do trabalho** e a prática social, consolidando a preparação para o exercício da cidadania e propiciando **preparação básica para o trabalho**. (BRASIL, 1998, grifo do autor).

Esse documento dividiu o currículo do ensino médio em três áreas de conhecimento: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias e, Ciências Humanas e suas Tecnologias. Assim, pode-se considerar que a tecnologia passa a ser o tópico central para contextualizar os conhecimentos no currículo do ensino médio. Também foram incorporadas na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM) (BRASIL, 1999) as quatro premissas apontadas pela UNESCO, no Relatório de Jacques Delors, como eixos estruturais da educação na sociedade contemporânea: “aprender a conhecer”, “aprender a fazer” “aprender a viver” e “aprender a ser”, e apresentadas como indispensáveis para que os educandos fossem capazes de acompanhar o acelerado ritmo do desenvolvimento econômico.

A reforma do ensino médio, proposta pela Resolução CEB nº 3/1998, que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, seguiu à risca as orientações emanadas dos organismos internacionais e, considerando que a qualidade do ensino deveria resultar na qualidade

da produção, fez-se, pois, necessária uma educação que assumisse a responsabilidade de fornecer trabalhadores adequados às novas exigências produtivas.

O “novo ensino médio”, como foi denominado pelo MEC, utilizou o *slogan* “O ensino médio agora é para a vida”, divulgado reiteradamente pelos meios de comunicação, principalmente pela televisão, tentado convencer alunos, professores e a sociedade, que o ensino médio atendia aos interesses e aspirações dos jovens das classes menos favorecidas, que o ensino médio possibilitaria com sucesso o ingresso no mercado de trabalho. A conotação que a “educação é para a vida”, relaciona-se a princípios utilitaristas da educação, pois a vida é pensada numa dimensão notadamente produtivista sob o ponto de vista econômico, em prejuízo de sua dimensão cultural e humanística em sentido mais amplo.

Na análise da Resolução CEB/CNE nº 03/98 (BRASIL, 1998a) que Instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, do Parecer CEB/CNE nº 15/98 (BRASIL, 1998b), e dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, chama a atenção o fato de esses documentos terem sido elaborados por especialistas, sendo que alguns desses passaram por organismos internacionais, entre eles o então ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso, Paulo Renato de Souza, e outros como João Batista de Araújo, Cláudio de Moura Castro, Guiomar Namó de Mello e Maria Helena Guimarães Castro, portanto, é possível perceber que as políticas para o ensino médio já eram parte orgânica da reforma educacional e procuraram imprimir nos documentos do ensino médio não só a subordinação da educação à economia e ao trabalho, como também é perceptível como a economia capitalista foi inserida na esfera educacional, principalmente na escola, com o objetivo de propalar sob a máscara do exercício da tão desejada cidadania, a hegemonia capitalista.

No excerto dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o ensino médio destacado abaixo, observa-se que o documento procura reduzir uma formação geral à específica com clara subordinação às políticas neoliberais:

O trabalho é o contexto mais importante da experiência curricular no ensino médio, de acordo com as diretrizes traçadas pela LDB em seus artigos 35 e 36. O significado desse destaque deve ser devidamente considerado: na medida em que o ensino médio é parte integrante da educação básica e que o trabalho é princípio organizador do currículo, muda inteiramente a noção tradicional de educação geral acadêmica

ou, melhor dito, academicista. O trabalho já não é mais limitado ao ensino profissionalizante. Muito ao contrário, a lei reconhece que, nas sociedades contemporâneas, todos independentemente de sua origem ou destino socioprofissional, devem ser educados na perspectiva do trabalho enquanto uma das principais atividades humanas, enquanto campo de preparação para escolhas profissionais futuras, enquanto espaço de exercício de cidadania, enquanto processo de produção de bens, serviços e conhecimentos com as tarefas laborais que lhes são próprias. A riqueza do contexto do trabalho para dar significado às aprendizagens da escola média é incomensurável. Desde logo na experiência da própria aprendizagem como um trabalho de constituição de conhecimentos, dando à vida escolar um significado de maior protagonismo e responsabilidade. Da mesma forma o trabalho é um contexto importante das ciências humanas e sociais, visando compreendê-lo enquanto produção de riqueza e forma de interação do ser humano com a natureza e o mundo social. Mas a contextualização no mundo do trabalho permite focalizar muito mais todos os demais conteúdos do ensino médio. (BRASIL, 1999, p.79).

A cegueira dos idealizadores da reforma do ensino médio fez com se esquecessem das funções sociais, culturais e pretensamente igualitárias da educação, pois o ensino médio não estava vinculado a uma formação geral, propedêutica, mas objetivava a formação profissionalizante, que em toda a história da educação foi destinada aos filhos dos trabalhadores, procurando dar continuidade à formação de mão de obra barata.

Gramsci (1988) chamou a atenção para a falsa aparência democrática de escolas voltadas para a formação profissional dos jovens pobres que, de fato, destinavam-se a oferecer-lhes uma formação adequada às necessidades das transformações tecnológicas das indústrias e aos novos empregos nelas gerados.

Na escola atual, em função da crise profunda da tradição cultural e da concepção da vida e do homem, verifica-se um processo de progressiva degenerescência: as escolas de tipo profissional, isto é, preocupadas em satisfazer interesses práticos imediatos, predominam sobre a escola formativa, imediatamente desinteressada. O aspecto mais paradoxal reside em que este novo tipo de escola aparece e é louvado como democrático, quando, na realidade, não só é destinado a perpetuar as diferenças sociais, como ainda a cristalizá-la em formas chinesas. (GRAMSCI, 1988, p.136).

Essa crítica de Gramsci traduz a essência da reforma do ensino médio na década de 1990, que se encaixou perfeitamente no raciocínio do autor, pois foi elaborada com a concepção de que a educação deve estar em sintonia com as modernidades do mundo do trabalho e que deve assentar-se em uma base composta por competências e habilidades, propícias à criatividade e enfrentamento de situações inesperadas, de uma visão dos desafios do trabalho. A educação, assim, é vista unicamente como instrução escolar e recepção passiva da informação e não, como expõe Buttigieg (2003), interpretando Gramsci, como poder transformador das ideias, da capacidade de produzir mudança social radical e de construir uma nova ordem pela elaboração e pela disseminação de uma nova filosofia, uma visão alternativa do mundo.

A reforma do ensino médio instituída pela medida provisória nº 746/2016, transformada na lei nº 13.425/2017.

A Medida Provisória nº 746/2016 (BRASIL, 2016) foi encaminhada pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional no dia 22 de setembro de 2016. Após quatro meses de tramitação, foi aprovada na Comissão Mista incumbida de apreciá-la; foi então convertida no Projeto de Lei nº 34/2016, aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, sendo sancionada como Lei nº 13.415/ de 16 de fevereiro 2017 (BRASIL, 2017), alterando e compondo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) - Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996).

A solicitação ao Presidente da República foi encaminhada no dia 15 de setembro e no dia 22 de setembro de 2016 foi editada a Medida Provisória nº 746. A medida foi recebida com perplexidade nos meios acadêmicos, por estudantes e professores secundaristas, pelo Movimento Nacional em defesa do Ensino Médio e pelas entidades acadêmicas e político-organizativas, que lançaram muitas críticas à reforma pelo fato de não ter sido discutida com a sociedade e, principalmente, como maiores interessados, os jovens estudantes do ensino médio, que foram ignorados em seus movimentos de protestos ocupando escolas por todo país, e, por ter sido editada sob a forma de Medida Provisória.

Nesse curto espaço de tempo, entre a edição da Medida Provisória (22/09/2016), a tramitação pelo Congresso e Senado e a publicação como Lei (16/02/2017), houve forte pressão por diálogo feita por diversos setores da sociedade, entre eles o Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, estudantes secundaristas, e diversas entidades representativas. Mesmo assim, o governo se recusou a dialogar e abrir espaço para parti-

cipação da sociedade, realizando de forma autoritária a reestruturação do ensino médio, que representa um desrespeito à Constituição Federal e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que garantem formas democráticas de gestão da educação nacional e a universalização do ensino médio, a etapa final da educação básica.

Formado em administração de empresas, e ocupando o cargo de Ministro da Educação, Mendonça Filho, e a Secretaria Executiva do MEC, Maria Helena Guimarães Castro, como fiéis escudeiros das políticas neoliberais, não levaram em conta os interesses e necessidades dos jovens, mas interesses políticos, como Gramsci (1975 apud SAVIANI, 2007, p.8) chama a atenção, “[...] a burguesia, classe que domina o Estado, desinteressa-se da escola, deixa que os burocratas façam dela o que quiserem, deixa que os ministros da Educação sejam escolhidos ao acaso de interesses políticos, de intrigas, de ‘conchavos’ de partidos e arranjos de gabinetes [...]”. E não é por acaso que nesses “conchavos” Maria Helena Guimarães Castro e outros, que faziam parte da equipe do Ministro Paulo Renato de Souza no Ministério da Educação na década de 1990, estão hoje à frente da reestruturação do ensino médio e de outras políticas educacionais de interesse de grupos econômicos que defendem reformas neoliberais que solapam os direitos dos estudantes e dos trabalhadores.

Chama a atenção que a solicitação de Medida Provisória por parte do Ministro da Educação, para alterar a LDB no que tange às mudanças no ensino médio, demonstra a preocupação com o desenvolvimento econômico e a necessidade de formar trabalhadores para atender às necessidades do mundo produtivo, e estão alinhadas às mesmas instituições internacionais que lideraram as reformas educacionais na década de 1990 (Banco Mundial, UNESCO, UNICEF e PNUD), sem qualquer referência à formação integral e humanística dos jovens para que possam disputar em igualdade o acesso a bons empregos, mas, pelo contrário, defende uma formação superficial, despida de conteúdo, uma vez que privilegia como disciplinas obrigatórias apenas língua portuguesa e matemática.

Atualmente o ensino médio possui um currículo extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o **setor produtivo**, tampouco com as demandas do século XXI.

[...] A falta de escolaridade reflete diretamente nos **resultados sociais e econômicos do país**.

[...] Isso é reflexo de um modelo prejudicial que não favorece a aprendizagem e induz os estudantes a não desenvolverem suas **habilidades e**

Os reflexos das políticas neoliberais nas reformas do ensino médio na década de 1990 e na lei nº 13.425/2017

competências, pois são forçados a cursar, no mínimo, treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao **mundo do trabalho**.

[...] urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada para impulsionar o **desenvolvimento econômico**.

Um novo modelo de ensino médio oferecerá, além das opções de aprofundamento nas áreas do conhecimento, cursos de qualificação, estágio e ensino técnico profissional de acordo com as disponibilidades de cada sistema de ensino, o que **alinha as premissas da presente proposta às recomendações do Banco Mundial e do Fundo das Nações Unidas para Infância – Unicef**. (BRASIL, 2016, grifo do autor).

Nota-se um claro interesse em subordinar a escola ao modelo econômico vigente, seguindo orientações provenientes de organismos internacionais e assumindo a responsabilidade de fornecer trabalhadores adequados às exigências produtivas. Nesse sentido, na concepção de Gramsci, a ideologia exercida pelo Estado, (presente no documento acima citado e no texto da Lei nº 13.415/2017) utiliza-se dos sistemas escolares para impor sua hegemonia por meio da direção cultural e política que se procura imprimir pela ação educativa.

Há vários pontos controversos e polêmicos nessa reestruturação, um deles diz respeito à flexibilização do currículo, que corresponde a maior mudança no ensino médio, alterando a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) (BRASIL, 1996) ao estabelecer que “[...] a carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas.” e as horas restantes, compostas por itinerários formativos ou de atuação profissional “organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares”, distribuídos em cinco eixos: Linguagens e suas tecnologias, Matemática e suas tecnologias, Ciências da natureza e suas tecnologias, Ciências humanas e sociais aplicadas e Formação técnica e profissional.

Apenas língua portuguesa e matemática são obrigatórias nos três anos do ensino médio, é indicada ainda a obrigatoriedade de língua inglesa e de outras línguas estrangeiras em caráter optativo, preferencialmente o espanhol. As outras disciplinas que compõem o currículo serão apontadas a partir da Base Nacional Comum Curricular. Diante das manifestações de repúdio e indignação da sociedade pela ausência de sociologia, filosofia, artes e educação física, foi incluída a obrigatoriedade de “estudos e práticas de educação física, arte, sociologia e filosofia”. Entretanto, compreende-se

que estudos não necessariamente são disciplinas, e que não são obrigatórias em todo o percurso, portanto, poderão ser oferecidas em forma de conteúdos diluídos em uma única disciplina e/ou oferecidas com carga horária reduzida.

Em propagandas divulgadas nos meios de comunicação, desta vez utilizando o *slogan* positivista “Ordem e Progresso”, o governo tenta convencer que com o “novo ensino médio” os alunos terão a liberdade de escolher aquilo que avaliam ser mais interessante e favorável para sua formação; tenta dessa forma seduzir e convencer os estudantes e a sociedade que a escola será “dinâmica”, porque são os alunos que poderão escolher cursar aquilo que lhes interessa. Desse modo, o governo utiliza a violência ideológica para iludir os jovens dos seguimentos mais pobres da população de que o “novo ensino médio” irá atender suas expectativas, proporcionando-lhes as melhores condições para o acesso ao mercado de trabalho.

No entanto, há três observações a serem feitas: a primeira é que a Lei não garante que todas as escolas vão oferecer todos os itinerários, mas que a oferta dos arranjos curriculares fica na dependência do contexto local e das possibilidades dos sistemas de ensino, daí surge a segunda observação, considerando que foi aprovado o congelamento dos investimentos em educação por 20 anos, os sistemas educacionais e as escolas possivelmente não disporão de recursos para oferecer todos os itinerários, e na falta de recursos as escolas poderão oferecer um ou dois itinerários deixando os alunos sem opções de escolhas e, por fim, não se pode deixar para os alunos aos 16 anos uma escolha precoce entre cinco itinerários formativos, numa fase em que os jovens ainda têm muitas dúvidas em relação ao futuro, e carecem de discernimento suficiente para estabelecer metas para o presente e projetos para o futuro. É uma fase na qual pairam muitas incertezas, indecisões, há muitas pressões. É demasiadamente pesada para muitos jovens.

A lei estabelece uma carga horária anual mínima de 800 horas sendo ampliada progressivamente para 1400 horas anuais, e estabelece um prazo máximo de cinco anos para as escolas oferecerem 1000 horas anuais, a contar de 2017, com no mínimo sete horas diárias em todas as escolas instituindo, desse modo, o horário integral.

O estabelecimento de turno de sete horas implica em apenas um turno diurno; assim, muitos estudantes que necessitam trabalhar para ajudar suas famílias ou para o seu próprio sustento podem abandonar a escola, elevando ainda mais a evasão escolar no ensino médio. Isso significa também a não oferta de ensino noturno, que se encontra atualmente mais sucateado que o diurno; no entanto, é a única opção para grande parcela de jovens que pelas suas condições sociais e econômicas precisam conciliar estudo e trabalho.

Outra determinação controversa e polêmica diz respeito ao itinerário da formação técnica profissional, que poderá ser realizada na própria instituição ou em parceria com outras instituições. Em sua defesa no portal do MEC o governo explica que

A formação técnica e profissional será mais uma alternativa para o aluno. Hoje, se o jovem quiser cursar uma formação técnica de nível médio, ele precisa cursar 2400 horas do ensino médio regular e mais 1200 horas do técnico. O novo ensino médio permitirá que o jovem opte por uma formação técnica profissional dentro da carga horária do ensino médio regular desde que ele continue cursando português e matemática até o final. E, ao final dos três anos, ele terá um diploma do ensino médio e um certificado do ensino técnico. (BRASIL, 2018).

A lei prevê que as escolas poderão estabelecer parcerias e convênios com instituições de ensino reconhecidas que oferecem formação técnica e profissional presencial ou a distância, e que as competências adquiridas e os cursos realizados em outros espaços e instituições sejam validados.

A contratação de empresas para realização de parte do currículo a distância gera duas preocupações, a primeira é que a maioria das escolas, por falta de verbas para investir na infraestrutura necessária para oferecer ensino técnico, poderá contratar empresas de ensino a distância que ficam mais baratas que os investimentos necessários para construção de infraestrutura, pois a finalidade dessas empresas é a obtenção de lucro, ameaçando a qualidade do ensino. A segunda é que se as escolas não possuem infraestrutura também não devem possuir computadores para todos os alunos, e não são muitos aqueles que possuem computadores ligados à internet em suas casas para acessar as plataformas de aprendizagem e realizar as atividades *on line*, o que também nesse caso, representa perigo à qualidade do ensino.

Oferecer ensino técnico com qualidade pressupõe a necessidade de equipamentos, laboratórios, infraestrutura e altos investimentos, e considerando o congelamento dos gastos em educação por 20 anos, serão poucas as escolas de ensino médio do país que conseguirão equipar-se para oferecer ensino técnico de qualidade, tendo que recorrer à contratação ou parceria com escolas de ensino a distância.

O inciso IV do Art. 60 estabelece que as escolas poderão contratar profissionais com notório saber para ministrar aulas especificamente no percurso da formação técnica e profissional. Vale ressaltar que para ministrar aula na formação técnica e profissional não isenta o professor de habilidades didáticas, de conhecimentos teóricos sobre educação, processos de ensino e

aprendizagem, dificuldades de aprendizagem, avaliação escolar, legislação, políticas e gestão da educação, conhecimentos necessários para a prática docente cotidiana. Cabe lembrar a famosa frase de Paulo Freire (1996, p.47) que “[...] saber ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para sua própria produção ou a sua construção.”, evidentemente com a ativa participação dos alunos, portanto, o notório saber não significa o domínio das aptidões necessárias à docência.

Uma das alegações do Ministro da Educação é que o atual ensino médio é desmotivante e pouco atrativo aos jovens; porém, desmotivante é uma aula com professor que não domina conteúdos e nem processos didáticos. O “notório saber” significa que professores sem formação específica podem assumir disciplinas para as quais não têm formação, promovendo a precarização da docência e a desvalorização dos professores comprometendo, dessa forma, a qualidade da educação, como explica Kuenzer (2017, p.345):

[...] ao se admitir o notório saber para ministrar conteúdos em áreas afins à sua formação e experiência profissional. Fecha-se, dessa forma, o círculo da precarização dos processos educativos sistematizados, ao admitir o conhecimento tácito do docente em substituição à sua formação qualificada: acesso restrito à teoria por trabalho intelectual pouco complexo.

Essa medida cria também precedentes para a contratação de professores temporários e com pouco compromisso com a educação dos alunos. Alguns setores da sociedade defendem o notório saber como fez o Senador Cristovam Buarque em uma rede social “uma sala de aula sem professor é um latifúndio ocioso e improdutivo. É preciso fazer a reforma “agrária” da educação. Colocar trabalhadores parados, doutores aposentados, engenheiros com tempo livre, para dar aulas”. A falta de professores advém da pouca atratividade da profissão, da desvalorização dos professores que enfrentam péssimas condições de trabalho, longas jornadas e salários ínfimos. Contratar professores sem formação específica não vai resolver o problema da qualidade da educação, mas sim ampliar a desvantagem dos alunos das escolas públicas em relação aos das escolas privadas, demonstrando o caráter elitista da reforma do ensino médio, que reforça as diferenças sociais e desvaloriza a classe trabalhadora.

Do exposto acima pode-se, com segurança, afirmar que o compromisso dos mentores da reformulação do ensino médio, os mesmos que faziam parte do Ministério da Educação na década de 1990, não é com os jovens estudantes e com o direito a uma educação de qualidade para os filhos dos

trabalhadores, pois consideram que a educação (das pessoas mais pobres) tem que se ajustar às demandas do mercado; essa ideia não prevalece para a educação das classes economicamente privilegiadas. Por conseguinte, a reforma do ensino médio reforça a dualidade que tem prevalecido no Brasil, de uma escola destinada aos filhos das classes privilegiadas e outra voltada para os filhos das classes trabalhadoras, como bem lembra Frigotto (2016, p.330):

Uma reforma que retrocede ao obscurantismo de autores como Destutt de Tracy que defendia, ao final do século XIX, ser da própria natureza e, portanto, independente da vontade dos homens, a existência de uma escola rica em conhecimento, cultura, etc., para os que tinham tempo de estudar e se destinavam a dirigir no futuro e outra escola rápida, pragmática, para os que não tinham muito tempo para ficar na escola e se destinavam (por natureza) ao duro ofício do trabalho.

No mesmo sentido, numa entrevista publicada no portal da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Moura (2017) afirma que a reforma é classista, pois a redução das 2.400 horas da Base Nacional Comum Curricular para 1.800 horas priva as classes empobrecidas do ingresso ao ensino superior, uma vez que os alunos das escolas públicas não terão acesso ao conteúdo exigido no vestibular e as escolas privadas não irão se submeter à reforma, “porque a escola privada funciona com a lógica do mercado, e a lógica do mercado é atender ao interesse do cliente”. Essa escola atende as famílias de classe média que querem garantir o acesso de seus filhos às melhores universidades.

Os problemas e as deficiências da educação pública no Brasil e, principalmente do ensino médio, advêm das condições precárias da estrutura das escolas, da desvalorização dos professores e das péssimas condições de trabalho. Para ter um salário razoável, os professores precisam trabalhar em três turnos e em várias escolas, acumulam trabalho nas redes públicas municipal e estadual e em escolas privadas, enfrentando salas de aula superlotadas, violência, desrespeito a diversidade. Portanto, a reforma não irá resolver os problemas do ensino médio, pois o que falta nas escolas de ensino médio são professores bem remunerados e em condições dignas de trabalho, laboratórios e espaços para atividades físicas e culturais, incentivos para a construção de um projeto pedagógico que atenda às necessidades específicas da comunidade, apoio para construção de uma escola democrática com a participação de pais, professores e comunidade comprometidos com a efetivação de uma escola de qualidade para os jovens que a frequentam.

As reformas do ensino médio, tratadas nos dois períodos como visto, atenderam e atendem aos interesses do mercado e das políticas neoliberais, tratando a educação como um serviço do capital, contrastando com o período de 2003 a 2015, período em que estiveram à frente da presidência da república governos comprometidos com a inclusão social de jovens das camadas mais pobres. O ensino médio, nesse período, recebeu incentivos como o Programa Ensino Médio Inovador (PROEMI), novas Diretrizes curriculares - Resolução nº 2, de 30 de janeiro de 2012, que imprimiram um caráter mais humanístico ao currículo, voltado para formação geral do jovem enquanto cidadão de direitos e possibilitando que milhares de jovens pelos bons resultados no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) tivessem acesso por meio do SISU (Sistema de Seleção Unificada) a universidades públicas, e por meio do PROUNI (Programa Universidade para Todos) a Instituições privadas de ensino superior.

Considerações acerca das reformas do ensino médio e a formação dos jovens

O cotejamento das duas reformas do ensino médio evidencia a clara subordinação das políticas educacionais ao modelo econômico vigente, seguindo nas suas elaborações orientações de organismos internacionais e atendendo a interesses das classes dominantes. As aspirações dos jovens estudantes de escolas públicas não foram contempladas.

Assim, elabora-se a primeira consideração: a educação é uma arena de disputa no contexto das reformas, uma vez que, de um lado, no cenário neoliberal presente nas agendas educacionais, novas e velhas prioridades do capitalismo passam a ser exigidas da educação básica, utilizando o discurso da possibilidade dos indivíduos terem acesso ao mercado de trabalho, ou seja, para implantar as políticas educacionais que atendam o interesse do setor produtivo, utiliza-se o engodo da empregabilidade, que o trabalhador precisa dominar “habilidades e competências”, e a educação básica passa a ser a portadora das condições de oferecer essas exigências.

Por outro lado, estão em campo os interesses da sociedade brasileira que defende uma educação capaz de impulsionar um projeto de mudanças estruturais na sociedade, capazes de reduzir as desigualdades, superar a exclusão de milhares de jovens e defender valores humanos.

Na visão gramsciana, “lutar pela extinção da apropriação elitista da cultura e do saber”, pois, só assim será possível criar condições para superar a distância entre dirigentes e dirigidos, governantes e governados, entre

“intelectuais e pessoas simples” e, portanto, possibilitar que o Estado seja exaurido pela sociedade civil.

Nessa arena, defrontam-se, por um lado, um projeto de escola que se coloca claramente submissa às regras do mercado e, por outro, um projeto que busca uma escola mais democrática. Verificam-se, assim, as profundas marcas das contradições e dos conflitos presentes na nossa sociedade. Nesse campo de disputa, pelo menos no que se refere à reforma do ensino médio, nota-se uma momentânea vitória das políticas hegemônicas das classes dominantes visto que a Medida Provisória foi transformada em Lei alterando a LDB.

Apesar da intenção empreendida para dar uma “cara nova” ao ensino médio e dotá-lo de condições exigidas pelas novas tecnologias e pelas novas formas de gestão do trabalho, visando formar técnicos e mão de obra para as empresas, o ensino médio possivelmente irá se mostrar ineficiente para preparar os jovens para o trabalho ou para gerir suas próprias vidas, uma vez que utilizará de um currículo enxuto, e vazio de conteúdos.

A segunda consideração é que o ensino médio não será agente de mudança na sociedade, pois não possibilitará a efetiva apropriação dos saberes historicamente construídos e, ainda, favorecerá a “formação” de pessoas adequadas ao trabalho alienado, precário e informal. Aceitar a reforma da maneira que foi formulada, sem questionamentos, significa assumir uma posição fatalista, uma atitude passiva que pode impedir os jovens de perceberem-se como agentes da transformação histórica, e deixar que o destino deles fique à mercê de uma política pública. Os jovens que ocuparam escolas em protesto contra as reformas reivindicavam a elaboração de uma reforma democrática e condizente com a sua própria realidade.

Acrescenta-se que a educação não pode ser vista apenas como um saber enciclopédico, no qual o jovem é visto sob a forma de:

[...] um recipiente a encher e entupir de dados empíricos, de fatos bruscos e desconexos, que ele depois deverá classificar em seu cérebro como nas colunas de um dicionário, para poder em seguida, em cada ocasião concreta, responder aos vários estímulos do mundo exterior. (GRAMSCI, 2004, p.57).

E nem como um ser moldável às normas e às necessidades do mercado de trabalho. A educação deve possibilitar, na concepção gramsciana, a formação do “homem omnilateral” e capaz de, em primeiro lugar, transformar a si mesmo, para depois transformar a sociedade; em segundo, auto governar-se para depois se tornar classe dirigente. Gramsci (1999) defende

que na medida em que as classes subalternas aprendem a dominar os códigos e valores das classes dominantes transmitidos por uma escola eficiente, são capazes, também, de utilizá-los contra a ordem dominante. Isto é, apropriar-se dos conhecimentos impostos de cima para baixo e transformá-los em armas de luta.

A terceira consideração é que o ensino médio tornar-se-á num obstáculo para a concretização de projetos de futuro dos jovens. É no ensino médio que os jovens vivem a angústia de escolhas para o futuro. Para aqueles das camadas mais pobres, não há muitas escolhas. Com a reforma do ensino médio, essas escolhas ficarão ainda mais limitadas, uma vez que o ensino superior apresentar-se-á como uma etapa inatingível, pois o acesso à universidade pública será ainda mais dificultado pela baixa qualidade do ensino que os jovens recebem no ensino fundamental e por um ensino médio desprovido de conteúdos, que não lhes possibilitará disputar vagas nas universidades públicas. Ingressar no ensino superior em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas também é improvável, uma vez que a baixa renda familiar impossibilita o pagamento das mensalidades, e os cortes no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e no Programa Universidade para Todos (PROUNI) têm aumentado. Restam para muitos estudantes duas opções, uma é a conclusão do ensino médio e a busca por um emprego sem valor agregado, a outra, para a maioria, o abandono dos estudos, quando não, jogados à própria sorte num futuro incerto no labirinto da vida.

A reforma do ensino médio deveria promover esforços para dar suportes aos seus estudantes para que estes permanecessem e não se afastassem da escola pelos mais variados motivos, proporcionar um rico campo de experiência, e se apresentar num amplo horizonte de constituição de projetos de futuro, e não em espaço de alienação que não lhes possibilitará capacidade para perceber as injustas algemas que os impedem de ter o domínio sobre a própria vida.

Por fim, a quarta e última consideração, o currículo do “novo ensino médio” reitera formas fragmentadas de conhecimentos. A ausência de disciplinas, mas apenas conteúdos de formação humana, caracteriza um ensino pobre, pautado num currículo fragmentado em que apenas matemática e língua portuguesa são as disciplinas valorizadas, de modo que os saberes perdem as referências próprias, deixam de estabelecer as ligações entre ensino e vida, não proporcionam oportunidades para que o jovem possa construir um conhecimento coerente, capaz de romper com o velho e construir o novo.

É preciso considerar que o currículo escolar é constituído pela soma de conhecimentos historicamente construídos; somente com a apreensão desses

conhecimentos é possível compreender criticamente o mundo para nele viver melhor e ter condições de elaborar projetos de futuro, para si e para sociedade. Para Gramsci (1974), na compreensão do movimento do devir, é preciso que se entenda a soma de esforços e de sacrifícios que o presente custou ao passado e que o futuro custa ao presente, e que se compreenda a concepção da atualidade como síntese do passado, de todas as gerações passadas, que se projeta no futuro.

Para ele, somente com essa compreensão será possível encontrar o ponto de partida para o desenvolvimento de uma concepção histórico-dialética do mundo. No entanto, a redução das 2.400 horas da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para no máximo 1.800 horas no currículo do ensino médio dificilmente proporcionará a aquisição do conhecimento ou da concepção histórico-dialética do mundo exposta por Gramsci, que permitiria ao jovem perceber que sua condição é mutável, que outro mundo é possível, e compreender que possui direito de ser envolvido na tomada de decisões sobre aquilo que se refere ao seu presente e ao seu futuro, e que isso não pode ser previamente determinado como querem aqueles que idealizaram a reforma do ensino médio.

A ausência de reconhecimento dos jovens como sujeitos de direitos e a falta de compromisso do Estado na promoção da educação dificultam a transição dos jovens para a vida adulta e frustram suas expectativas e projetos de futuro, algemando ideias e projetos. Para o jovem, o futuro ainda não chegou, por isso, ainda é preciso repensar o papel do ensino médio, reformular políticas educacionais e voltá-las para os interesses daqueles que buscam, na escola pública, a possibilidade de uma vida melhor.

É preciso reduzir e não aumentar as injustiças tradicionalmente presentes no sistema educacional brasileiro e criar, conforme defende Gramsci, um tipo de escola que eduque as classes instrumentais e subordinadas para um papel de direção na sociedade, como conjunto e não como indivíduos singulares. Aqueles que buscam o ensino médio é porque precisam da escola e, hoje, justamente uma escola de qualidade lhes é negada. Faz-se necessário repensar o papel que o ensino médio público possui no atual momento histórico; é preciso conhecer os ideais e as expectativas daqueles que a frequentam, é necessário destruir para reconstruir reconhecendo que:

[...] destruir é muito difícil, tão difícil como criar. Porque não se trata de destruir coisas materiais, trata-se de destruir “relações” invisíveis, impalpáveis, ainda que se escondam nas coisas materiais [...] É destruidor-criador o que destrói o velho para esclarecer, para fazer

aparecer o novo que se transformou em “necessário” [...] (GRAMSCI, 1974, p.201).

Nesse sentido, defende-se a ideia de que é preciso desenhar políticas que revejam os objetivos na formação dos jovens, é necessário criar ações capazes de fazer da educação um agente transformador, um movimento em defesa de valores humanos. Não é possível aceitar uma reforma contra a juventude pobre e trabalhadora, como indignado expõe Frigotto (2016, p.332), “[...] quando se junta prepotência do autoritarismo, arrogância, obscurantismo e desprezo aos direitos da educação básica plena e igual para todos os jovens, o seu futuro terá como horizonte a insegurança e a vida em suspensão.”

Considerações finais

A atual reforma do ensino médio é resultado do conjunto de reformas articuladas pelas políticas governamentais, tais como a reforma trabalhista, a reforma da previdência, as privatizações, a extinção de reservas naturais para serem saqueadas pelas mineradoras, tendo como pano de fundo o discurso de “modernizar” o país, inserindo-o na dinâmica do mercado mundial, de forma subordinada e dependente. A reforma do ensino médio, na qual o governo desconsiderou as reivindicações das maiorias sociais e privilegiou os interesses da economia capitalista, afeta o futuro dos jovens que frequentam escolas públicas em todo o país.

Chega a ser assustador como os espectros de questões cruciais colocadas como prioridade para a reforma do ensino médio na década de 1990 retornam agora de forma avassaladora. A chamada reforma do ensino médio mostra o descompasso existente entre a educação oferecida aos jovens das classes pobres e a educação voltada para os filhos das camadas que hoje detêm o poder econômico, em outras palavras, expõe a existência de uma escola dual, uma para os ricos e outra para os pobres.

O discurso de que os jovens abandonam a escola porque ela é desinteressante e com currículo extenso não se sustenta, pois não é esse o fator determinante de exclusão do jovem do ensino médio, mas sim a pobreza, as desigualdades socioeconômicas, que obrigam os jovens a abandonar a escola para trabalhar, mesmo que em trabalhos precários e mal remunerados. O problema do ensino médio também não é a quantidade de disciplinas que os alunos precisam cursar, mas a falta de estrutura das escolas, as péssimas condições de trabalho e os baixos salários dos professores que tornam a profissão pouco atraente e espantam os bons profissionais; a ausência de projetos que permitam a participação da comunidade nas

decisões pedagógicas da escola, o desrespeito à diversidade e à cultura juvenil.

O ensino médio coloca-se como trajetória obrigatória rumo ao futuro para milhões de jovens, que nele projetam sonhos e esperanças de superação das sombras cotidianas da miséria e da precariedade. Ao contrário do que é proposto pela atual reforma, o ensino médio precisa ser capaz de proporcionar aos jovens a superação da “subordinação intelectual” e econômica na qual estão submetidos e elaborar uma “concepção de mundo própria, unitária e coerente” assim como saber utilizar os conhecimentos adquiridos para transformar radicalmente a realidade social.

Os jovens não podem estar subordinados às leis capitalistas, que penetram nas escolas e nos currículos escolares para oferecer “competências e habilidades” para serem vendidas como mercadorias no mercado de trabalho, tornando o horizonte da vida pobre e limitado, colocando unicamente nos ombros dos estudantes a responsabilidade de fazer face a todas as incertezas advindas de uma trajetória acadêmica trilhada em escolas com baixa qualidade, deixando-o solitário no seu próprio percurso.

Nesse momento em que a democracia brasileira está sendo fortemente violentada, não podemos a preço algum, deixar-nos roubar a esperança no futuro, mesmo quando percebemos estar nadando contra a corrente. A superação desse difícil momento necessita de vontade, ação e iniciativas capazes de impulsionar uma nova racionalidade política, educacional e social.

Daquilo que se constitui hoje a educação constituem-se também conteúdos que estarão presentes no futuro dos jovens e da sociedade, o que torna imprescindível lançar um olhar para o ensino médio das escolas públicas não como um serviço para ser vendido no mercado, mas como uma importante etapa da educação básica que os jovens precisam trilhar em direção ao futuro, com autonomia e possibilidade de projetar a vida e os cenários de vivência num horizonte claro, rico e ilimitado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Educação. **Novo Ensino Médio – Dúvidas**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=40361>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei n.13.415, de fevereiro de 2017. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União:** República Federal do Brasil, Brasília, DF, 16 fev. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018

BRASIL. Ministério da Educação. **Medida Provisória n.746, de 22 de setembro 2016.** Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-746-22-setembro-2016-783654-exposicaodemotivos-151127-pe.html>>. Acesso em: 21 jun. 2018

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais:** Ensino Médio, Parte I, Bases Legais. Brasília, 1999.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n.3, de 26 de junho de 1998. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da União:** República Federal do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 1998a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb03_98.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. Resolução CNE/CEB n.15, de 1 de junho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. **Diário Oficial da União:** República Federal do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 1998b. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0401-0466_c.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Lei n.9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União:** República Federal do Brasil, Brasília, DF, 23 dez.1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano decenal de educação de educação para todos.** Brasília, 1993.

BUTTIGIEG, J. A. Educação e hegemonia. In: COUTINHO, C. N.; TEIXEIRA, A. de P. (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.39-59.

COMISSIÓN ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE [CEPAL]. **Educación y conocimiento:** eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL/OREALC, 1992.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos:** satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990. Tailândia: UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia**. São Paulo: Paz e terra, 1996.

FRIGOTTO, G. Reforma do ensino médio do (des)governo de turno: decreta-se uma escola para os ricos e outra para os pobres. **Movimento:** revista de educação, Rio de Janeiro, v.3, n.5, p.329-322, 2016. Disponível em: <<http://www.revistamovimento.uff.br/index.php/revistamovimento/article/view/326/32>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

GRAMSCI. A. **Escritos políticos (1910-1920)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.1.

GRAMSCI. A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v.1.

GRAMSCI. A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

GRAMSCI. A. **Pasado y presente**. Buenos Aires: Granica, 1974.

KUENZER. A. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.38, n.139, p.331-354, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00331.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

MOURA, D. H. **Reforma do ensino médio:** entenda o que está em jogo e as vozes desconsideradas no processo. [mar.2017]. Entrevistadora: Camila Shaw. Rio de Janeiro: Anped, 17 set. 2017. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/reforma-do-ensino-medio-entenda-o-que-esta-em-jogo-e-vozes-desconsideradas-no-processo>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SAVIANI, D. **Educação:** do senso comum à consciência filosófica. 17.ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

**DIMENSÕES LOCAIS DAS
POLÍTICAS PÚBLICAS**

A JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA: REFLEXÕES SOBRE DIREITOS INDIVIDUAIS SUBJETIVOS, ACESSO UNIVERSAL E CONSENSOS MÍNIMOS NA PERSPECTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO RESOLUTIVO E SUA INTERFACE COM A SANTA CASA DE FRANCA/SP

Eduardo Tostes

Introdução

O Estado de bem-estar social brasileiro desenhado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) enfrenta, nesta segunda década do século 21, acalorado debate sobre o que se convencionou denominar judicialização da saúde pública, para definir a busca de medicamentos/insumos (remédios, dietas de alimentação industrializadas, produtos de higiene etc.) e de procedimentos (cirurgias, exames etc.) por meio de ação judicial.

Apesar de óbvio, não parece demais trazer à reflexão alguns importantes dispositivos constitucionais, como ponto de partida para balizar a abordagem dessa tormentosa questão que, nesta quadra da história, encontra-se longe de ser minimamente equacionada.

Nos termos do art. 3º da Magna Carta vigente constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem de todos, sem preconceitos e qualquer outra forma de discriminação.

Outrossim, o art. 196, da Carta Política, preceitua textualmente: “[...] a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.” (BRASIL, 1988).

Inúmeros outros dispositivos constitucionais de calibre similar ou análogo poderiam ser citados, mas a menção a estes dois se afigura suficiente para espantar qualquer dúvida a respeito da premissa de que a República Federativa do Brasil erigiu o modelo de Estado de bem-estar social ou *Welfare State* como pilastra.

Merece registro a constatação de que a adoção deste modelo institucional não é inédita, uma vez que, após a Segunda Guerra Mundial, as estruturas sociais tornaram-se progressivamente mais complexas e impulsionaram o avanço da democratização política e social, de tal sorte que houve a “[...] conversão do Estado em decisivo instrumento de regulação e de organização de políticas públicas, um ente cujas intervenções tornam-se sempre mais permeadas por uma pluralidade de atores e interesses, exigem doses crescentes de conhecimento técnico e materializam-se mediante diferentes organismos e instituições.” (NOGUEIRA, 2015, p.329).

Com efeito, também convém destacar que, desde a fundação do *Welfare State*, ocorreram profundas mudanças, até mesmo dentro de sua configuração original, sendo certo que muitas batalhas travadas outrora dentro da sociedade civil-deslocaram-se para o âmbito do Poder Judiciário e do Sistema de Justiça. Segundo o magistério de Vianna (2015, p.69):

[...] com o constitucionalismo moderno, o processo de adjudicação de direitos conheceria um novo ator – o Judiciário -, em clara contraposição ao contexto original do *Welfare*, quando a luta por novos direitos foi travada no campo da política, levando à polarização entre setores da sociedade civil que demandavam por direitos sociais e o Estado, até se resolver com o ato de incorporação desses setores a uma plena cidadania [...].

Retornando ao tema central da judicialização da saúde pública, rompendo a sumária fronteira histórico-doutrinária até aqui esboçada a título de ilustração, para adentrar a sua configuração nos dias atuais, impõe-se registrar que, como advertido no início, ele provoca intensos debates, notadamente porque conduz à constatação de que forma conjunto que não é sustentável, seja porque sobrecarrega o Poder Judiciário, seja porque deforma o planejamento administrativo, ao priorizar demandas individuais sem observância aos critérios previamente estabelecidos, seja, enfim, pela conjugação de ambos os fatores.

Merece registro o fato de que referida judicialização comporta várias categorias: ao lado de ações judiciais que buscam dar acesso a determinada medicação ou procedimento para pessoa usuária e dependente do Sistema

Único de Saúde (SUS), tem-se outras, fruto de atividades de sofisticadas quadrilhas que miram as benesses do ganho fácil e ilícito à custa da subversão do sistema, outras, ainda, nas quais se observa o setor privado de atividade de saúde suplementar esquivando-se de suas obrigações legais para “empurrá-las” sorrateiramente ao SUS, ou ainda aquelas que são fruto de lobbys de grandes empresas farmacêuticas.

Perante tamanha diversificação, cujo detalhamento adiante será retomado, torna-se impossível generalizar qualquer análise para se posicionar genericamente contra ou a favor da judicialização da saúde.

Em verdade, senão o maior, um dos grandes desafios daqueles que militam na área em destaque é a individualização dos casos, tarefa que demanda esforço gigantesco em tempos de busca incessante pela materialização de direitos sociais por meio da via judicial, situação agravada, no âmbito da saúde pública brasileira, pelas deficiências de planejamento, de previsão orçamentária adequada e de organização burocrática que permeiam todo o sistema.

A importância dos instrumentos de planejamento orçamentário e sua interconexão com o Ministério Público

No que tange ao planejamento estratégico como instrumento de eleição de prioridades, não raras vezes, a observação da realidade constrange e mostra a necessidade de percorrer um longo caminho que, talvez, mal tenha sido iniciado. Perante cenários caóticos de estruturação dos mecanismos de atendimento da população, forjados por décadas de planejamento deficiente e negligente, e de subfinanciamento, a concentração das atenções em situações urgentes e emergenciais monopoliza o debate, cega gestores e atores diversos, inviabilizando a necessária planificação de médio e longo prazo.

A propósito, ao menos em parte (não há como ignorar as demandas urgentes e emergenciais), o debate deveria ser orientado e direcionado para a tomada de decisões estratégicas que, realizadas periódica e democraticamente, seriam inseridas nos documentos de planejamento orçamentário hábeis a promover a mudança do panorama no âmbito da Administração Pública, em especial, no Plano Plurianual (PPA), nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

Aqui, não parece demais lembrar que os planos plurianuais são elaborados no primeiro ano do mandato eletivo, para vigência nos quatro anos seguintes, vale dizer, em âmbito municipal, o plano plurianual em vigor foi elaborado em 2013 para abranger o período de 2014 a 2017, ano este em que será novamente elaborado, para o quadriênio 2018-2021.

Contudo, o que se observa é o desdém por ditos instrumentos de planejamento das finanças públicas que, via de regra, são cópias e reproduções de suas versões anteriores, destinados a preencher exigências meramente formais, ficando a léguas de distância de assumir o papel e a função de documentos de planificação estratégica, que constitui sua essência.

Infelizmente, quem planeja mal, quem não antevê mudanças de cenários, demandas emergentes, crescentes, decadentes e suas movimentações no tempo e no espaço, não se ocupando de otimizar os poucos recursos existentes, para deles fazer uso racional, está fadado a concentrar boa parte da intervenção estatal em demandas urgentes e emergentes, construindo cenário que favorece a confusão de conceitos, incentiva a judicialização em escala que, por sua vez, dificulta a individualização de casos.

Face oposta da moeda, vislumbra-se contexto de planejamento adequado, orientado pelas necessidades instaladas e emergentes, projetadas a partir dos recursos disponíveis e da alocação adicional estratégica, segundo as prioridades norteadas pelo texto constitucional, em especial aquelas previstas no art. 3º, da Constituição Cidadã, verdadeiros fundamentos da República, das quais ora se destaca a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos, tudo a formar conjunto convergente virtuoso que reduziria a judicialização a casos excepcionais, favorecendo a individualização deles e dificultando a confusão de conceitos, de forma a permitir a adoção de filtros para, ao final, circunscrever a judicialização às situações realmente necessárias.

Logo se percebe sem maior esforço que o equacionamento do crescente e incontrolável processo de judicialização perpassa por diversos sistemas, demandando envolvimento de Administrações Municipais, do Poder Legislativo e de atores do sistema de justiça situados fora do Poder Judiciário.

A propósito, não parece demais destacar que referido sistema abrange, além do próprio Poder Judiciário, a advocacia privada, a Defensoria Pública e o Ministério Público, todos com papéis relevantes para aperfeiçoamento da situação instalada. Contudo, neste ensaio, concentrar-se-á na missão do Ministério Público.

O art. 129, II, da Constituição da República (BRASIL, 1988, grifo do autor) preceitua que, entre as funções institucionais do Ministério Público, encontra-se “[...] zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos **serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição**, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.”, cabendo-lhe a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de **outros interesses difusos e coletivos**, entre os quais, sem dúvida alguma, encontra-se a saúde pública, direito humano de primeira grandeza.

Salta aos olhos que a saúde pública goza de status privilegiado na ordem constitucional vigente e que o Ministério Público, entre suas funções institucionais, deve zelar pelo efetivo respeito desse direito humano fundamental e das políticas públicas encarregadas de assegurá-lo.

Sucedee que o anacrônico modelo institucional demandista do Ministério Público, com origem no período anterior a 1988, mas ainda não superado totalmente, se mostra insuficiente para o cumprimento dessa missão institucional que pressupõe o protagonismo do modelo institucional resolutivo, forjado a partir da Magna Carta vigente, mas ainda em construção e em constante conflito com o modelo anterior.

Para perfeita compreensão da teorização pretendida, cabe trazer à colação, a lição da boa doutrina:

No modelo demandista, a atuação cível do Ministério Público restringe-se ao processo judicial, como mero operador processual, ora funcionando como órgão agente (autor de ações civis públicas), ora como órgão interveniente (custos legis). Essa linha de atuação limitada compromete, sobretudo, a efetividade do trabalho do Ministério Público na tutela dos interesses coletivos e difusos. O inquérito civil é reduzido a simples instrumento de coleta das provas necessárias ao ajuizamento de ação civil pública. Transfere-se para o Poder Judiciário a solução de todas as questões de natureza transindividual postas ao Ministério Público. No modelo resolutivo, o Ministério Público leva às últimas consequências o princípio da autonomia funcional, priorizando a solução direta das questões que lhe são postas pela sociedade. Com essa perspectiva, o inquérito civil transforma-se em instrumento de resolução de casos, objetivando, de forma imediata, o ajustamento de conduta e outras formas de composição que atendam ao interesse social. Deve partir para o ajuizamento de ação civil pública apenas quando esgotadas todas as possibilidades de solução negociada. A disputa judicial, nesse novo modelo, deve ser encarada como objetivo mediato do Ministério Público na esfera cível, mormente na tutela dos interesses transindividuais. (GOULART, 2013, p.202).

Em experiência que ilustra o pensamento ora exposto (cujo relato parece relevante para entendimento da ideia central), valendo-se da posição privilegiada pelo status institucional que lhe foi conferido pela Carta Política de 1988, o Ministério Público protagonizou, conjuntamente com a rede de saúde pública de Franca (SP), intervenção que tem despertado a atenção.

O caso da Santa Casa de Misericórdia de Franca: formação de consenso mínimo emancipador

No início de 2013, a Santa Casa de Misericórdia de Franca (como a maioria das demais congêneres espalhadas pelo Brasil), fundação de direito privado que ocupa posição estratégica dentro da saúde pública regional (em consonância com o art. 220, § 4º, da Constituição Estadual (BRASIL, 1988) que manda dar preferência ao setor filantrópico e sem fins lucrativos, dentro do universo da iniciativa privada no SUS), atravessava grave crise financeira, gerada por sucessivos resultados deficitários nos últimos anos e pela prática de se recorrer a empréstimos bancários para suprir a deficiência do financiamento estatal dos serviços de saúde, entre outros fatores menos evidentes, cujo aprofundamento parece desnecessário.

O nível de tensão entre gestores e encarregados das Secretarias Estadual e Municipal de Saúde e da Fundação Santa Casa atingia níveis insuportáveis, praticamente inviabilizando qualquer diálogo, comprometendo a discussão racional dos incontáveis problemas cotidianos (de todos os tamanhos, colorações e configurações) e, o pior de tudo, a prestação dos serviços de média e alta complexidade de saúde do SUS que, em sua esmagadora maioria, no âmbito do Departamento Regional de Saúde de Franca (DRS VIII), órgão da Secretaria Estadual de Saúde de São Paulo (com população referenciada de quase 700.000 habitantes), está sob a responsabilidade da Fundação Santa Casa, cujo complexo hospitalar compreende o Hospital Geral, o Hospital do Coração, o Hospital do Câncer e o Hospital-Dia do Ambulatório de Especialidades (AME+) do governo estadual (que gerencia como organização social de saúde), todos sediados em Franca.

A Diretoria da Fundação, desesperada, compareceu ao gabinete da Promotoria de Justiça narrando e pormenorizando a delicada e insustentável situação que, naquele momento, **gerava ações judiciais até para a realização de procedimentos oncológicos prioritários de urgência**, fruto da demora e da desconfiança da população nas instâncias administrativas, da crise financeira da instituição, do desabastecimento de suas unidades hospitalares, de aparelhos danificados sem perspectiva de reparo etc.

Veza por outra, a fundação era socorrida por emenda parlamentar para aporte de recursos financeiros que minimizavam a situação, coroando lógica de gerenciamento que, focada no curtíssimo prazo por falta de alternativas, inviabilizava qualquer tipo de planejamento. Naquele momento, somente faltou a sua diretoria verbalizar que entregava para o Curador de

Fundações (promotor de Justiça do Ministério Público Estadual) a gestão institucional, perante tantas dificuldades; era nítido o desespero dos seus membros voluntários.

Dentro desse contexto sombrio e assustador, depois de reuniões nos gabinetes do Secretário Estadual de Saúde (com participação de parlamentares da região) e do Prefeito Municipal de Franca, com subsequentes desdobramentos junto às respectivas assessorias técnicas, houve a instituição do Comitê Gestor da Fundação Santa Casa de Misericórdia de Franca, fruto de **consenso mínimo emancipador**, construído sob a liderança do Ministério Público, visando suprir reclamações: a) do Estado de São Paulo e do Município de Franca a respeito da transparência da administração da Fundação Santa Casa; b) da Santa Casa no que tange ao financiamento deficiente das ações de saúde desenvolvidas, então restrito aos repasses do governo federal (tabela SUS e incentivos diversos).

Tendo como marco inicial de fundação termo de ajustamento de conduta (TAC), celebrado em inquérito civil, o Comitê Gestor se mostrou espaço privilegiado para discussão do sistema regional de saúde, contando com a presença de gestores municipais e estaduais (Município de Franca e DRS VIII) e de dirigentes voluntários e funcionários da Fundação Santa Casa, com acompanhamento do Ministério Público (mediante a presença semanal do promotor de Justiça nas reuniões).

A transparência administrativa viabilizada com a iniciativa teve como contrapartida o repasse mensal de verbas de custeio por parte do Estado de São Paulo e do Município de Franca, assim tornando realidade a previsão de financiamento tripartite das ações de saúde (repasses federal, estadual e municipal somados para remunerar os serviços de saúde prestados pela Fundação Santa Casa em suas unidades hospitalares, nos termos do art. 198, § 1º, da CF (BRASIL, 1988) e o conseqüente alcance do equilíbrio financeiro da instituição filantrópica que, já no exercício de 2013, apresentou resultado operacional superavitário, ao contrário dos anos anteriores que mostravam preocupantes déficits operacionais.

A partir de então, o complexo hospitalar administrado pela Fundação Santa Casa não mais apresentou as constantes interrupções e contingenciamentos de atendimento, tão frequentes anteriormente, **mola propulsora de incontáveis ações judiciais**.

Uma vez obtido o equilíbrio, foi possível racionalizar o passivo financeiro institucional, mediante a contratação de um único empréstimo, em instituição bancária pública, remunerado com taxa de juros entre as menores do mercado, e quitação concomitante de todos os empréstimos existentes, cujas taxas nem sempre eram razoáveis, não se olvidando a condição pactuada

entre o Ministério Público e a Fundação de impedimento de contratação de novas operações financeiras similares.

O Comitê Gestor teve continuidade nos anos seguintes e, apesar de alterado o formato inicial de suas reuniões, com destaque para a mudança da periodicidade diária para semanal, permanece ativo até os dias atuais.

Em âmbito estadual, aquelas verbas de custeio, repassadas por força do termo de ajustamento de conduta, tiveram continuidade com o programa *Santas Casas SUStentáveis*, instituído pela Secretaria Estadual de Saúde por meio da Resolução SS nº 13, de 05.02.2014, publicada no DOE de 06.02.2014, Seção 1, p.43, que praticamente institucionalizou e ampliou a experiência exitosa de Franca.

Depois de experimentar recuo no ano de 2015, no ano de 2016, após árdua batalha junto ao DRS local e à própria Secretaria Estadual de Saúde, novamente com participação decisiva do Ministério Público, na **articulação extrajudicial sociomediadora**, para mostrar aos gestores e sua assessoria, com base técnica e multidisciplinar, a proibição de retrocesso no financiamento da saúde, matéria passível de ajuizamento de Ação Civil Pública, conseguiu-se a renovação do convênio *Santas Casas SUStentáveis* do governo estadual, com o restabelecimento dos valores que eram repassados até o início de 2015 (e pequena correção) e que sofreram corte drástico de 37% (trinta e sete por cento) na renovação de sobredito convênio em meados de 2015.

Ainda no ano de 2016, sensível à melhora na gestão dos procedimentos de saúde necessários, sabedor que a demanda atendida pela Santa Casa, em sua esmagadora maioria, está inserida entre situações de urgência e emergência (inevitáveis), o Município de Franca realizou a destinação de verbas de subvenção para a instituição, mais uma vez tornando realidade a previsão constitucional de financiamento tripartite das ações de saúde.

Em 2017, definida a situação perante o Estado de São Paulo, apesar das dificuldades decorrentes da mudança dos gestores municipais, com vitória da oposição nas eleições municipais do ano anterior, a batalha por financiamento adequado, com base na série histórica dos procedimentos realizados nos anos anteriores, na estimativa real para o ano em curso e nas fontes de financiamento já pactuadas, deslocou-se para o plano do Município, com a necessidade de realizar inúmeros encontros para sensibilização do Prefeito Municipal (e sua equipe), mostrando que os procedimentos de urgência e emergência atendidos pela Santa Casa são prioritários e, sem financiamento adequado, com consequente atendimento deficiente, torna-se inviável qualquer tentativa de gestão da pasta. Com efeito, a articulação foi exitosa, com destinação de valores mensais de verbas de subvenção, o que permitiu

a manutenção dos níveis de atendimento em patamares muito superiores àqueles previstos no contrato-padrão de prestação de serviços, cujo número de procedimentos pactuados não é suficiente para atendimento da demanda recebida que, como já destacado, é inevitável por se concentrar na seara da urgência e emergência de atenção à saúde.

Contudo, a estabilidade financeira foi apenas o início, o instrumento ou fio condutor, para a obtenção da melhoria do atendimento da população usuária do SUS: inúmeros projetos e iniciativas surgiram e/ou foram implantados a partir troca de ideias e experiências no Comitê Gestor, entre as quais se pode destacar:

- Cumprimento dos pactos ajustados nos contratos firmados, com a entrega dos serviços contratados, geralmente em quantidade superior à pactuada;
- Adequação de sobreditos pactos, para equilibrar as ações cirúrgico-hospitalares e ambulatoriais, cujo planejamento levava a déficits nestas e tetos superados naquelas, fomentando a tensão entre os órgãos governamentais e a filantrópica;
- Recuperação de aparelhos estragados ou com defeito e criação de rotinas e protocolos de manutenção, para viabilizar a redução do impacto nos serviços prestados;
- Instalação e colocação em funcionamento de aparelho de ressonância magnética, no ano de 2014, recebido anteriormente do Estado, que permanecia embalado pela falta de infraestrutura e de verbas orçamentárias, necessárias para colocá-lo em atividade;
- Renegociação das dívidas com fornecedores, viabilizando a normalização do suprimento de remédios e insumos necessários ao bom funcionamento das unidades hospitalares; implantação do sistema de compras programadas, com o objetivo de manter o suprimento sem crescimento exagerado do estoque, também otimizando o dimensionamento das instalações arquitetônicas necessárias para o seu armazenamento;
- Ampliação das instalações do Hospital-Dia do AME Estadual, cujo gerenciamento cabe à Fundação Santa Casa, a partir de ideias e tratativas que surgiram em reuniões do Comitê Gestor e culminaram com a cessão de prédio do Município ao Estado de S. Paulo que realizou investimento para adequação arquitetônica, visando

umentar a capacidade do AME para a realização de cirurgias de média complexidade;

- Habilitação da Santa Casa de Franca como Hospital de Ensino, em junho de 2014, consolidando processo iniciado antes do Comitê Gestor;
- Oferecimento do suporte necessário à pioneira implantação da Unidade de Cuidados Prolongados (UCP), na Santa Casa de Pedregulho, com monitoramento dos protocolos e dos encaminhamentos realizados e recusados, entre o Hospital Geral de Franca e a UCP de Pedregulho (as UCP e HCP se constituem em uma estratégia de cuidado intermediária entre os cuidados hospitalares de caráter agudo e crônico reagudizado e a atenção básica, inclusive a atenção domiciliar, prévia ao retorno do usuário ao domicílio, art. 3º, da Portaria MS/GM 2.809, de 7 de dezembro de 2012);
- Planejamento conjunto com a Secretaria Municipal de Saúde e execução de mutirão de cirurgias de catarata, no segundo semestre de 2013, com a realização de mais de 1.000 cirurgias, zerando a fila de espera;
- Planejamento conjunto com a Secretaria Municipal de Saúde e realização de mutirão de cateterismos, em 2016;
- Aperfeiçoamento da gestão da Fundação Santa Casa, com a elaboração de demonstrativos de produção hospitalar e ambulatorial, de receitas e despesas, de comparativos de gastos entre instituições similares, propiciando a transparência necessária para os constantes enfrentamentos necessários para ter o direito humano à saúde como prioritário.

Em suma, a experiência narrada é de simplicidade franciscana: agentes políticos (entre os quais o Ministério Público) e administrativos, gestores e colaboradores, partindo de situação de financiamento insuficiente, de desconfianças mútuas e de clima de tensão exacerbada e permanente, chegaram ao **consenso mínimo emancipador**, reconhecendo a importância da Santa Casa de Misericórdia dentro do cenário da Saúde Pública regional, firmando pactos de financiamento adequado e de transparência na gestão da instituição, com mecanismos de acompanhamento permanentes, entre os quais se destaca o Comitê Gestor, integrado por agentes das Secretarias de Saúde do Estado de São Paulo e do Município de Franca, por gestores e

colaboradores da Fundação Santa Casa, formando conjunto convergente e proativo que permite melhor planificação e prestação dos serviços de saúde de média e de alta complexidade para a população usuária do SUS.

A título de exemplo, atualmente, encontram-se em permanente discussão no âmbito de referido comitê:

1. Sistema de contrarreferência de recém-nascidos, que necessitaram de serviço de UTI Infantil ou Neonatal, mas se encontram em situação de alta dessas unidades especializadas (e da unidade de cuidados intermediários infantis - UCINCO), com possibilidade de serem acolhidos em hospitais de menor porte que dispõem de unidades neonatais ou berçários, típicos de municípios menores (com população em torno de 50 mil habitantes), nem sempre sensíveis à demanda, medida que merece protocolo claro, para permitir melhor gerenciamento das vagas de UTI, sempre escassas, evitando superlotação, com riscos de infecção hospitalar e morte, permitindo o uso racional dos poucos recursos públicos disponíveis;
2. Adequação dos leitos de UTI adulto da Santa Casa ao cadastro CNES (Cadastro de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde), com a contratação/relocação de profissionais para formação das equipes mínimas preconizadas e com a aquisição de equipamentos faltantes, reduzindo a permanente tensão entre a Central de Regulação (CROSS) e a Santa Casa, gerada pelo descompasso entre os leitos de UTI existentes e aqueles cadastrados, também reduzindo o dispêndio com a compra de vagas na rede particular;
3. Adequação da estrutura necessária para a habilitação “QualiCito” (Qualificação Nacional em Citopatologia na prevenção do colo do útero);
4. Elaboração de estudo sobre as causas dos índices de partos de alto risco, muito superiores aos das médias nacional e estadual, com foco especial em ações de atenção básica deficientes que, potencialmente, gerem demanda fora dos padrões usuais e aceitáveis, contando com a adesão do Secretário Municipal de Saúde.

Não parece demais destacar que o registro e o controle dessas iniciativas são realizados pelo sistema de “cronoata”, ata que, além do resumo das reuniões, contém calendário de assuntos a serem periodicamente retomados, elaborado pela secretaria da presidência da Fundação, inicialmente sem registro de qualquer procedimento no âmbito do Ministério Público, salvo

necessidade extraordinária e especial revelada pelo caso concreto, permitindo o uso racional da burocracia interna ministerial, desonerando seu órgão de execução para outras ações sociomediadoras, igualmente importantes para o enfrentamento resolutivo das demandas por serviços de saúde.

A atuação do Ministério Público Resolutivo e sua contribuição em busca do equacionamento da crescente judicialização

Por meio de sobredito sistema, assumindo papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade na Magna Carta, superando a perspectiva meramente processual, ocupando novos espaços, habilitando-se como negociador e indutor de políticas públicas, agindo integradamente e em rede com os demais sujeitos políticos nos mais diversos níveis, o Ministério Público assume feição nitidamente resolutiva, privilegiando a atuação preventiva, de alcance coletivo e difuso, reservando o Judiciário como espaço excepcional de sua atuação (GOULART, 2013), parecendo ser caminho adequado para a incessante busca pela universalização do acesso ao direito à saúde, dogma constitucional de importância ímpar para nossa República e para a redução das escandalosas desigualdades sociais brasileiras.

Em outras palavras, como anterior e abstratamente posto neste ensaio, com o envolvimento de inúmeros atores dos sistemas de administração pública (em especial da área da saúde) e de justiça conseguiu-se considerável avanço que, a despeito de demandar aperfeiçoamento constante, permitiu sensível **redução da judicialização por procedimentos** (cirurgias e exames), tornando o conjunto mais racional e equânime.

Contudo, a judicialização comporta várias categorias, conforme já assentado, pelo que também se impõe a abordagem delas, ainda que sem a pretensão de esgotar o assunto e com o risco de omissões, para viabilizar uma análise mais detalhada da complexidade do problema e da dificuldade de seu enfrentamento.

Como ponto de partida, tem-se as ações judiciais que buscam dar acesso a determinada medicação ou procedimento para pessoa usuária e dependente do Sistema Único de Saúde (SUS), cujo embrião remonta àquelas ações que tinham por objetivo o fornecimento de medicamentos para pessoas HIV positivo, na década de 90, do século passado.

Atualmente, entre as mais conhecidas e numerosas, encontram-se tanto demandas que visam o fornecimento de fármacos não integrantes das listas oficiais como as que buscam suprir a entrega insuficiente e/ou extemporânea/atrasada de medicamentos incorporados por sobreditas listas do SUS que, todavia, trazem na sua esteira pedidos judiciais desnecessários

(para obtenção de remédios/insumos fornecidos em quantidade e tempo adequados, disponíveis nas redes de saúde pública; prescindem de ações judiciais, mas acabam sendo alvo delas pela desconfiança da organização estatal, impregnada no consciente social, e pela democratização do acesso ao Poder Judiciário, propiciada pela CF 88).

Em plano diametralmente oposto, tem-se demandas judiciais que são fruto de atividades de sofisticadas quadrilhas que miram as benesses do ganho fácil e ilícito, sangrando contas públicas e o comprimido orçamento da saúde. Elas aproveitam o despreparo do sistema de Justiça para o enfrentamento multi e interdisciplinar do tema que, não raras vezes, reclama conhecimento técnico profundo que foge ao profissional com formação jurídica, para enriquecimento ilícito à custa de prescrições sem amparo na medicina baseada em evidência, vale dizer, sem amparo científico, não obstante o fato de terem e de se preocuparem em transmitir essa aparência.

A reportagem da Revista Época de 21.06.16 (SEGATTO, 2016) registra o caso do medicamento Juxtapid (lomitapida), importado, da empresa americana *Aegerion Pharmaceuticals*, prescrito sob o pretexto de baixar o colesterol, com custo de US\$ 1.000 (mil dólares) diários por paciente (30 mil dólares mensais, 360 mil dólares por ano), no qual médicos assinaram laudos falsos que instruíram ações judiciais que obrigaram o Estado a importar o medicamento antes da aprovação dele no Brasil. Conforme adverte a reportagem,

[...] o Juxtapid não se destina a combater o colesterol alto que 30% dos brasileiros têm. Ele foi aprovado nos Estados Unidos apenas para uso nos raros casos de uma doença genética chamada de hipercolesterolemia familiar homozigótica. Esse distúrbio acomete cerca de uma pessoa a cada 1 milhão, segundo a Organização Mundial da Saúde. Para desenvolvê-lo, é preciso ter a infelicidade de herdar um gene defeituoso do pai e outro da mãe. Não é uma condição trivial, dessas que os especialistas veem muitas vezes na vida. (SEGATTO, 2016).

Contudo, é preciso ter discernimento: trata-se de caso extremo e excepcional em que, deliberadamente, profissionais de má-fé, com a participação decisiva e chancela de alguns médicos, montaram esquema de ataque ao dinheiro público do SUS, o que, em absoluto, significa que isso ocorra em toda esquina brasileira, como muitas vezes se tenta colocar, invertendo a ordem das coisas, em lógica que extrai a regra da exceção...

Outra vertente que subverte a utilização do Poder Judiciário é encontrada em demandas nas quais o setor privado de atividade de saúde

suplementar esquivar-se de suas obrigações legais para, sorrateiramente, “empurrá-las” ao SUS, onerando o combalido orçamento da saúde pública com demandas que não são suas. Nesta categoria, beneficiários de convênios médicos ou planos de saúde ingressam com ações judiciais para tratamentos dispendiosos que, em tese, contam com a cobertura obrigatória da saúde suplementar.

Muitas ações que buscam tratamentos oncológicos podem ser inseridas neste segmento: nos termos do art. 12, I, “c”, da Lei 9.656/98 (BRASIL, 1998) (na redação que lhe foi conferida pela Lei 12.880/13 – BRASIL, 2013), que dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde, entre as exigências mínimas de atendimento está a “cobertura de tratamentos antineoplásicos domiciliares de uso oral, incluindo medicamentos para o controle de efeitos adversos relacionados ao tratamento e adjuvantes”, logo se vendo que, ainda que se trate de tratamento domiciliar e/ou paliativo, a obrigação é do convênio médico ou plano/seguro privado de assistência. Contudo, no cotidiano forense, não são raras as situações em que referido público dirige ações judiciais contra o Estado: é o velho patrimonialismo tupiniquim que insiste em se fazer presente em pleno século 21!

Reforçando que a enumeração em curso não se pretende exauriente, tendo conotação meramente exemplificativa do tema, para auxiliar a compreensão de sua complexidade, pode-se citar ainda a judicialização que é fruto do lobby de grandes laboratórios da indústria farmacêutica junto aos profissionais da saúde, em especial médicos, visando a prescrição de medicamentos novos e **mais caros**, em detrimento de outros, incorporados pelas relações de medicamentos gratuitos do SUS, com propriedades terapêuticas similares. Com essa configuração, o acesso ao medicamento novo é canalizado para nova demanda judicial, muitas vezes deferida, motivada pelo despreparo do sistema de Justiça para a abordagem multi e interdisciplinar exigida, agravado pelo volume de casos, em expansão geométrica, e pela urgência inerente ao tratamento da saúde do cidadão.

A bem da verdade, mister destacar que, sensível ao tema, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução nº 238, de 06.09.2016 (CNJ, 2016), estipulando a criação de Comitês Estaduais de Saúde no âmbito dos Tribunais de Justiça Estaduais e dos Tribunais Regionais Federais, compostos por profissionais dos sistemas de saúde e de justiça, que tem entre suas atribuições a criação de Núcleos de Apoio Técnico do Judiciário (NAT-JUS).

Esses núcleos têm a missão de elaborar pareceres acerca da medicina baseada em evidências, na esteira do que dispõe o art. 156 do Código de

Processo Civil (BRASIL, 2015), cuja redação determina que o juiz será assistido por perito quando a prova do fato depender de conhecimento técnico ou científico. Assim, busca-se suprir o despreparo do sistema de Justiça para o enfrentamento multi e interdisciplinar que, não raras vezes, reclama conhecimento técnico profundo que foge ao profissional com formação jurídica, conforme já exposto.

Enquanto não se materializam as disposições da Resolução 238 do CNJ (2016), têm surgido iniciativas pontuais que miram o mesmo objetivo. No âmbito do município de Franca, por exemplo, foi instituída a Comissão Interdisciplinar para Análise de Ações Judiciais, composta por profissionais do Departamento Regional de Saúde (DRS) e da Secretaria Municipal de Saúde, a partir de iniciativa destes próprios profissionais, da Defensoria e do Ministério Público, a qual foi bem acolhida pelo Poder Judiciário.

Inicialmente, constituída no último trimestre de 2016, referida comissão funcionou como projeto piloto, em âmbito pré-processual, nos casos que chegavam e eram atendidos pela Defensoria Pública Estadual que, antes de propor a ação judicial, os enviava para análise da Comissão. No início de 2017, houve a expansão de sua atuação para as ações judiciais propostas por advogados privados, cujas demandas são enviadas pelos juízes responsáveis para prévio parecer técnico, antes da decisão liminar cujo pedido sempre acompanha tais ações.

Com essa iniciativa, está sendo possível qualificar e individualizar (de forma efetiva) a prestação jurisdicional, separando o joio do trigo, oferecendo elementos técnicos da medicina baseada em evidências, para a necessária análise multi e interdisciplinar dos magistrados, qualificando o sistema e permitindo o uso racional dos recursos públicos disponíveis, sabidamente insuficientes, notadamente em tempos de emendas constitucionais que buscam o ajuste fiscal das contas estatais sob o sacrifício do financiamento decente das políticas públicas de emancipação social.

E, com efeito, parece relevante destacar que uma coisa não exclui a outra: a batalha pela efetiva priorização do financiamento dessas políticas públicas, notadamente por parte da União que, historicamente, tem seus aportes orçamentários situados no piso das exigências garantidas constitucionalmente, não exclui a necessidade de otimizar os recursos disponibilizados para lhes permitir o uso racional que, no âmbito da saúde pública, conduza a uma universalização cada vez mais abrangente, nos moldes previstos na Carta Política de 1988.

Considerações Finais: Superando polarizações estéreis rumo à redução da desigualdade social

Os pequenos mas importantes avanços experimentados a partir da constituição e funcionamento da Comissão Interdisciplinar para Análise de Ações Judiciais de Franca revela que, apesar de inevitável, pela própria configuração contemporânea do *Welfare State* (como extraímos da lição de Vianna, exposta do início), a judicialização da saúde não pode ser reduzida a simplista avaliação de boa ou ruim, pautada pela generalização irresponsável, demandando abordagem e enfrentamento multi e interdisciplinar, com envolvimento e organização de atores e setores diversos, buscando a formação de **consensos mínimos emancipadores** que permitam tornar sustentável essa parcela do sistema de distribuição de justiça, encarregada das demandas por saúde, forjando-se as condições ideais para a necessária e imprescindível individualização de casos, seja por meio da especialização e da capacitação técnica, seja por meio da triagem dos casos que realmente demandem análise excepcional do Poder Judiciário, seja pela conjugação de ambas, sempre em busca de resultado que, cada vez mais, leve consecução do modelo constitucional duramente conquistado em 1988.

Em outras palavras, há muito o que fazer mas a complexidade inerente ao tema não pode levar à sua redução simplista, que estimule à polarização, tão presente nesses tempos difíceis, sob pena de transformarmos o espaço público em um grande muro de lamentações que pouco acrescenta, conforme nos adverte Bauman (2001, p.54):

[...] para o indivíduo, o espaço público não é muito mais que uma tela gigante em que as aflições privadas são projetadas sem cessar, sem deixarem de ser privadas ou adquirirem novas qualidades coletivas no processo da ampliação: o espaço público é onde se faz a confissão dos segredos e intimidades privadas. Os indivíduos retornam de suas excursões diárias ao espaço 'público' reforçados em sua individualidade de jure e tranqüilizados de que o modo solitário como levam sua vida é o mesmo de todos os outros 'indivíduos como eles', enquanto – também como eles – dão seus próprios tropeços e sofrem suas (talvez transitórias) derrotas no processo.

Para arrematar, pressupondo que a saúde pública deve garantir acesso universal, não há como excluir ou impedir a garantia de direitos individuais por meio de ações judiciais (ou da judicialização), mas o sistema de justiça, com destaque especial para o Ministério Público, notadamente em sua

configuração resolutiva, extraída do modelo constitucional vigente, não pode ficar a isso reduzido, havendo que assumir o seu papel de articulador e indutor de políticas públicas, buscando a formação de consensos mínimos emancipadores que, dando racionalidade ao sistema, privilegiando o conhecimento científico, o enfrentamento técnico, o planejamento estratégico etc., conduzam à redução da escandalosa desigualdade social da sociedade brasileira, como forma de torná-la mais livre, justa e solidária, nos termos do art. 3º, da Constituição Republicana de 1988.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n.13.105, de 16 de março de 2015. Código do Processo Civil. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Lei n.12.880, de 12 de novembro de 2013. Altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que “dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde”, para incluir tratamentos entre as coberturas obrigatórias. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 nov. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12880.htm. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Lei n.9.656, de 3 de junho de 1998. Dispõe sobre os planos e seguros privados de assistência à saúde. **Diário Oficial da União:** República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 jun. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9656.htm. Acesso em: 27 jun. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA [CNJ]. **Resolução n.238, de 06 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais de uma vara de fazenda Pública. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3191>. Acesso em: 27 jun. 2018.

GOULART, M. P. **Elementos para uma teoria geral do ministério público.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.

NOGUEIRA, M. A. Estado. In: GIOVANNI, G. D. **Dicionário de Políticas Públicas.** São Paulo: Ed. da UNESP: Fundap, 2015. p.324-333.

SEGATTO, C. Os falsos doentes de R\$ 9,5 milhões. **Revista Época**, 21 jun. 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/vida/noticia/2016/06/os-falsos-doentes-de-r-95-milhoes.html>>. Acesso em: 08 out. 2017.

VIANNA, L. J. W. **Ensaio sobre política, direito e sociedade**. São Paulo: Hucitec, 2015.

DIVERSIDADE SEXUAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS LGBTs (LGBTQIA+)

Filipe Matheus Brunelli Iani

Introdução

Quando falamos em diversidade sexual, falamos de como a sexualidade humana é diversificada. Propomos, assim, o oposto ao que uma sociedade heteronormativa, heterossexista nos impõe. Ou seja, falar de diversidade sexual é falar das infinitas formas de vivência e expressão da sexualidade. A sexualidade humana se define por vertentes, como se fossem pilares de sustentação de uma casa, onde os pilares são as vertentes da sexualidade e a casa fosse o indivíduo como um todo, essas vertentes são: o sexo biológico, a orientação sexual, a identidade de gênero e a expressão de gênero.

O sexo biológico é o conjunto de informações cromossômicas, os aparelhos reprodutores, os órgãos genitais e as características fisiológicas que predefinem e diferenciam o “macho” da “fêmea”. Ou seja, quando falamos de pessoas com vaginas, pessoas com pênis, pessoas intersexuais (pessoas que apresentam características de ambos os sexos biológicos), estamos nos referindo aos fatores biológicos. Um dos erros mais graves a meu ver hoje na sociedade é definição das pessoas pelo órgão genital, muitos descartam as outras vertentes da sexualidade humana e a possibilidade da existência de corpos intersexuais, mas é importante lembrarmos que não existe “uma casa imensa com apenas um pilar de sustentação”. Falar de um corpo é, então, entendê-lo e respeitá-lo em suas condições físicas, biológicas, sociais e culturais.

A “famosa” orientação sexual, alvo de tantas críticas e acusações, é simplesmente a forma pela qual uma pessoa manifesta sua atração afetiva/sexual, ou seja, é a forma como nos relacionamos com outros corpos. Ainda que existam distintas formas e expressões de orientação sexual discutiremos, aqui, as orientações heterossexuais e homossexuais.

Um debate para além do binarismo: Orientação sexual, identidade de gênero e expressão de gênero.

Orientação sexual

A heterossexualidade pode ser descrita como a orientação sexual de pessoas que se sentem atraídas sexualmente por sexos biológicos opostos ao seu ou pelo gênero¹ oposto. A heterossexualidade é constantemente confundida com a heteronormatividade. A heteronormatividade, por sua vez, se refere a “naturalização” e existência de uma forma única de se relacionar, assim ela é entendida como uma supremacia normativa que marginaliza tudo que é diferente da normatividade.

O senso comum descreveria, assim, a heterossexualidade como sendo a forma de que um “corpo de vagina” se relaciona com um “corpo de pênis”, porém a heterossexualidade ela vai muito além disso. Como vimos anteriormente, a heterossexualidade é a orientação sexual que define os indivíduos que se sentem atraídos sexualmente por sexos biológicos opostos ou por identidades de gêneros opostas.

Já a orientação sexual homossexual é ilustrada como a pertencentes a indivíduos chamados como “gays e lésbicas”, e, ainda que muito falada, não raramente, é alvo de opressão, marginalização e hostilização. A homossexualidade é o oposto da heterossexualidade, pois os indivíduos homossexuais se sentem atraídos sexualmente pelo mesmo sexo biológico ou pela mesma identidade de gênero.

De acordo com Fry e MacRae (1985), o termo homossexualidade foi primeiramente utilizado por Karl-Maria Kertbeny em meados de 1869. Kertbeny, tinha como objetivo denunciar a lei antissodomia prussiana, porém rapidamente o conceito foi apropriado pela sexologia, a qual utilizou o conceito para designar uma perversão sexual e uma personalidade anormal. Em 1886, Richard Von Krafft-Ebing usou alguns termos como heterossexual e homossexual em uma de suas obras que levava o título de *Psychopathia Sexualis* (KRAFFT-EBING, 2000), a popularização desta obra entre leigos e médicos fizeram com que os termos passassem a designar a orientação sexual. Como afirmou Michel Foucault (1999) somente no século 19 é que as práticas sexuais começam a designar “espécies” de humanos.

¹ Conceito formulado nos anos de 1970, após a necessidade em distinguir o biológico do social, o biológico ele faz divisão do ser humano resumido em “machos”, “fêmeas” e “intersexos”, porém isso não define o que é ser mulher ou homem por exemplo, pois a maneira de ser homem ou mulher é expressa pela cultura de determinadas regiões, com isso gênero é o produto da construção social e não decorrência de fatores biológicos.

Desta forma, fazendo com que a sexualidade se tornasse um dispositivo de poder para dividir pessoas em “normais” e “anormais”.

Devemos nos referir a esta orientação como homossexualidade, nunca como homossexualismo, pois o sufixo “ismo”, carrega socialmente o significado de “doença”, o que não condiz com a realidade. A homossexualidade deixou de ser considerada patologia pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 1990, quando a Classificação Internacional de Doenças (CID) declarou que a homossexualidade não constitui doença, nem distúrbio, nem perversão, desta forma, a mesma se transformou clinicamente em uma orientação sexual.

Além das orientações heterossexuais e homossexuais, temos a bissexualidade que é a orientação sexual que se refere a indivíduos que se sentem atraídos por ambos os sexos biológicos e/ou identidades de gênero. Destaco que o termo bissexualidade é “genérico”, em outras palavras, é como se fosse uma “caixa”, onde dentro dela se incluiriam todos os termos que não sejam pertencentes à uma “mono-sexualidade”. Anteriormente, a bissexualidade referia-se exclusivamente aos indivíduos que sentiam atrações apenas por homens CIS e mulheres CIS em um momento em que ainda não se reconhecia a existência de gêneros não-binários no campo da medicina. Nesse momento, a panssexualidade era descrita como um “meio de evitar os polos binários e o essencialismo do ‘bi’”.

A orientação sexual bissexual é, muitas vezes, alvo de críticas e preconceito, falas como “você é gay, só está com medo de ser assumir”, ou “você está em cima do muro”, são falácias pejorativas e são baseadas no senso comum, onde tudo que vai de frente a normatividade não existe ou é condenado.

Além disso, outro alvo de críticas, hostilização e de diagnósticos errôneos, temos a orientação sexual denominada por assexualidade, a qual se refere aos indivíduos que não sentem atração sexual por qualquer pessoa, ou, apresentam pequeno ou inexistente interesse nas atividades sexuais. Alguns assexuais usam um sistema de classificação desenvolvido pelo David Jay, fundador da Asexual Visibility and Education Network, em que indivíduos assexuais são divididos em tipos de A a E, a saber:

Assexual tipo A: possui atração romântica por indivíduos do sexo oposto (heterorromântico).

Assexual tipo B: possui atração romântica por indivíduos do mesmo sexo (homorromântico).

Assexual tipo C: possui atração romântica por indivíduos de ambos os sexos (birromântico).

Assexual tipo D: possui atração romântica por todos os tipos de indivíduos (panromântico).

Assexual tipo E: sem atração romântica ou atração sexual (arromântico).

Com isso, a assexualidade torna se um termo genérico, uma caixa onde dentro dela estão os indivíduos românticos e aromânticos. Os indivíduos

assexuais aromânticos, são indivíduos que não sentem atração sexual por nenhum sexo biológico ou identidade de gênero, já os indivíduos românticos se relacionam com outros indivíduos, trocam carinhos, demonstram afetos, porém são raras ou inexistentes as atividades sexuais.

Essa orientação é, em geral, confundida com um distúrbio médico e com práticas como o celibato transformando-se em alvo de críticas e patologização. A pesquisadora britânica Lori Brotto, iniciou sua pesquisa de campo acreditando que os indivíduos poderiam estar se considerando assexuais por alienação, transtornos sexuais, stress pós-traumático, dentre outros problemas, porém ao aprofundar seus estudos percebeu que entre os assexuais, não haviam evidências dessa orientação sexual ser determinada por qualquer patologia. A assexualidade é também uma orientação sexual e não deve ser considerada uma patologia, ou vista como “algo errado e problemático”. Indivíduos assexuais existem e merecem ser respeitados.

Identidade de Gênero

Além de sexo biológico e orientação sexual temos a identidade de gênero que se refere como a pessoa se identifica, ou seja, é uma percepção íntima de cada indivíduo. Podendo ser entendida como nós identificamos e como construímos nosso gênero, assim, podemos nos identificar como sendo do gênero homem, do gênero mulher ou de alguma combinação dos dois ou da neutralidade. A identidade significa o entendimento que a pessoa tem de si mesma, e como ela gostaria de ser reconhecida.

O conceito de identidade de gênero foi utilizado pela primeira vez em meados de 1968 por Robert Stoller em sua obra *Sex and Gender*, o autor introduziu no campo científico a ideia de que sexo biológico ou os órgãos genitais não seriam os determinantes da identidade de gênero de um indivíduo (STOLLER, 1994). Em um cenário mais atual, onde vemos florescer o debate de identidades de gênero, Judith Butler (2001) descreve o gênero como uma performatividade, traduzida como se fosse um processo que não tem origem nem fim, além de que gênero é efeito e não causa de instituições, discursos e práticas.

Existem inúmeras identidades de gêneros como homem e mulher cisgênero que é a forma que nos referimos a indivíduos cujo sexo biológico e identidade de gênero são associativos, como por exemplo um indivíduo que se identifica como mulher e nasce com o órgão genital vagina ou o indivíduo que se identifica como homem e nasce com o órgão genital pênis.

Vale ressaltar que os indivíduos cisgêneros não são necessariamente heterossexuais, afinal orientação sexual não é o mesmo que identidade de

gênero. Além da normativa cisgênero temos os indivíduos transgêneros, cujo o termo é como se fosse uma “caixa” onde dentro dela guardássemos as identidades que não são cisgêneros, como identidades, transexuais, travestis, trans-não binários, gender fluid, etc.

Todo indivíduo que não é cisgênero, é transgênero, porém quando falamos de indivíduos cujo seus corpos são invisibilizados por um sistema heteronormativo, heterossexista, é de extrema importância visibilizar algumas identidades, desta forma além de utilizar o a palavra genérica Transgêneros, utilizarmos e afirmarmos as identidades que compõe o termo.

Os indivíduos transexuais, homens e mulheres trans, são indivíduos cujo seu sexo biológico não condiz com sua identidade de gênero, ou seja, um indivíduo que nasceu com o órgão genital pênis e se identifica como mulher, neste caso uma mulher trans, ou o indivíduo que nasce com o órgão genital vagina e se identifica como homem, neste caso um homem trans.

Para além das mulheres trans, temos também a identidade de gênero travesti, travesti é a pessoa que nasce com o órgão genital pênis e sua identidade de gênero é feminina, muitos são os debates sobre a definição de ser travesti, mas a diferença entre ser uma travesti ou uma mulher trans não está relacionado em ter passado pela resignação de órgão genital, está simplesmente relacionado a forma como o indivíduo se identifica.

O termo “travesti” é um termo mais marginalizado e que durante o processo histórico foi amplamente hostilizado. Com isso, o termo travesti carrega algo maior que uma identidade de gênero, carrega as questões sociais e econômicas de um indivíduo T.

Além desses gêneros, um debate que vem crescendo muito e conquistando espaço dentro do movimento LGBT é o movimento *Queer* que rompe o padrão de gênero, o padrão “Binário de gênero”. A binaridade de gênero é a classificação de gênero em duas categorias distintas que são as identidades homem e mulher, porém existem identidades de gênero que vão contra a normatividade e não se identificam como mulher ou como homem, ou hora se identificam como homem, hora como mulher.

Com isso temos as identidades de gêneros não-binárias, a não-binaridade de gênero inclui formas variadas de neutralidade, ambiguidade, multiplicidade, parcialidade, ageneridade, outrogeneridade e fluidez de gênero. Os gêneros não-binários são infinitos.

Ou seja, um indivíduo não-binário pode ter a ausência de gênero, não se considerando homem e nem mulher, se apresentando, assim, como indivíduos com uma identidade agênero. Porém não-binários podem também ter uma fluidez em seu gênero, hora se identificando como homem,

hora como mulher, desta forma, sendo indivíduos com uma identidade *genderfluid*. Além da ageneridade ou a fluidez de gênero, temos indivíduos que não se classificam com a relação ao feminino ou ao masculino, é uma vivência distante de outras construções de gênero, isso faz desse indivíduo ter uma identidade *neutrois*.

Como descrito acima, as identidades não binárias são infinitas, e por se tratarem de identidades que rompem com a normatividade, sofrem uma hostilização forte tanto pelos indivíduos LGBTQs como os não LGBTQs. Assim, existem também os indivíduos ipsogêneros, que são pessoas intersexos que se identificam completamente e por toda a vida com o mesmo gênero que lhe foi atribuído ao nascimento. Indivíduos ipsogêneros são, muitas vezes, separadas da categoria cisgênero, por não terem acesso total ao privilégio cis, pois seus corpos são tratados como inadequados, mutações que deveriam ser corrigidas, exceções esquecidas às normas.

Retomando as vertentes da diversidade sexual, onde acima falamos de sexo biológico, orientação sexual, identidade de gênero iremos retratar agora a vertente de expressão de gênero.

Expressão de Gênero

A expressão de gênero é a exteriorização das identidades de gênero, ilustrada pelo o conjunto de vestimentas, acessórios, maquiagens, estilos de cabelo, depilação ou não, comportamentos (modos de agir, modos de falar), enfim toda a forma de externar ou expressar o gênero.

Além das expressões dos gêneros binários, existem também as expressões das identidades não-binárias que não se enquadram no padrão binário de gênero. São expressões ambíguas, neutras, agêneras, múltiplas, parciais, etc. Desta forma, se tem a construção da sexualidade, onde sexo biológico, orientação sexual, identidade de gênero e expressão de gênero são vertentes únicas e diferentes, porém não é possível construir a sexualidade do indivíduo deixando ou descartando alguma dessas vertentes.

Espaços de resistência: O Movimento LGBT e o surgimento do LGBTQIA+

Desde 1.200 a.C, onde datam os primeiros relatos históricos da homossexualidade, essa orientação foi aceita e respeitada em diversos períodos da história. Mesmo assim em muitos países indivíduos LGBTQs, foram e ainda são constantemente hostilizados, violentados e mortos, sem a proteção das leis, que muitas vezes são omissas, porém essas mesmas leis que são omissas

muitas vezes podem conter brechas ou até mesmo respaldar esses indivíduos em caso de violação de direitos.

A primeira legislação contra a homossexualidade é datada do século XIII, durante o poder de Gengis Khan, no oriente, onde a homossexualidade era assemelhada a sodomia e desta forma punida com pena de morte. Já no Ocidente os primeiros registros de legislações contra a homossexualidade são datados em meados de 1533, regidas sobre influências da inquisição. Desta forma, se espalhando por vários países, e conseqüentemente a imposição as colônias.

A perseguição contra indivíduos LGBTs percorreu por muito tempo, porém nos dois últimos séculos a opressão e as hostilizações chegaram ao limite. No período em que ocorreu o regime nazista na Alemanha, os homossexuais eram levados a campos de concentrações onde eram torturados, usados como cobaias humanas e mortos, como nos mostra o livro *Triângulo Rosa* de Jean Luc Schwab e Rudolf Brazda (2011).

Neste momento, se criam os primeiros rótulos, uma forma de identificar os indivíduos LGBTs, dos não LGBTs. Os homens gays eram marcados com um triângulo rosa invertido, já as lésbicas neste período chamadas de mulheres “anti-sociais” eram marcadas com um triângulo invertido negro, e caso fosse um judeu homossexual era marcado com um triângulo rosa invertido a frente de um triângulo amarelo.

Infelizmente essas violências não estão em um passado tão distante, por exemplo nos Estados Unidos da América, até a década de 60, a homossexualidade era crime em todos os estados, apenas com a exceção de Illinois. Um dos marcos da violência contra indivíduos homossexuais, foi quando em 1952, o governo norte americano ordenou a castração química de Alan Turing sob acusação de comportamentos homossexuais.

Porém, toda opressão é como uma panela de pressão, quanto mais você a aquece maior o risco de ela explodir, e isso não foi diferente no movimento LGBT, cansadas de serem oprimidas mulheres transexuais e travestis criam o primeiro grupo de militância o *Transvestia: The Journal of the American Society for Equality in Dress*, em 1952. Mas, o grande marco de resistência e enfrentamento da opressão a indivíduos LGBTs foi a revolta de Stonewall, onde em uma determinada noite, para ser mais exato na madrugada do dia 28 de junho de 1969, esses indivíduos cansados da repressão policial se rebelaram, e afrontaram os policiais e resistiram a prisão. Após esse grande evento que marca o início do movimento LGBT moderno, cria-se dois grupos de militantes o *Gay Liberation Front* (GLF) e o *Gay Activists Alliance* (GAA), os quais foram responsáveis pela realização da primeira parada do orgulho LGBT de Nova York, um ano após os motins que marcaram a revolta de Stonewall.

Já no Brasil, o despertar da resistência de indivíduos LGBTQs, surge a partir da década de 70 em meio ao caos da ditadura militar (1964-1985), onde os jornais com temáticas LGBTQs foram essenciais para esse desenvolvimento, os jornais *Lampião da Esquina* e *ChanacomChana*.

O *lampião da esquina* foi fundado em 1978, onde discutia diversos conteúdos, porém o seu forte era denunciar as mortes dos indivíduos LGBTQs, já o *ChanacomChana* foi fundado em 1981 por um grupo lésbico o GALF (Grupo de Ação Lésbico-Feminista), onde vinculava a questão ditatorial e a opressão da época. O movimento LGBTQ, na época conhecido como GLS, sofreu um grande impacto nos anos de 1980, em decorrência da epidemia do vírus HIV, o que mudaria o formato de militância e onde colocaria os direitos a identidade de gênero e orientação sexual de forma secundária. Esse cenário, trouxe um novo estigma para esses indivíduos que passaram a ser acusados de serem portadores e transmissores da morte ou como chamado na época o “câncer gay”.

O movimento GLS teve que basicamente lutar pela vida e pelo combate do vírus que estava eliminando numericamente comunidade, as demandas passaram a ser centralizadas pela obtenção de medicamentos e diminuição da disseminação do vírus. Após esse período, o movimento passou por mudanças importantes desde a nomenclatura até pelas mudanças de reivindicações.

O movimento chamado por GLS (gays, lésbicas e simpatizantes) reivindicava basicamente pelo direito à livre orientação sexual e ao direito aos coquetéis retrovirais, esse movimento tem sua primeira modificação quando o debate amplia, e se começa a discutir e visibilizar a orientação bissexual, passando a se chamar GLBS (gays, lésbicas, bissexuais e simpatizantes). Posteriormente, o movimento começa a discutir a questão de identidade de gênero, desta forma, reconhecendo e proporcionando visibilidade a indivíduos travestis, transexuais e transgêneros, desta forma criando o GLBT (gays, lésbicas, bissexuais, transgêneros, travestis e transexuais).

Em 2008, na 1ª conferência nacional GLBT, chega se ao consenso de que a nova sigla para representar o movimento seria LGBTQ, onde o L (Lésbicas), viriam antes do G(gays) desta forma garantindo a visibilidade e a resistência das lésbica.

O movimento LGBTQ ao decorrer do tempo criou corpo e força política, os debates se ampliaram e as novas identidades de gênero e orientações sexuais se manifestaram, garantindo, assim a luta, inclusive, por visibilidade dentro do próprio movimento.

Um novo debate que surge na atualidade é que a sigla LGBTQ passe por uma nova mudança, desta forma passando para LGBTQIA+, onde

se incluiria os indivíduos queers, intersexuais, assexuais e sinal de positivo representando todas as outras identidades de gênero e orientações sexuais que compõe a diversidade sexual.

Hoje a pauta e as lutas do movimento LGBT (LGBTQIA+), são basicamente a criminalização da Lesbohomobitransfobia (LGBTfobia), reconhecimento das identidades de gênero, despatologização das identidades trans, o fim da influência conservadora religiosa na política, criação de legislações que protejam os indivíduos LGBTs, o respeito e ao fim da estereotipação.

Institucionalização do Movimento LGBT no Brasil

As questões LGBTs no Brasil começaram a ser discutidas e transformadas em políticas públicas a partir do primeiro mandato do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PT). Em 2003, foi criada uma comissão temática permanente para receber denúncias de violações de direitos humanos, com base na orientação sexual.

Além disso, em novembro de 2003, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (CNCD) criou um Grupo de Trabalho destinado a elaborar o Programa Brasileiro de Combate à Violência e à Discriminação a Gays, Lésbicas, Travestis, Transgêneros e Bissexuais (GLTB) e de Promoção da Cidadania Homossexual. Já em 2004 incluiu-se no Plano Plurianual (PPA) de 2004-2008 do governo federal, no programa de direitos humanos, a ação denominada “Plano de Combate à Discriminação contra Homossexuais”, com isso a secretaria de direitos humanos lança o programa “Brasil sem Homofobia” através do Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual (BRASIL, 2004).

Em 2008, aconteceu a realização da I Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, com o tema “Direitos humanos e políticas públicas: o caminho para garantir a cidadania de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais”. Com isso, o Brasil foi o primeiro país do mundo a realizar uma conferência nacional representativa e institucional para abordar a temática, onde se reuniram 1.200 delegados do Brasil todo para discutir a temática e desta forma colaborar para a construção das políticas públicas LGBTs.

Em 2009, foi realizado o lançamento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNDCDH-LGBT) (BRASIL, 2009), garantindo o recorte de gênero e orientação sexual para orientar a construção de políticas

públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT.

Em respeito ao plano nacional, em 2010 criou-se a Coordenadoria Nacional de Promoção dos Direitos de LGBT, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos, onde a coordenadoria passou a cuidar dos assuntos específicos dos indivíduos LGBTs, além de coordenar as ações de implementação, monitoramento e aperfeiçoamento dos centros de referência em direitos humanos da população LGBT. No mesmo ano aconteceu, a implementação do Conselho Nacional LGBT, com representação paritária do governo federal e da sociedade civil, uma forma de garantir a participação popular na gestão federal.

Em 2011, ocorreu a II Conferência Nacional de Políticas Públicas e Direitos Humanos para Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT), com o tema “Por um país livre da pobreza e da discriminação: Promovendo a Cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” (CONFERÊNCIA..., 2011), em resultado a esta conferência tivemos, em 2012, o lançamento do Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNDCDH-LGBT).

Com o cenário político nacional começando a ficar abalado, em 2016 aconteceu a III Conferência Nacional de Políticas Públicas LGBTs, com o tema: “Por um Brasil que Criminalize a Violência Contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais” (CONFERÊNCIA..., 2016). Nesta edição, reuniram-se em média 994 delegados de toda a nação para discussão e criação do plano nacional de políticas LGBT.

Logo após a conferência, houve uma perda imensurável para os direitos civis sociais, com a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, os quais foram absorvidos pelo recém-criado Ministério da Justiça e da Cidadania. Tal junção não considerou distintas demandas de cada movimento social. Fora esse retrocesso o cenário atual da política brasileira desperta o fascismo, os discursos de ódio e o pensamento reacionário.

Hoje o Brasil ocupa o 1º lugar no ranking de homicídios de LGBTs de acordo com a Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgêneros e Intersexuais (ILGA), somente no primeiro quadrimestre deste ano no grupo mais vulnerável da comunidade LGBT, teve um aumento de 18%, transformando desta forma o ano de 2017 o ano mais violento da década para esses indivíduos de acordo com a RTB (Rede trans do Brasil) e GGB (Grupo Gay da Bahia). Somente em 2016 o GGB relatou 343 homicídios motivados por LGBTfobia sendo 143 homicídios por Transfobia.

A Coordenadoria Executiva de Direitos Humanos da Prefeitura Municipal de Araraquara: Relato da atuação no campo das políticas LGBT e potenciais avanços

No município de Araraquara/SP, estou inserida na Secretária Municipal de Planejamento e Participação Popular (Gestão 2016-2019), à frente das políticas públicas LGBTs, vejo esse cenário opressor e amedrontador anteriormente descrito de perto. De janeiro até agosto de 2017 a Assessoria Especial de Políticas LGBT (AEPLGBT)² realizou 80 atendimentos a LGBTs, registrando 23 ocorrências contra 22 indivíduos LGBTs. Das 23 ocorrências, 48% são por homofobia, 22% são por lenocínio, 22% são por Transfobia e 8% são por lesbofobia. Isso são apenas os dados denunciados a nós, infelizmente, muitos não recorrem à justiça, ou órgãos institucionais de apoio devido ao medo de sofrer hostilização, exposição, dentre outros constrangimentos.

Em resposta a esse cenário, no plano municipal, desde janeiro de 2017, realizamos eventos, que garantem a visibilidade dos indivíduos LGBTs, palestras com temática LGBTs, rodas de conversa, construção de projetos que garantem a equidade desta população, enfim, diversas ações para garantir a efetivação das políticas públicas LGBTs visando a garantia de direitos dessa população no município de Araraquara/SP.

Além das agressões físicas, uma das nossas maiores preocupações é a evasão escolar, nos atendimentos realizados, consegui visualizar o baixo nível do currículo escolar dos indivíduos LGBTs, onde quase 33% desses indivíduos pararam os estudos no ensino fundamental e apenas 5% concluem ensino superior.

Porém, esse quadro é apenas um reflexo da situação nacional, onde a hostilização, e o preconceito afastam do âmbito escolar os LGBTs. Deste modo, uma das principais prioridades das políticas públicas de direitos humanos, em específico as direcionadas a população LGBT, teria que ser a de garantir a inclusão e a permanência desses indivíduos em âmbito escolar, um grande desafio pois a escola é o local de maior exclusão e promoção de preconceitos.

Atualmente, podemos contar com algumas legislações que garantem o respeito, os direitos humanos, e a individualidade das pessoas LGBTs. O estado de São Paulo ele é pioneiro na criação de leis que protejam os indivíduos LGBTs. Em 2001, o deputado estadual Renato Simões (PT), propôs um projeto de lei que se tornou a lei de proteção a indivíduos LGBTs, a Lei estadual de nº 10.948, a saber:

² Gestão 2017-2020.

Artigo 1º - Será punida, nos termos desta lei, toda manifestação atentatória ou discriminatória praticada contra cidadão homossexual, bissexual ou transgênero.

Artigo 2º - Consideram-se atos atentatórios e discriminatórios dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos homossexuais, bissexuais ou transgêneros, para os efeitos desta lei:

I - Praticar qualquer tipo de ação violenta, constrangedora, intimidatória ou vexatória, de ordem moral, ética, filosófica ou psicológica;

II - Proibir o ingresso ou permanência em qualquer ambiente ou estabelecimento público ou privado, aberto ao público;

III - praticar atendimento selecionado que não esteja devidamente determinado em lei;

IV - Preterir, sobretaxar ou impedir a hospedagem em hotéis, motéis, pensões ou similares;

V - Preterir, sobretaxar ou impedir a locação, compra, aquisição, arrendamento ou empréstimo de bens móveis ou imóveis de qualquer finalidade;

VI - Praticar o empregador, ou seu preposto, atos de demissão direta ou indireta, em função da orientação sexual do empregado;

VII - inibir ou proibir a admissão ou o acesso profissional em qualquer estabelecimento público ou privado em função da orientação sexual do profissional;

VIII - proibir a livre expressão e manifestação de afetividade, sendo estas expressões e manifestações permitidas aos demais cidadãos.

Artigo 3º - São passíveis de punição o cidadão, inclusive os detentores de função pública, civil ou militar, e toda organização social ou empresa, com ou sem fins lucrativos, de caráter privado ou público, instaladas neste Estado, que intentarem contra o que dispõe esta lei.

Artigo 4º - A prática dos atos discriminatórios a que se refere esta lei será apurada em processo administrativo, que terá início mediante:

I - Reclamação do ofendido;

II - Ato ou ofício de autoridade competente;

III - comunicado de organizações não-governamentais de defesa da cidadania e direitos humanos.

Artigo 5º - O cidadão homossexual, bissexual ou transgênero que for vítima dos atos discriminatórios poderá apresentar sua denúncia pessoalmente ou por carta, telegrama, telex, via Internet ou facsímile

ao órgão estadual competente e/ou a organizações não-governamentais de defesa da cidadania e direitos humanos.

§ 1º - A denúncia deverá ser fundamentada por meio da descrição do fato ou ato discriminatório, seguida da identificação de quem faz a denúncia, garantindo-se, na forma da lei, o sigilo do denunciante.

§ 2º - Recebida a denúncia, competirá à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania promover a instauração do processo administrativo devido para apuração e imposição das penalidades cabíveis.

Artigo 6º - As penalidades aplicáveis aos que praticarem atos de discriminação ou qualquer outro ato atentatório aos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana serão as seguintes:

I - Advertência;

II - Multa de 1000 (um mil) UFESPs - Unidades Fiscais do Estado de São Paulo;

III - multa de 3000 (três mil) UFESPs - Unidades Fiscais do Estado de São Paulo, em caso de reincidência;

IV - Suspensão da licença estadual para funcionamento por 30 (trinta) dias;

V - Cassação da licença estadual para funcionamento.

§ 1º - As penas mencionadas nos incisos II a V deste artigo não se aplica aos órgãos e empresas públicas, cujos responsáveis serão punidos na forma do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado - Lei n. 10.261, de 28 de outubro de 1968.

§ 2º - Os valores das multas poderão ser elevados em até 10 (dez) vezes quando for verificado que, em razão do porte do estabelecimento, resultarão inócuas.

§ 3º - Quando for imposta a pena prevista no inciso V supra, deverá ser comunicada a autoridade responsável pela emissão da licença, que providenciará a sua cassação, comunicando-se, igualmente, a autoridade municipal para eventuais providências no âmbito de sua competência.

Artigo 7º - Aos servidores públicos que, no exercício de suas funções e/ou em repartição pública, por ação ou omissão, deixarem de cumprir os dispositivos da presente lei, serão aplicadas as penalidades cabíveis nos termos do Estatuto dos Funcionários Públicos.

Artigo 8º - O Poder Público disponibilizará cópias desta lei para que sejam afixadas nos estabelecimentos e em locais de fácil leitura pelo público em geral. (SÃO PAULO, 2001).

Porém, não necessariamente a legislação se apresenta para os militantes e ativistas LGBTs (LGBTQIA+) como ideal, nosso desejo é que a LGBTfobia seja equiparada como a lei do racismo, o que implicaria em uma pena maior. Ainda assim, essa lei já é um marco em nossa luta, e algo muito válido, mesmo que exista a limitação político-legal de se referir somente ao Estado de São Paulo, os outros estados pelo Brasil ainda sofrem com a LGBTfobia, sem uma legislação específica que de os respaldos as pessoas LGBTs.

Outra reivindicação é a proteção e a garantia dos direitos das pessoas transgêneros, transexuais e travestis, atualmente, podemos contar com algumas legislações que protegem alguns direitos dessas pessoas. Referente ao direito ao uso do nome social, temos o decreto federal nº 8.727/2016 sancionado pela presidenta Dilma Rousseff- PT, e o decreto estadual (Estado de São Paulo) de nº 55.588 (SÃO PAULO, 2010).

No município de Araraquara, temos uma lei referente ao nome social, é a Lei de nº 8.055/2013 (ARARAQUARA, 2013), a qual dispõe sobre a inclusão e uso do nome social de travestis e transexuais nos registros municipais relativos a serviços públicos prestados no âmbito da administração direta e indireta.

Referente a união civil, casamento civil e uniões de corpos, temos respaldos legais importantes, ao que vale destacar é a Resolução CNJ nº175/2013 que dispõe sobre a habitação, celebração de casamento civil, e de conversão de união estável em casamento civil entre pessoas LGBTs, além da Portaria do MPS nº 513/2010 que reconhece as uniões estáveis entre pessoas LGBTs para assegurar-lhes igual tratamento a seus dependentes para fins previdenciários.

Em 2004, a Superintendência de Segurança Privada do Ministério da Fazenda, emitiu uma circular de nº 257 que regulamenta o direito do companheiro ou companheira homossexual, na condição de dependente preferencial, ser o beneficiário do seguro DPVAT. Em 2007, ocorre a promulgação da lei complementar a legislação paulista de nº 1012, a qual trata do regime de previdência dos servidores públicos estaduais desta forma equipara os casais homossexuais, na constância da união homoafetiva, aos casais heterossexuais, para efeitos de gozo do direito à pensão por morte de servidor/a, auxílio reclusão e auxílio funeral.

Na área da saúde destaco a Resolução nº1, de 22 de março de 1999, do Conselho Federal de Psicologia (CFP) estabelece normas de atuação para os psicólogos/as em relação à questão da orientação sexual. Já a resolução nº208, de 27 de outubro de 2009, do Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CRM-SP) que dispõe sobre o atendimento médico

integral à população de travestis, transexuais e pessoas que apresentam dificuldade de integração ou dificuldade de adequação psíquica e social em relação ao sexo biológico.

O Ministério da Saúde, por sua vez, em 2011, publicou uma portaria de Nº 2.836, onde instituiu, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Política Nacional de Saúde Integral LGBT) (BRASIL, 2013a, 2011a). No mesmo ano foi publicado outra portaria a de nº 2.837 (BRASIL, 2011b) onde redefiniu o Comitê Técnico de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Comitê Técnico LGBT), assim o Ministério da Saúde emitiu a resolução de nº 2, pela qual se estabelecem estratégias e ações que orientam o Plano Operativo da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2011c).

Outra portaria muito importante do SUS é a de nº 457 que regulamenta o processo transexualizador, porém em 2013 foi emitida uma nova portaria de nº 2.803 (BRASIL, 2013b) que redefine e amplia o processo transexualizador no SUS. Parece muito, porém isso é pouco para de fato efetivar os direitos civis e humanos previsto na constituição federal e na declaração Universal dos Direitos Humanos dos indivíduos LGBTs.

Isso é apenas o início de uma luta árdua, onde nós LGBTs (LGBTQIA+) todos os dias enfrentamos o peso de uma sociedade opressora, heterocis-normativa e sexista. Mas é com a esperança em um mundo melhor que resistimos.

REFERÊNCIAS

ARARAQUARA (Município). Lei nº 8.055, de 25 de outubro de 2013. Dispõe sobre A Inclusão e Uso do Nome Social de Travestis e Transexuais nos Registros Municipais Relativos A Serviços Públicos Prestados no âmbito da Administração Direta e Indireta e Dá Outras Providências. **Diário Oficial**, Araraquara, 2013.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. **Notícias**: Medida Provisória estabelece nova organização dos Ministérios. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/medida-provisoria-estabelece-nova-organizacao-dos-ministerios-2>>. Acesso em: 18 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa. **Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Brasília, 2013a. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_saude_lesbicas_gays.pdf>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.803, de 16 de novembro de 2013. Redefine e Amplia O Processo Transexualizador no Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt2803_19_11_2013.html>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.836, de 01 de dezembro de 2011. Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Política Nacional de Saúde Integral LGBT). **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2836_01_12_2011.html>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.837, de 01 de dezembro de 2011. Redefine o Comitê Técnico de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Comitê Técnico LGBT). **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011b. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2837_01_12_2011.html>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Resolução nº 2, de 06 de dezembro de 2011. Estabelece Estratégias e Ações Que Orientam O Plano Operativo da Política Nacional de Saúde Integral de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**: República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2011c. Disponível em: <<http://www.conass.org.br/wp-content/uploads/2017/02/CIT2-2011.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano nacional de promoção da cidadania e direitos humanos de LGBT**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.arco-iris.org.br/wp-content/uploads/2010/07/planolgbt.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil Sem Homofobia**: Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLTB e de Promoção da Cidadania Homossexual. Brasília, 2004. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/brasil_sem_homofobia.pdf>. Acesso em: 16 set. 2017.

BUTLER, J. **Mecanismos psíquicos del poder**. Madrid: Catedra, 2001.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS PARA LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS, 3., 2016, Brasília. **Por um Brasil Que Criminalize a Violência Contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cncd-lgbt/relatorio-final-3a-conferencia-nacional-lgbt-1/view>>. Acesso em: 17 set. 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS HUMANOS PARA LÉSBICAS, GAYS, BISSEXUAIS, TRAVESTIS E TRANSEXUAIS - LGBT, 2., 2011, Brasília. **Por um país livre da pobreza e da discriminação:** promovendo a cidadania de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais. Brasília: SDH, 2011. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/old/cncd-lgbt/conferencias/anais-2a-conferencia-nacional-lgbt-1/view>>. Acesso em: 17 set. 2017.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade:** a vontade de saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FRY, P.; MACRAE, E. **O que é homossexualidade.** São Paulo: Abril, 1985. v.1.

KRAFFT-EBING, R. **Psychopathia Sexualis:** as historias de casos. São Paulo: Martins Editora, 2000.

SÃO PAULO (Estado). Decreto nº 55.588, de 17 de março de 2010. Dispõe sobre O Tratamento Nominal das Pessoas Transexuais e Travestis nos órgãos Públicos do Estado de São Paulo e Dá Providências Correlatas. **Diário Oficial**, São Paulo, 2010. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2010/decreto-55588-17.03.2010.html>>. Acesso em: 23 maio 2018.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.948, de 05 de novembro de 2001. Dispõe Sobre As Penalidades A Serem Aplicadas à Prática de Discriminação em Razão de Orientação Sexual e Dá Outras Providências. **Diário Oficial**, São Paulo, 2001. Projeto de lei nº 667/2000, do deputado Renato Simões - PT. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2001/lei-10948-05.11.2001.html>>. Acesso em: 23 maio 2018.

SCHWAB, J.-L.; BRAZDA, R. **Triângulo Rosa 7952:** um homossexual no campo de concentração nazista. São Paulo: Mescla Editorial, 2011.

STOLLER, R. J. **Sex and gender:** the development of masculinity and femininity. London: Karnac Books, 1994.

SOBRE AS ORGANIZADORAS

Giovana Gonçalves Pereira

Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais, Mestra em Demografia e aluna de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Demografia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Integrante do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO-UNICAMP) e membra-externa do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Organização, Poder e Mercado (NESPOM). Atuando nas áreas de demografia, particularmente no campo de estudos da migração interna, assim como, na sociologia rural, especialmente no campo de estudos sobre agronegócio e mercado de trabalho. giovana.ggp@gmail.com

Lidiane Maciel

Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Mestra e Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), atualmente é professora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP) e Pós-doutora em Sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Desenvolve pesquisas nas áreas de migração interna, sociologia rural e processos identitários. lidiani.maciel@gmail.com

Maria Chaves Jardim

Bacharela em Ciências Sociais, Mestra em Engenharia de Produção e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com parte do doutoramento na École des hautes études en sciences sociales (EHESS-França), Pós-doutoramento pela Fondation Maison Sciences des Hommes (FR), atualmente é professora livre docente do departamento de sociologia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (FCLAr-UNESP),

professora convidada da Paris-Dauphine, foi também coordenadora do Programa Jovem Pesquisador em Centro Emergente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre 2009 e 2014. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Organização, Poder e Mercado (NESPOM) da UNESP, colaboradora do Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Tem diversos livros e artigos nacionais e internacionais sobre sociologia econômica. Mais recentemente, passou a se interessar pelo papel que as emoções ocupam na construção social dos mercados. majardim@fclar.unes.br

Rosana Baeninger

Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais, Mestra em Sociologia e Doutora em Ciências Sociais (Área de Estudos de População) pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Professora Livre Docente na área de População e Ambiente no Departamento de Demografia (IFCH-UNICAMP), fez pós-doutorado na Universidade da Califórnia, Davis. Sendo também professora associada do Departamento de Demografia (IFCH-UNICAMP) e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP). Docente do Programa de Pós-Graduação em Demografia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH-UNICAMP). Coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo (2009-2018). Desenvolve pesquisas nas áreas de migração interna e internacional, urbanização, dinâmica da população. baeninger@nepo.unicamp.br

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

Camila Benjamin Vieira

Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais, Mestra em Ciências Sociais pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (FCLAr-UNESP), integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Organização, Poder e Mercado (NESPOM). benjamimcamila@gmail.com

Eduardo Tostes

Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (FCHS-UNESP), Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) na Promotoria de Justiça Cível de Franca/SP, Direitos Humanos/Saúde Pública. eduardotostes6@gmail.com

Filipe Ianni Brunelli

Assessora de Políticas LGBT na Secretaria de Planejamento e Participação Popular da Prefeitura Municipal de Araraquara/SP (Gestão 2017 – 2020). lgbtararaquara@outlook.com

Giovana Gonçalves Pereira

Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais, Mestra em Demografia e aluna de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Demografia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Integrante do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO-UNICAMP) e membra-externa do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Organização, Poder e Mercado (NESPOM). Atuando nas áreas de demografia, particularmente no campo de estudos da migração interna, assim como, na sociologia rural, especialmente no campo de estudos sobre agronegócio e mercado de trabalho. giovana.ggp@gmail.com

Jóice de Oliveira Santos Domeniconi

Analista de Relações Internacionais e Economista pelas Faculdades de Campinas (FACAMP), mestra em Demografia e aluna de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Demografia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Integrante do Observatório das Migrações em São Paulo (NEPO-UNICAMP). Possui como áreas de atuação a demografia, com destaque para a migração internacional, migração qualificada e refúgio. joicedomeniconi@outlook.com

Lidiane Maciel

Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Mestra e Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), atualmente é professora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP) e Pós-doutora em Sociologia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Desenvolve pesquisas nas áreas de migração interna, sociologia rural e processos identitários. lidiani.maciel@gmail.com

Maísa Faleiros da Cunha

Pesquisadora do Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” da Universidade Estadual de Campinas (NEPO-UNICAMP). Possui graduação em Ciências Sociais (Unicamp), mestrado e doutorado em Demografia pela Unicamp, pós-doutorado em Economia pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP). Coordenadora do Grupo de Trabalho População e História da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP). maisa@nepo.unicamp.br

Maria Chaves Jardim

Bacharela em Ciências Sociais, Mestra em Engenharia de Produção e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) com parte do doutoramento na École des hautes études en sciences sociales (EHESS-França), Pós-doutoramento pela Fondation Maison Sciences des Hommes (FR), atualmente é professora do departamento de sociologia da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual

“Júlio de Mesquita Filho” (FCLAr-UNESP), professora convidada da Paris-Dauphine, foi também coordenadora do Programa Jovem Pesquisador em Centro Emergente da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre 2009 e 2014. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Sociedade, Organização, Poder e Mercado (NESPOM) da UNESP, colaboradora do Núcleo de Sociologia Econômica e das Finanças (NESEFI) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Tem diversos livros e artigos nacionais e internacionais sobre sociologia econômica. Mais recentemente, passou a se interessar pelo papel que as emoções ocupam na construção social dos mercados. majardim@fclar.unes.br

Marcelo Gallo

Professor da Universidade Estadual de São Paulo Júlio de Mesquita Filho - UNESP, no curso de Serviço Social e de Relações Internacionais. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social, nos seguintes temas: Criança, Adolescentes, Juventude e Família; Formação Permanente de Trabalhadores do SUAS, Direitos Humanos, Política Social, Diagnóstico, Avaliação, Monitoramento e Construção de Indicadores Sociais de Políticas Públicas, criança e adolescente, juventude e serviço social. Pesquisador visitante da Universidade Federal da Paraíba, pesquisador do NEPSAS - Núcleo de Estudos e Pesquisa em Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-graduados em Serviço Social da PUC-SP, Pesquisador do Grupo de Pesquisa Teoria Social de Marx e Serviço Social, da UNESP-SP. marc.gallo2013@gmail.com

Maria Madalena Gracioli

Doutora em Sociologia pela Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (FCLAr-UNESP), realizou pós-doutorado no Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, com bolsa FAPESP. Atualmente é docente do Programa de Pós-graduação em Análise e Planejamento em Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (FCHS-UNESP), sendo também docente e coordenadora de curso da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ituverava/SP. Tem desenvolvido projetos de pesquisa no âmbito da sociologia da juventude, em torno de temas como educação, trabalho, acesso e permanência no ensino superior. lenagracioli@gmail.com

Natália Belmonte Demétrio

Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais, Mestre e Doutora em Demografia pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Atualmente é bolsista de Pós-Doutorado Júnior (CNPq) no âmbito do Projeto Temático Observatório das Migrações em São Paulo (FAPESP/CNPq – NEPO-UNICAMP). Desenvolve pesquisa na área de migração, urbanização e populações rurais em São Paulo. natalia@nepo.unicamp.br

Otávio Augusto dos Santos Diniz

Engenheiro Mecânico pela Faculdade de Engenharia Mecânica da Universidade Estadual de Campinas (FEM-UNICAMP), com MBA em Gestão de Projetos Inovadores pela Fundação de Pesquisa e Desenvolvimento da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FUNDACE/FEA-USP-RP) e aluno de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas da Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Sendo também servidor público do Estado de São Paulo, investido no cargo de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas da Secretaria da Fazenda, em exercício no Centro Regional de Controle e Avaliação de Campinas/SP. oasdiniz@fazenda.sp.gov.br

Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina

Economista pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Pós-graduada em Administração de Empresas (EAESP/FGV) e Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP). Docente no curso de graduação em Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS), Universidade Estadual Paulista (Unesp, campus de Franca). Vice-coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – NEPPs/FCHS. pavarina@franca.unesp.br

Regina Cláudia Laisner

Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Doutora em Ciência Política pela Universidade

de São Paulo e pós doutora no Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) pela UAB (Universitat Autònoma de Barcelona). Atualmente, exerce função de professora assistente doutor na Universidade Estadual “Júlio de Mesquita Filho”, campus de Franca, no curso de Graduação em Relações Internacionais, no Programa de Mestrado em Direito na linha Direito, Sociedade e Políticas Públicas e como coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs). laisner@franca.unesp.br

Roberta Guimarães Peres

Socióloga, Mestra e Doutora em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas, com bolsa do Institute de Recherche pour le Développement (IRD - França) e CNPq. Pós-Doutorado em Demografia (FAPESP). Docente da Universidade Federal do ABC, na área de Políticas Públicas, sub-área Planejamento, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Pesquisadora do projeto temático “Observatório das Migrações em São Paulo: Migrações Internas e Internacionais Contemporâneas no Estado de São Paulo” (FAPESP/CNPq/NEPO/Unicamp). Coordenadora do Projeto “Migração Feminina: um debate teórico e metodológico acerca dos estudos de gênero” (CNPq). roberta.peres@ufabc.edu.br

Rosana Baeninger

Bacharela e Licenciada em Ciências Sociais, Mestra em Sociologia e Doutora em Ciências Sociais (Área de Estudos de População) pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (IFCH-UNICAMP). Professora Livre Docente na área de População e Ambiente no Departamento de Demografia (IFCH-UNICAMP), fez pós-doutorado na Universidade da Califórnia, Davis. Sendo também professora associada do Departamento de Demografia (IFCH-UNICAMP) e pesquisadora do Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” (NEPO/UNICAMP). Docente do Programa de Pós-Graduação em Demografia e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH-UNICAMP). Coordenadora do Observatório das Migrações em São Paulo (2009-2018). Desenvolve pesquisas nas áreas de migração interna e internacional, urbanização, dinâmica da população. baeninger@nepo.unicamp.br

SOBRE O VOLUME

Série Temas em Sociologia nº 13

Formato: 14 x 21 cm

Mancha: 10,4 x 17,4 cm

Tipologia: Garamond 10/12 pt

Papel do miolo: Polen bold 90 g/m²

Papel da capa: Cartão supremo 250 g/m²

Primeira edição: 2019

Para adquirir esta obra:

STAEPE – Seção Técnica de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão
Laboratório Editorial
Rodovia Araraquara-Jaú, km 01
14800-901 – Araraquara
Fone: (16) 3334-6275 ou 3334-6234
E-mail: laboratorioeditorial@fclar.unesp.br
Site: <http://www.fclar.unesp.br/laboratorioeditorial>

