



centro universitário
unifacvest

Economia Urbana e Regional

A organização espacial brasileira

Aline Carneiro Silverol

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- > Descrever a formação econômico-espacial brasileira e sua inserção na economia global.
- > Definir a produção e o uso do território.
- > Reconhecer as redes de circulação de mercadorias.

Introdução

O Brasil vivenciou, ao longo de sua história, diversas organizações espaciais em decorrência das dinâmicas econômicas e sociais que atuaram no território. A forma como este se organizou repercutiu no desenvolvimento desigual do País, e porções do espaço geográfico brasileiro foram usadas e produzidas de diferentes maneiras, mas que não convergiram em um avanço econômico amplo para o território.

O aproveitamento de ciclos econômicos com o favorecimento de porções menores do espaço geográfico conduziu à formação de redes de circulação que satisfaziam somente a uma região, o que impediu a circulação de mercadorias, bens e serviços por outras regiões. Tardiamente, pela necessidade de inserção do País no mercado global, políticas públicas de fomento à descentralização foram implantadas, de modo a equalizar a distribuição industrial, favorecer o uso e a produção do território e ampliar as redes de circulação de mercadorias.

Neste capítulo, vamos discutir sobre a formação econômico-espacial brasileira, desde o período colonial até os dias atuais, como o intuito de compreender de que forma a organização espacial evoluiu ao longo do tempo e quais foram suas consequências na economia e na sociedade. Além disso, vamos analisar

a produção e o uso do território no decorrer da organização espacial, bem como debater sobre as formas desiguais de apropriação do espaço. Por fim, vamos tratar das redes de circulação de mercadorias, de suas origines e de sua evolução até hoje.

Formação econômico-espacial brasileira e sua inserção na economia global

Para compreender o papel da globalização e sua atuação na transformação dos diversos territórios e regiões mundiais, é preciso retomar alguns conceitos essenciais que nos auxiliem a entender as consequências dos processos em escala macro e como eles influenciaram os processos de microescala.

A **globalização** pode ser entendida como um processo que visa à integração entre os mercados financeiro, de bens e de serviços, e indústrias, comércios, tecnologias e culturas. O ato de integrar pode trazer inúmeros benefícios, mas, ao mesmo tempo, pode agravar situações internas aos países, isto é, relações inerentes ao microcosmo, gerando conflitos sociais, políticos e culturais. Ainda, a integração trazida pela globalização traz a ideia de difusão, em que as ideias e pensamentos mundiais foram (e são) disseminados nos territórios e regiões de forma padrão, não respeitando as individualidades regionais e, especialmente, suas especificidades econômicas, políticas e sociais (SANTOS, 1999).

O processo de globalização do Brasil ocorreu a partir do final da década de 1980, em decorrência da estagnação econômica e da falta de alternativas para a realização de diversas reformas e de investimentos em infraestrutura, sobretudo industrial. O fato de o Brasil ter iniciado sua industrialização de forma tardia prejudicou seu ingresso de forma competitiva no mercado internacional, transformando-o em um país periférico à economia global (MOREIRA, 2005).

Para que o fenômeno da globalização brasileira seja compreendido, é importante entender os processos iniciais que resultaram na organização econômico-espacial atual. Os processos foram distintos em cada região e convergiram em um processo com o mesmo princípio, mas que ainda aconteceu de forma diferenciada, em decorrência das características de cada região.

A organização espacial das regiões é resultante de diversas dinâmicas territoriais, que variaram de acordo com o momento histórico. Cada período histórico é caracterizado por determinado tipo de uso do território/região, marcado por manifestações particulares que se integram ao longo do tempo.

A distribuição territorial do trabalho define uma hierarquia entre os lugares, pois a forma de agir das pessoas e das instituições se altera no decorrer do tempo, impondo transformações às regiões e modificando seu grau de importância. Além disso, o conjunto de técnicas e sua evolução definem a base de uma região, tornando-a hegemônica e representando a expressão geográfica da globalização (SANTOS, 1999).

A organização espacial do Brasil

O processo de globalização só é possível mediante a existência de uma rede de fluxos efetiva, pois é a partir dessa rede que os fluxos de pessoas, mercadorias e serviços circulam pelo território. E é somente pela interligação de bens e serviços que ocorre a globalização. No território brasileiro, a globalização ocorreu de maneira desigual, tanto no tempo e no espaço quanto em relação aos resultados do processo, o que repercutiu na produção e no uso do território, além do estabelecimento das redes de circulação de mercadorias.

A organização econômico-espacial do Brasil pode ser dividida em fases (MOREIRA, 2005):

1. a dos vetores fundacionais;
2. a dos ciclos de assentamento;
3. a da redivisão territorial industrial do trabalho;
4. a da privatização, da gestão e da desintegração espacial do projeto nacional;
5. a da articulação das sociabilidades e das tendências de uma formação espacial complexa.

Essas fases atuaram de maneira concomitante, em um processo contínuo de transformação do território. Vejamos cada uma em detalhes a seguir.

A fase dos vetores fundacionais

A formação espacial do Brasil iniciou-se por meio de dois vetores: o movimento dos bandeirantes e a expansão do gado. Esses movimentos começaram em pontos e momentos diferentes no território, mas se encontraram no século XVIII (MOREIRA, 2005).

O **movimento dos bandeirantes** teve início no século XVI, permanecendo ativo até o século XVIII. Seu ponto de partida foi o litoral, seguindo por quatro rotas distintas: litoral Sul, para o desbravamento da costa; Sudoeste, em

direção ao território das missões jesuíticas; Oeste e Noroeste, em direção às comunidades indígenas do planalto central e da Amazônia; e Nordeste, em direção aos territórios quilombolas, rebeldes contra os centros canavieiros da zona da mata nordestina (MOREIRA, 2005).

O objetivo dessas incursões era a captura de índios e de escravos fugitivos, e, ao mesmo tempo, a busca por outras riquezas, especialmente metais. Os bandeirantes, durante sua permanência nesses lugares, realizaram cultivos agrícolas para subsistência e iniciaram pequenos núcleos populacionais, que funcionaram como uma base logística que, posteriormente, originou as cidades atuais.



Fique atento

O movimento bandeirante ocorreu entre os séculos XVI e XVIII, atingindo seu auge com a descoberta das minas de ouro e diamante no planalto central-mineiro, e cessando a partir de então. As incursões eram motivadas pela busca de indígenas, que eram capturados e escravizados para serem vendidos para a indústria canavieira, e, posteriormente, os metais também passaram a ser procurados. Graças a esse movimento, o Tratado de Tordesilhas não foi respeitado, e o domínio territorial português foi expandido (MOREIRA, 2005).

A expansão do gado originou-se na região açucareira da Zona da Mata pernambucana, com o avanço dos rebanhos para a direção do sertão nordestino no Piauí e no Ceará; para a direção Oeste, nos limites do planalto central; e pela calha do Rio São Francisco, na direção Sul. Da mesma forma como aconteceu com os bandeirantes, a cada ponto de parada dos rebanhos, foram realizados pequenos plantios agrícolas e núcleos populacionais, criando novas bases de referência da ocupação e formação do território (MOREIRA, 2005).

Os movimentos dos bandeirantes e dos rebanhos contribuíram para o deslocamento das fronteiras formais impostas pelo Tratado de Tordesilhas, avançando para o interior do território brasileiro e criando as primeiras bases, que, posteriormente, interligariam essas regiões.

A fase dos ciclos de assentamento

As rotas desbravadas e criadas pela expansão do gado e pelo movimento dos bandeirantes facilitaram o estabelecimento e a disseminação de núcleos populacionais pelo território. Ao mesmo tempo, os ciclos de assentamento que foram fomentados pelos ciclos econômicos também contribuíram, de maneira decisiva, para a organização espacial do território. Assim, a evolução do território ocorreu sob a influência de seis grandes ciclos (MOREIRA, 2005):

1. pau-brasil;
2. cana-de-açúcar;
3. mineração;
4. gado;
5. borracha;
6. café.

A formação espacial brasileira iniciou-se com o **ciclo do pau-brasil**, que ocorreu entre os séculos XVI e XVII no litoral, sobretudo nos núcleos de mata atlântica. A extração da madeira para exportação exigiu o estabelecimento de feitorias e pequenas áreas de ocupação, mas com baixa magnitude.

O **ciclo da cana-de-açúcar**, iniciado em 1532 na zona da mata nordestina, foi o que, de fato, atuou de forma efetiva na ocupação territorial do litoral. Do litoral nordestino, foi se expandido pelas áreas de mata atlântica já devastadas pela exploração de pau-brasil e seguiu até o Rio de Janeiro, notadamente no Norte do estado, e no litoral paulista, na região de São Vicente.

No século XVIII, com o encontro de ouro e de diamantes em Minas Gerais e em parte do Centro-Oeste, a organização espacial sofreu uma importante mudança, com a transferência de uma parte da ocupação do litoral para o interior. Com isso, a formação colonial, que apresentava um caráter agrário, foi substituída pela mineira-urbana, encerrando a fase dos bandeirantes e da expansão do gado. Ao final do **ciclo da mineração**, a vida urbana instalada no interior prosseguiu, e o ciclo do gado foi iniciado nessa região, enquanto o centro de referência retornou para os núcleos açucareiros do litoral (MOREIRA, 2005).

O **ciclo do gado** é uma junção de dois deslocamentos de rebanhos, sendo um proveniente do sertão nordestino e o outro do Sul do País, com um único destino: o planalto central-mineiro, devido à demanda de alimentos e de animais para transporte criada durante o ciclo da mineração. Durante esses deslocamentos, muitas áreas foram sendo povoadas, e novos núcleos de ocupação, estabelecidos.

Enquanto o ciclo da mineração acontecia no Centro-Sul do País, o **ciclo da borracha** era iniciado no Norte do País, no final do século XVIII. A extração da borracha reorganizou todo o território, e essa nova atividade econômica atraiu pessoas, principalmente do sertão nordestino, que foram assolados pelas secas do final do século. Com isso, as relações existentes foram alteradas, surgindo uma nova forma de exploração da floresta (MOREIRA, 2005).



Saiba mais

O Norte do País não vivenciou somente o ciclo da borracha. Em paralelo aos ciclos do pau-brasil, da cana-de-açúcar e dos metais preciosos, existiu o ciclo das drogas do sertão. Devido a instalação dos aldeamentos pelos jesuítas, com a finalidade de catequização dos índios, a atividade do extrativismo também foi instaurada, sendo esgotada no final do século XVIII com sua substituição pelo ciclo da borracha.

O **ciclo do café** é o último ciclo econômico, iniciado no século XIX e estendido até meados do século XX, cujo núcleo mais próspero foi o estado de São Paulo. O café foi cultivado inicialmente nas matas dos maciços interiores da cidade do Rio de Janeiro, expandindo-se para a Serra do Mar e o Vale do Paraíba, nos estados do Rio de Janeiro, de Minas Gerais e de São Paulo. Na sequência, alcançou o planalto paulista, onde atingiu seu auge.

Esse último ciclo econômico foi de grande importância, pois sua rentabilidade possibilitou e fomentou a realização de inúmeras transições, como da colônia para a independência, da escravidão para o capitalismo e da monarquia para a república. Ainda, seria o responsável por uma grande transformação do espaço geográfico brasileiro, com o financiamento da industrialização e da urbanização do País (MOREIRA, 2005).

A fase da redivisão territorial industrial do trabalho

No decorrer dos ciclos econômicos, a configuração espacial brasileira foi se consolidando, e, no início do século XX, a formação espacial já estava fundamentada e pronta para o próximo passo: a **industrialização**. Nesse momento, o território se reorganizou e algumas áreas foram diferenciadas, além de ter havido a consolidação das regiões e de suas áreas de influência em função dos ciclos econômicos. De fato, a diferenciação regional foi de grande importância para o desenvolvimento da indústria, sobretudo para a divisão territorial de trabalho, cujo objetivo era extrair as divisas de exportação necessárias ao desenvolvimento industrial (MOREIRA, 2005).

A **fase industrial** pode ser dividida em dois momentos: a fase pré-industrial e a fase industrial propriamente dita. Até a década de 1950, a produção industrial buscava atender ao mercado externo e, com as divisas obtidas com o comércio exterior, financiava o capital inicial das indústrias, com aquisições de matérias-primas importadas e equipamentos diversos. A partir de 1950, o parque industrial brasileiro estava desenvolvido e com capital, e centrando a formação espacial a partir de uma organização do espaço produzida e transformada para atender às necessidades da indústria.

Assim, a fase de ciclos econômicos e a organização espacial resultante desse processo, ou seja, uma economia regional organizada, com a fase da industrialização, foi transformada em uma economia nacional regionalmente organizada (MOREIRA, 2005).

A fase da privatização, da gestão e da desintegração espacial do projeto nacional

A fase de industrialização também repercutiu na ampliação e na urbanização das cidades, especialmente no Sudeste do Brasil. As oportunidades decorrentes do crescimento da indústria, do comércio e do aumento dos serviços provocaram uma série de movimentos populacionais. A migração interna trouxe uma variedade de problemas e de conflitos sociais, já que o desenvolvimento estava mais concentrado em uma região do País (SANTOS, 2009).

Para que as outras regiões pudessem se desenvolver, foram realizadas reformas que tinham por objetivo uma nova reordenação espacial, de forma a orientar o desenvolvimento das outras regiões, bem como sua modernização. **A reestruturação do espaço brasileiro** iniciou-se na década de 1970, com três ações principais (MOREIRA, 2005):

1. o incentivo à modernização da agricultura;
2. a redistribuição territorial da indústria;
3. a privatização de espaços estatais.

A **modernização da agricultura** ocorreu de forma mais contundente a partir da década de 1970, mas a expansão das fronteiras agrícolas foi anterior, com a migração de pequenos produtores oriundos do Sul do Brasil, a partir de meados da década de 1950, para o Centro-Oeste. Aproveitando essa corrente migratória, o governo militar também incentivou a colonização no Norte do País, principalmente na fronteira amazônica. A partir de técnicas de cultivo dos solos do cerrado elaboradas pela Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), a agricultura em larga escala foi possibilitada, acrescida do incentivo governamental ao desenvolvimento da indústria para agricultura, permitindo a mecanização do campo. Em poucas décadas, *commodities* como soja, algodão, milho, etc., passaram a ocupar essas regiões (MOREIRA, 2005).

A **redistribuição territorial da indústria** consistiu em políticas de desconcentração industrial, a partir da redistribuição de alguns setores para as periferias do território, como as indústrias de bens intermediários, implementando-as na forma de grandes polos mineiro-industriais. Essa redistribuição,

associada à modernização da agricultura, conferiu visibilidade e importância aos outros espaços regionais, integrando-os, de alguma forma, ao espaço geográfico nacional. Assim, a nova configuração espacial abandonou, em parte, a organização em faixas de sentido litoral-interior e as regiões oriundas dos ciclos econômicos para uma disseminação das estruturas por boa parte do território (MOREIRA, 2005).

Por fim, a **política de privatização das empresas estatais**, ocorrida a partir dos anos de 1980, privatizou também a gestão territorial. A partir do momento que empresas de áreas estratégicas de infraestrutura e de bens intermediários, como siderurgia, exploração de recursos minerais, energia, etc., foram privatizadas, sua gestão passou a ser de responsabilidade do capital privado.



Fique atento

A influência do capital privado na gestão territorial interfere em diversas políticas estatais, de modo a determinar políticas públicas que possam atender a seus interesses, distanciando o poder público da gestão territorial para todos.

A fase da articulação das sociabilidades e da formação espacial complexa

A era das privatizações de empresas estatais, que também privatizava a gestão territorial de uma parte do espaço geográfico, reduziu a ação do poder público na regulação e na gestão do espaço. A gestão territorial passou a ser interpretada, a partir de então, como uma parceria público-privada, em que o capital privado sinaliza, na maioria das vezes, as ações necessárias para que ele seja beneficiado. Porém, para que o poder público mantivesse certo controle da gestão territorial, foram criadas as **agências de regulação** para setores estratégicos da economia, como o petróleo, as telecomunicações, a energia elétrica, os transportes terrestres, etc., como um mecanismo de intervenção às ações do capital privado.

Dessa forma, a gestão territorial e a organização espacial brasileira passaram a ser cada vez mais fragmentadas e setorizadas. As agências reguladoras buscam assegurar a gestão territorial, que, muitas vezes, beneficia o capital privado, alterando a forma como a sociedade se relaciona com o espaço geográfico. Com as mudanças, surgem formas espontâneas, por parte da população, de autorregulação, de modo a permitir o desenvolvimento de formas coletivas e individuais de organização da produção e de vida, antes associadas aos interesses do capital privado (MOREIRA, 2005).

Nesse sentido, a formação espacial brasileira, a partir de meados da década de 1990, tornou-se ainda mais complexa, justamente pela coexistência das demandas do capital privado e da globalização e as formas não capitalista de existência da sociedade. Tudo isso impõe a necessidade de novos caminhos e a quebra de paradigmas em relação ao trabalho e às políticas para o gerenciamento e a regulação do espaço geográfico (MOREIRA, 2005).

A produção e o uso do território

A organização econômico-espacial do Brasil foi construída a partir de fases, que foram alterando o modo como o espaço geográfico se configuraria em função dos acontecimentos históricos, econômicos e sociais que ocorriam no território brasileiro.

O uso do território, desde o período Colonial até meados da industrialização, sempre foi muito desigual. À medida que as dinâmicas econômicas, sociais e históricas eram alteradas, surgiam novas formações espaciais, cujo processo de desenvolvimento ainda se mantinha desigual, somente mudando o centro de importância de um espaço para outro, bem como as relações sociais ali existentes (MOREIRA, 2005).



Exemplo

A mudança de centro de importância permeia toda nossa história de produção e de uso do território. Essa história foi iniciada no campo, pela extração de recursos vegetais e naturais, e sequenciada com a agricultura e os ciclos econômicos. Em seguida, o capital acumulado fomentou a industrialização e a mudança dos centros de importância localizados no litoral para o interior, notadamente para a região Sudeste e, sobretudo, para o estado de São Paulo. No decorrer do tempo, para ampliar e “igualar” o desenvolvimento, buscou-se a descentralização, transferindo a relevância de algumas atividades para outros centros com o intuito de promover um melhor uso do território.

Sem dúvida, a grande transformação do uso e da produção do território ocorreu a partir da fase industrial brasileira, que pode ser dividida em duas fases. A primeira, quando a industrialização conseguiu dissolver e alterar a dinâmica econômica imposta pelos ciclos econômicos, reorganizando o espaço e estabelecendo uma nova divisão territorial de trabalho, ou seja, separando de forma definitiva o campo da cidade; e a segunda, quando essa divisão territorial de trabalho foi consolidada, e as indústrias, antes pulverizadas, concentraram-se em São Paulo (MOREIRA, 2005).

Para fomentar as novas atividades econômicas, um novo território foi produzido, com infraestruturas que permitissem a circulação de mercadorias, de serviços e de pessoas, bem como a comunicação e a transmissão de energia. Ainda, deveria ser organizado em uma ampla rede de circulação, objetivando instaurar o comando da cidade sobre o campo e do estado de São Paulo sobre o espaço nacional.

A forte concentração da economia industrial no polo paulista e a subordinação, por décadas, das atividades regionais à *performance* econômica da indústria concentrada em São Paulo fomentaram e promoveram o uso e a produção do território em outros espaços de maneira muito desigual, gerando muitas disparidades econômicas e sociais. Nesse sentido, tornou-se necessária a adoção de ações que tentassem equalizar as disparidades, pois só com uma produção territorial equilibrada o País se desenvolveria de forma mais sustentável.

Assim, a **descentralização industrial** permitiu o uso e a produção territorial nos espaços periféricos do centro paulista, como as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A instalação de indústrias de bens intermediários e a expansão agrícola propiciaram a transformação do espaço geográfico, da formação espacial e das dinâmicas econômicas e sociais.

A partir da década de 1980, a formação espacial brasileira, incluindo seu uso e a produção territorial, foi ampliada graças à disseminação das atividades agrícolas, pecuárias e industriais por todo o território. Essa disseminação também fomentou a criação e a difusão de uma rede de **circulação**, que envolveu transportes, comunicação e linhas de transmissão de energia, ampliando a circulação de pessoas entre as cidades e as trocas comerciais, que se tornaram cada vez mais distribuídas pelo território nacional (MOREIRA, 2005).

As redes de circulação de mercadorias

No período colonial brasileiro, os colonizadores portugueses não tinham interesse em criar cidades, mas, sim, em estabelecer alguns núcleos urbanos no litoral brasileiro com a função de defesa e como entreposto para a exploração do interior nos diversos ciclos extrativos e agrícolas que existiram durante os séculos que se seguiram. Assim, durante todo o período colonial e na fase de assentamento, quando atuaram os ciclos econômicos, os núcleos populacionais eram criados para defesa e entreposto. Assim, não compunham qualquer rede de circulação e se interligavam com os núcleos do litoral com o intuito de escoamento, configurando pontos isolados no território.

Devido ao movimento bandeirante, alguns núcleos populacionais passaram a se interligar de alguma forma, e uma incipiente rede de circulação foi iniciada a partir de 1530, com uma rede de circulação formada, ao final de 1720, com 63 vilas e oito cidades. A rede formada a partir de 1720, portanto, foi fomentada pelo surgimento de vilas e de cidades que se desenvolveram e prosperaram em função dos ciclos econômicos. Ou seja, à medida que as cidades cresciam e se desenvolviam em função das atividades econômicas, as redes de circulação tornavam-se mais complexas e difundidas pelo território (MOREIRA, 2005).



Saiba mais

O Brasil, durante muitos séculos, foi considerado um grande arquipélago. O território era formado por espaços que tinham uma rede de relações próprias, que eram ditadas por suas relações com o exterior, ou seja, outras “ilhas” no território. Cada um desses espaços apresentava polos dinâmicos internos, e as relações entre os lugares eram fracas e inconstantes, pois estavam estabelecidas sob um regime econômico natural; isto é, as redes “urbanas” se relacionavam em função da agricultura e da exploração mineral.

Com a aceleração do processo de urbanização, a partir do século XVIII, as vilas e as cidades ganharam mais relevância, já que as oligarquias agrárias elegeram as cidades como sua moradia principal. Os grandes fazendeiros iam para as fazendas somente para acompanhar o andamento da produção e para resolver problemas relacionados à atividade (SANTOS, 2009).

A **urbanização brasileira** atingiu sua maturidade no século XIX. Com o sucesso do ciclo do café e os primeiros surtos de industrialização, as relações comerciais entre as diferentes regiões brasileiras, que até então eram consideradas “arquipélagos regionais”, intensificaram-se. Com a produção do café, o estado de São Paulo passou a ser o polo dinâmico de uma grande área do território nacional, a qual abrangia o Rio de Janeiro e Minas Gerais. Todo o aparato desenvolvido em função desse ciclo econômico, como a construção e a melhoria dos meios de transporte e de circulação e dos meios de comunicação, trouxe uma fluidez a essa região (MOREIRA, 2005).



Fique atento

Os arquipélagos regionais eram articulados em torno das atividades agrícolas e mantinham um sistema de cidades polarizadas, geralmente, pelas capitais das províncias, que seriam os futuros estados na era republicana. As capitais centralizavam os principais serviços públicos, a intermediação comercial e financeira das principais atividades econômicas regionais e os serviços ligados à exportação e à importação.

Além disso, a própria natureza comercial agroexportadora do café inseriu, no território, as primeiras formas capitalista de trabalho, de produção e de consumo, garantindo a fluidez nas redes de circulação. A divisão do trabalho que ocorreu nessa região promoveu o crescimento dos diversos subespaços envolvidos nessa rede, originando uma série de diferenciações espaciais quando comparadas com outras regiões do Brasil.

A dinâmica proporcionada pela produção e comercialização do café e pela divisão do trabalho foi fundamental para que o processo de industrialização se desenvolvesse primeiramente nessa região, atribuindo uma grande vantagem ao polo central, São Paulo. No entanto, foi uma integração limitada do espaço e do mercado, pois só se concentrou no Sudeste do País.

A partir de 1945, as primeiras vias importantes de transportes, como o ferroviário e o rodoviário, foram construídas e/ou interligadas, permitindo uma maior circulação de bens, de serviços e de mercadorias diversas entre as diversas regiões do País, e, sobretudo, dessas regiões para o núcleo urbano principal, São Paulo. Toda essa infraestrutura foi construída com o objetivo de intensificar os programas de substituições de importações e, por consequência, promoveu o aumento das redes de circulação com a ampliação da comunicação entre as redes urbanas (MOREIRA, 2005).

No geral, a rede de circulação que foi promovida pela industrialização, e a urbanização era orientada para atender às demandas de uma área central, que, por muitas décadas, foi o estado de São Paulo. Isso ocasionou um impacto negativo nas relações e nos outros núcleos iniciais de assentamento. A configuração espacial desses espaços e sua rede de circulação foram alteradas diversas vezes para atender ao núcleo central, até que as políticas públicas iniciassem o processo de descentralização.

As **políticas de descentralização**, a partir da década de 1970, permitiram o estabelecimento de novas redes de circulação, especialmente para a periferia do território, onde a expansão da agricultura e a instalação e/ou transferência de indústrias diversas, sobretudo de bens de produção, permitiram a ampliação das redes. Ainda, a construção de infraestrutura básica, como estradas e ferrovias, e a instalação de linhas de transmissão de energia e de comunicação permitiram o avanço na circulação de pessoas, de mercadorias e de serviços.

Dessa maneira, as redes regionais preexistentes passaram a ser integradas a uma rede nacional de circulação, com o centro de referência ainda no sudeste do Brasil. A desconcentração industrial no estado de São Paulo permitiu maior interiorização das redes e a busca pelas redes regionais, de modo a integrar quase todo o sistema.

Referências

MOREIRA, R. Sociedade e espaço no Brasil (as fases da formação espacial brasileira: hegemonias e conflitos). *Boletim Paulista*, nº 83, p. 7–31, 2005. Disponível em: <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/760/641>. Acesso em: 24 jan. 2021.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SANTOS, M. *Urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2009.

Leituras recomendadas

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 22. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MORAES, A. C. R. *Geografia histórica do Brasil*. São Paulo: Annablume, 2011.

MOREIRA, R. *Sociedade e espaço geográfico no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2011.



Fique atento

Os links para sites da web fornecidos neste capítulo foram todos testados, e seu funcionamento foi comprovado no momento da publicação do material. No entanto, a rede é extremamente dinâmica; suas páginas estão constantemente mudando de local e conteúdo. Assim, os editores declaram não ter qualquer responsabilidade sobre qualidade, precisão ou integralidade das informações referidas em tais links.

Geografia econômica do Brasil

Letícia Roberta Amaro Trombeta

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

- > Descrever o sistema econômico brasileiro.
- > Identificar as principais atividades econômicas regionais.
- > Explicar a produção de energia no Brasil.

Introdução

A geografia econômica é uma vertente da geografia humana que estuda as transformações geográficas provocadas pela localização, organização e distribuição das atividades econômicas, além de como a economia afeta e modifica a natureza e a sociedade. No Brasil, a dinâmica econômica é bastante diversa em seu território, sobretudo por sua dimensão continental, o que torna as atividades econômicas diferenciadas em cada estado ou região.

O sistema econômico brasileiro apresenta características importantes, que refletem condições históricas da sua organização, sendo pautado na lógica dos juros do sistema financeiro vigente no país. No âmbito da economia, além disso, não podemos deixar de pensar na produção de energia do país, como é consumida e quais são suas potencialidades e fragilidades de desenvolvimento, já que é base para a produção de materiais e serviços.

Neste capítulo, você vai estudar como está estruturado o sistema econômico brasileiro e a influência dos aspectos informacionais na atualidade, além de conhecer as principais atividades econômicas regionais e a produção de energia no Brasil.

Sistema econômico brasileiro

Sistema é entendido como um conjunto de elementos articulados entre si, que devem ser analisados de forma integrada. No sistema econômico, um elemento essencial é o trabalho, utilizado pelo homem para melhorar seu padrão de vida, objetivando o bem-estar como base na lógica do desenvolvimento. No Brasil, o sistema econômico está centrado no sistema capitalista, que adota os paradigmas de liberdade de produção, em oposição à participação do Estado como agente econômico, e reforça a propriedade privada.

A economia brasileira teve diversas transformações ao longo do tempo, desde a colonização, cuja formação econômica foi pautada na elevada concentração de terras, na monocultura da cana-de-açúcar e na utilização de mão de obra escrava, principalmente de africanos. Mesmo com a independência do Brasil de Portugal, o sistema colonial deixou fortes marcas na estrutura econômica e na sociedade brasileira, ainda muito presentes nos tempos atuais. Celso Furtado (2001, p. 39) explica que:

A exploração do Brasil [...] foi uma empresa concebida nos mesmos termos do Império das Índias: como um simples empreendimento comercial. As necessidades da colonização mudarão, entretanto, a fisionomia externa da nova empresa. Essa mudança, porém, afetará apenas a roupagem exterior. O sentido de empresa comercial se conservará bem marcado. Esse sentido, que será o da evolução econômica da colônia, presidirá a formação da sociedade. A análise da economia colonial é tão importante para a compreensão da economia brasileira quanto a da formação histórica de Portugal para compreender-se a razão de ser das grandes expedições e o sentido que tomou a empresa de colonização.

Posteriormente, com a expansão da produção cafeeira, houve a chegada de imigrantes europeus para trabalharem nas fazendas, atraídos por oportunidades de emprego e esperanças de terem suas próprias terras em um futuro próximo. Nesse período, também ocorreu a abolição da escravatura no Brasil, forçada pela própria estrutura que não mais estava satisfeita com esse tipo de organização. Em seguida, houve a Proclamação da República, com a intenção de transformar o país em uma grande república. Esses acontecimentos fizeram com que o salário fosse introduzido nas relações de trabalho. O trabalho remunerado fez com que o Brasil fosse inserido na ordem mundial capitalista, ainda que tardiamente, já que por muitos anos a divisão se deu pelos senhores (que concentravam a riqueza) e pelos escravos (forçados ao trabalho sem remuneração).

Por muitos anos, a economia brasileira funcionava em torno do café, voltado principalmente para a exportação, como o principal produto do Brasil. No entanto, a partir de 1906, o mercado do café começou a sentir fortes impactos de

acontecimentos externos, o que levou o governo a intervir nesse cenário, com a compra do café excedente, proibindo a ampliação das plantações e facilitando os empréstimos externos para compra do excedente produzido. Até que em 1929, o cenário se agravou com a queda da Bolsa de Nova York, que provocou uma grande crise mundial. O café brasileiro passou a não ser mais comprado, e os excedentes foram aumentando e sendo queimados pelo governo brasileiro.

A partir desse momento histórico, a participação do Brasil no mercado internacional do café foi decrescendo. No início do século XX, o Brasil chegou a deter 80% do total do mercado internacional do café. Já na década de 1990, dominava apenas entre 25% e 30% do mercado, tendo permanecido desde os anos 1960 com a exportação praticamente estagnada em cerca de 17 milhões de sacas (SAES; FARINA, 1999).

Com esse cenário, os próprios cafeicultores começaram a investir no processo de industrialização no Brasil, a fim de diversificar a produção e o capital investido, motivados pela Grande Depressão que se expandia pelo mundo. Furtado (1984, p. 198) destaca que:

[...] o fator dinâmico principal, nos anos que se seguem à crise, passa a ser, sem nenhuma dúvida, o mercado interno. A produção industrial, que se destinava em sua totalidade ao mercado interno, sofre durante a depressão uma queda de menos de dez por cento, e já em 1933 recupera o nível de 1929. [...] Algumas das indústrias de maior vulto instaladas no país, na depressão, o foram com equipamentos provenientes de fábricas que haviam fechado suas portas em países mais fundamentalmente atingidos pela crise industrial.

A industrialização no Brasil foi fomentada pela substituição de importações, que consiste na indústria nacional passar a produzir os bens antes importados de outros países. Com isso, haveria demanda para o produto interno. Mais tarde, a entrada de empresas e montadoras automobilísticas também incrementou o rol de indústrias no Brasil, atraídas pelo incentivo governamental no desenvolvimento rodoviário.

O período de 1968 a 1973 ficou conhecido no Brasil como “milagre” econômico, em virtude do grande crescimento na economia do país após a introdução do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Esse plano introduziu a correção monetária na tentativa de corrigir a inflação, além de novas regras cambiais, salariais e tributárias. No entanto, esse período se findou em 1974, sobretudo pela piora dos cenários econômicos internos, com a estrutura produtiva desorganizada, e externos, com a subida dos preços de petróleo, o aumento da inflação e a instabilidade cambial, exigindo novos ajustes econômicos.



Saiba mais

Para saber mais sobre esse período, leia o artigo “Crescimento, desenvolvimento e desigualdade de renda: análise dos clássicos: Furtado, Cardoso e o ‘milagre’ econômico”, de Ricardo H. Nahra Hammoud.

No final dos anos de 1970, as dificuldades advindas do cenário internacional continuaram, e a recessão dos anos de 1980, decorrentes da diminuição dos investimentos, fizeram com que a década no Brasil fosse designada como década perdida. Nesse período, a produção estagnou, a inflação começou a fugir do controle, os juros internacionais aumentaram, o crédito diminuiu e a dívida externa sofreu baques profundos (BORGES; CHADAREVIAN, 2010).

Na tentativa de controlar a inflação que tomou conta do país, em 1986 foi lançado o Plano Cruzado, substituindo a moeda cruzeiro pelo cruzado, além de reajustes de salários, congelamento de preços, estabelecimento de uma taxa cambial fixa e revisão de contratos de aluguel. Associado ao Plano Cruzado, surgiu o Cruzadinho, caracterizado pela adoção de outras medidas, como o empréstimo compulsório na compra de gasolina, automóveis e passagens aéreas internacionais. Essas medidas fizeram com que o gasto público se elevasse drasticamente, surgindo o Plano Cruzado II, que também fracassou.

Em 1987, o governo implementou o Plano Bresser, que propunha o congelamento dos preços e dos salários por três meses, a desvalorização do câmbio, a utilização da tablita (composição de índices que corrigiam valores dos produtos decorrentes da inflação) nos contratos prefixados, aumentando ainda mais o déficit público e chamando a atenção para uma etapa de discussões em torno da necessidade de reduzir o peso do setor público na economia (BORGES; CHADAREVIAN, 2010).

Com o intuito de mudar o cenário econômico, em 1988 foi desenvolvido o Plano Verão, que mudou a moeda de cruzado para cruzado novo. Com esse plano, ocorreram perdas nos salários, e a inflação aumentou ainda mais, além do descontrole nas contas públicas e a elevação da taxa de juros. Até que em 1990, já no governo de Fernando Collor, o cenário se agravou, sobretudo impulsionado pela hiperinflação. Foi feito, então, um ajuste na economia, com uma reforma monetária, administrativa e fiscal, seguida por um programa intenso de privatizações, chamado Plano Nacional de Desestatização, principalmente de empresas dos setores de telecomunicação, ferroviário, portuário, financeiro, elétrico e siderúrgico.

Rego e Marques (2003, p. 205-206) sintetizam o desempenho do governo Collor na economia do país:

Plano Collor I, de março de 1990, combinava confisco dos depósitos à vista e aplicações financeiras com prefixação da correção dos preços e salários, câmbio flutuante, tributação ampliada sobre as aplicações financeiras e a chamada “reforma administrativa”, que implicou o fechamento de inúmeros órgãos públicos e demissão de grande quantidade de funcionários. [...] Outro plano de estabilização, o Plano Collor II, foi adotado em janeiro de 1991, em situação de desespero devido à reaceleração da inflação. [...] A precariedade do Plano Collor II, aliada ao desgaste do governo com os efeitos do confisco ocorrido no plano anterior, assim como às crescentes denúncias de corrupção, acabaram por determinar o *impeachment* de Collor em outubro de 1992.

Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor, assumiu seu vice, Itamar Franco, conduzindo o Plano de Estabilização Econômica, também chamado de Plano Real, junto a Fernando Henrique Cardoso, então Ministro da Fazenda. Esse plano buscava a ampliação da receita tributária, o equacionamento da dívida dos estados e dos municípios, a diminuição da participação do Estado na economia, com o estímulo à privatização, e o estabelecimento de um controle maior sobre bancos estaduais, inclusive com o fechamento de alguns (BORGES; CHADAREVIAN, 2010).

Por alguns anos, a economia brasileira se manteve estável, com o crescimento do PIB e controle da inflação, culminando na eleição de Fernando Henrique Cardoso para presidente do Brasil em 1994 e sua reeleição em 1998.

Em 2002, houve a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente, que continuou o Plano de Estabilização Econômica no país, associado a uma retomada da importância da participação do Estado na economia, que havia sido colocada em segundo plano. O governo Lula foi marcado pela implementação de políticas públicas voltadas aos brasileiros mais afetados pela desigualdade social, como Bolsa Família, Bolsa Escola, programas de moradia, como o Minha Casa Minha Vida, um amplo projeto de reforma agrária, entre outros.

Características do sistema econômico brasileiro atual

Como princípio de coordenação, o sistema econômico tem o mercado, que, por meio do dinheiro, faz com que os produtores possam competir entre si, alocando recursos e determinando a distribuição de renda. De acordo com BRESSER-PEREIRA (2005, documento *on-line*):

No papel de alocador de recursos o mercado é um mecanismo maravilhoso, porém cheio de falhas e dependente da ação regulatória do Estado para poder ser efetivo. Como instrumento distribuidor de renda, é cedo e injusto. Por isso, a ação deliberada da sociedade através do Estado está sempre presente na regulamentação do mercado, e na tentativa de correção das suas falhas.

Embora exista a ideia de que “o mercado se autorregula”, a história nos mostra que, em determinados momentos de crise econômica, o papel do Estado se torna mais evidente, tanto para auxiliar a recuperação de instituições financeiras quanto para assistir a população mais pobre. Foi o caso da crise financeira de 2008, com o colapso no setor imobiliário e bancário, nos Estados Unidos, que afetou todo o mundo. O Estado precisou agir fortemente na recuperação de bancos e empresas para que o cenário não piorasse.

No Brasil, o sistema econômico vigente não obedece à lógica do bem-estar ou do desenvolvimento, mas à pautada nos juros, com o objetivo de obter rendimentos satisfatórios para os rentistas e seus comissionados na área financeira. Esses rendimentos são atrelados a uma taxa de juros básica (Selic) alta, em torno de 10% ao ano ou 7% ao ano após o imposto de renda. Já nos países desenvolvidos, essa taxa é de 2%, conforme BRESSER-PEREIRA (2005). O autor explica a possível causa da alta taxa de juros no Brasil:

Foram provavelmente altas taxas de crescimento durante os anos de 1970 e a alta inflação durante os anos de 1980 até 1994 que levaram os rentistas, especificamente os credores internos e externos do Estado, a entender consensualmente que essa taxa lhes é devida. E foi certamente a política frouxa, submissa dos diversos governos, que legitimou essa pretensão (BRESSER-PEREIRA, 2005, documento *on-line*).

Isso coloca o Brasil em um grande desafio na atualidade, visto que, em 2020, a taxa Selic foi reduzida significativamente, chegando a 2%, e as projeções do Banco Central para 2021 é que ela se mantenha nesse mesmo patamar. Essa redução foi motivada para tentar alavancar o consumo de bens duráveis, como financiamento de automóveis e imóveis, estimulando o crescimento desses setores da economia.

No entanto, embora a lógica da política econômica do Brasil aponte para a questão dos juros altos, o entendimento dos interessados e das autoridades monetárias é que a lógica deveria estar na meta de inflação, a qual seria condição para o desenvolvimento. Não seria necessário, para isso, manter a taxa de juros básica em um nível sem qualquer relação com a classificação de risco do país (BRESSER-PEREIRA, 2005).

A política fiscal no Brasil também está subordinada à taxa de juros satisfatória, evitando que o endividamento público cresça em relação ao produto interno bruto (PIB).

[...] é preciso que o devedor não fique endividado a ponto de tender a se tornar insolvente, e assim arriscar os créditos dos rentistas. O superávit primário de 4,5% foi calculado para que essa finalidade seja atingida. Se o objetivo fosse utilizar a política fiscal para combater a inflação, a meta fiscal deveria variar de acordo com o ciclo econômico, reduzindo o superávit quando a economia desaquece, e aumentando-o quando a demanda agregada pressionasse os preços, mas esta prática também está fora da agenda (BRESSER-PEREIRA, 2005, documento *on-line*).

Bresser-Pereira (2005) também apresenta a subordinação da taxa de câmbio à lógica da taxa de juros, resultando em uma taxa muito alta, que atrai capitais estrangeiros. Os fluxos de capital pressionam a taxa de câmbio para baixo, apreciando-a até que se chegue ao equilíbrio de alta taxa de juros e baixa taxa de câmbio, o que levou o Brasil à crise de 1998 e, em parte, também em 2002. Diante disso, o governo brasileiro não pode neutralizar a pressão sobre o câmbio comprando dólares e aumentando reservas, porque, para isso, seria necessário emitir dívida em reais, e a taxa de juros extorsiva levaria o custo para o Tesouro, que já é de 8% do PIB, para um nível ainda mais alto.

Economia informacional

A evolução da tecnologia e da informática permitiu também mudanças na economia global, as quais refletiram na organização econômica do Brasil, já que nosso país está inserido na ordem mundial capitalista. Para Castells (1999, p. 210):

O surgimento da economia informacional global se caracteriza pelo desenvolvimento de uma nova lógica organizacional que está relacionada com o processo atual de transformação tecnológica, mas não depende dele. São a convergência e a interação entre um novo paradigma tecnológico e uma nova lógica organizacional que constituem o fundamento histórico da economia informacional. Contudo essa lógica organizacional manifesta-se sob diferentes formas, em vários contextos culturais e institucionais.

Em razão dessas transformações econômicas e tecnológicas, a empresa precisou mudar seu modelo organizacional adaptando-se a essa realidade. A principal mudança está relacionada à empresa horizontal, em detrimento da empresa vertical, tendo essas as seguintes características (CASTELLS, 1999):

- organização em torno do processo, não da tarefa;
- hierarquia horizontal;
- gerenciamento em equipe;

- medida do desempenho pela satisfação do cliente;
- recompensa com base no desempenho da equipe;
- maximização dos contatos com fornecedores e clientes;
- informação, treinamento e retreinamento de funcionários em todos os níveis.

Há uma toada para transformação de empresas em redes, facilitada pela informatização. O processo de internacionalização da atividade empresarial é baseado, principalmente, em três estratégias, destacadas por Castells (1999).

1. Estratégia de múltiplos mercados domésticos para as empresas que investem no exterior a partir das suas plataformas nacionais.
2. Estratégia que visa ao mercado global e organiza diferentes funções da empresa em lugares diferentes integrados em uma estratégia global articulada.
3. Estratégia que se baseia em redes internacionais, caracterizada por um estágio econômico e tecnológico mais avançado.

A estrutura internacional permite que pequenas e médias empresas se unam a empresas maiores, formando redes capazes de inovar e se adaptar frequentemente a novos cenários e demandas, tanto regionais quanto locais. Com isso:

A unidade operacional real torna-se o projeto empresarial, possibilitando por uma rede, em vez de empresas individuais ou agrupamentos formais de empresas. Projetos empresariais são implementados em campos de atividades, tais como linhas de produtos, tarefas organizacionais ou áreas territoriais. Informações adequadas são cruciais para o desempenho das empresas. E as informações mais importantes sob as novas condições econômicas são aquelas processadas entre as empresas, com base na experiência recebida de cada campo. As informações circulam pelas redes: redes entre empresas, redes dentro de empresas, redes pessoais e redes de computadores. As novas tecnologias de informação são decisivas para que esse modelo flexível e adaptável realmente funcione (CASTELLS, 1999, p. 222-223).

As redes acabam sendo facilitadoras e articuladoras do arranjo empresarial estabelecido na era da informatização, uma vez que não precisam estar próximas fisicamente para conduzir um processo ou estabelecer comunicações, tornando a troca de informações muito mais rápida e agilizando a tomada de decisão.

Outro elemento importante dessa transformação informacional e que tem alterado as relações entre as empresas nos últimos anos é a virtualidade real, conceito importante para compreensão das transformações que também envolvem a cultura do sistema empresarial. A informação mudou de forma profunda a comunicação. Agora, com a integração de textos, imagens e sons em um mesmo sistema, é possível interagir de forma múltipla em uma rede global, moldando a cultura, que é influenciada pela comunicação. Castells (1999, p. 414) explica:

[...] nossas linguagens são nossos meios de comunicação. Nossos meios de comunicação são nossas metáforas. Nossas metáforas criam o conteúdo de nossa cultura. Como a cultura é mediada e determinada pela comunicação, as próprias culturas, isto é, nossos sistemas de crença e códigos historicamente produzidos são transformados de maneira fundamental pelo novo sistema tecnológico e o serão ainda mais com o passar do tempo.

Esse sistema de comunicação está baseado em uma rede digitalizada, construída a partir de múltiplos modos de comunicação, favorecendo e abrangendo todas as expressões culturais. O que gera a virtualidade real é um sistema em que a própria realidade é inteiramente captada, imersa em uma composição de imagens virtuais no mundo do faz de conta, em que as aparências não apenas se encontram na tela comunicada da experiência, mas também se transformam na experiência. Todas as mensagens, dos mais variados tipos, são incluídas no meio, porque este fica tão abrangente, diversificado e maleável, que absorve, no mesmo texto de multimídia, toda a experiência humana, passado, presente e futuro (CASTELLS, 1999).

Atividades econômicas regionais

Como o Brasil tem dimensões continentais, suas atividades econômicas também são diversas, sendo as características econômicas de cada estado um dos critérios da regionalização em macrorregiões. O Brasil também foi dividido em regiões geoeconômicas, por Pedro Pinchas Geiger em 1967, que adotou critérios associados à dinâmica econômica e histórica do território brasileiro em seu estudo, elaborando três regiões: Amazônia, Centro-Sul e Nordeste.

A diferença da distribuição econômica no país pode ser analisada pela distribuição da participação de cada região e estado no PIB do país, inclusive analisando as atividades com maior predominância, como destaca a Figura 1.

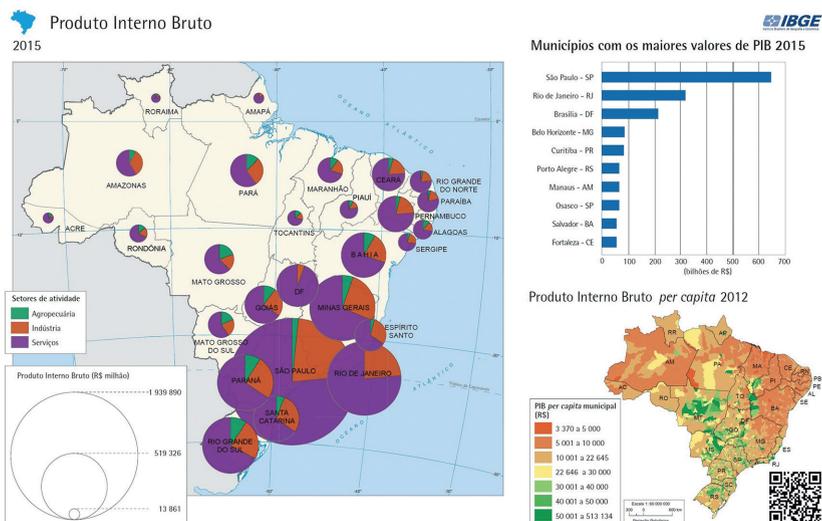


Figura 1. Distribuição do PIB do Brasil nos estados em 2015.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ([2015], documento *on-line*).

A economia da região Nordeste é pautada, principalmente, no setor agropecuário, de serviços, turismo e industrial. O setor da agropecuária é caracterizado pela concentração de terras e produção de monoculturas, como cana-de-açúcar, fumo, cacau, algodão, cebola, vinha e arroz. Na área do sertão, destaca-se a produção de caprinos (cabras). O turismo também é uma atividade econômica muito importante para a região, especialmente na área litorânea, baseado em praias e belezas naturais. A proximidade do litoral nordestino com países europeus e os Estados Unidos faz com que essa região receba muitos turistas estrangeiros. A dinâmica do turismo no Nordeste gera milhões de empregos, movimentando restaurantes e hotéis. O setor industrial, embora menor, se fortaleceu na região, principalmente, a partir da década de 1980, quando houve a desconcentração industrial no Sudeste aliada a incentivos fiscais, atraindo muitas indústrias para a região. Em geral, são indústrias modernas e diversificadas do setor petroquímico, têxtil, automobilístico, entre outros.

As atividades econômicas da região Norte estão relacionadas ao setor primário, como a extração mineral e vegetal e a pesca. É uma área muito rica em minérios, como alumínio, cobre, chumbo, ouro, estanho, ferro, manganês, entre outros. O setor terciário (comércio e serviços) também tem expressividade, com atividades ligadas ao turismo amazônico e ao comércio, que fica

mais focado nas capitais, como Manaus, Belém e Rio Branco. A atividade industrial está concentrada na Zona Franca de Manaus (Amazonas), com a produção de eletrodomésticos, e no Distrito Industrial de Belém (Tocantins), com características de indústria tradicional, como moveleira, alimentícia, têxtil e química. As indústrias em ambas as regiões foram atraídas por incentivos fiscais na década de 1990.

Na região Sudeste, onde a maior parte do PIB brasileiro está concentrado, destacam-se os setores industriais, de comércio e serviços e a agropecuária. Dessa região, não se pode deixar de salientar a importância das redes de transporte no desenvolvimento das atividades econômicas (rodoviária, ferroviária, aérea, portuária e hidroviária), que cumprem papel fundamental no escoamento da produção, formando o dinamismo do desenvolvimento econômico do Sudeste. A agropecuária tem uma produção moderna, com tecnologias nos seus processos, principalmente nas culturas de cana-de-açúcar, café, laranja e batata. O comércio é outro setor de destaque, facilitado pela infraestrutura da região e pela grande concentração de pessoas. Além disso, a cidade de São Paulo, por exemplo, concentra as sedes de centenas de multinacionais e a Bolsa de Valores brasileira, a mais importante da América Latina, responsável pelas negociações do mercado financeiro.

Por conta da concentração dos principais portos brasileiros e de uma rede de transportes com boa infraestrutura na região Sudeste, foi possível impulsionar o desenvolvimento de várias indústrias e agroindustriais modernas e diversificadas. A concentração industrial ocorreu no Brasil a partir de 1930 na região do ABC paulista (nas cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano), com indústrias metalúrgicas e, posteriormente, automobilísticas, surgindo a principal área de industrialização brasileira. Na região do interior de São Paulo, também existe uma certa concentração industrial, em razão dos fluxos de transporte, sobretudo rodoviário e ferroviário. Também se destacam a região do Vale do Aço, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e o Quadrilátero Ferrífero, na região de Belo Horizonte/MG, com siderúrgicas, metalúrgicas e mineradoras. A região de Vitória/ES também concentra indústrias, principalmente de processamento de minérios. Além disso, a região Sudeste tem grandes empresas e indústrias de tecnologia e produção aeronáutica, como a Embraer.

Na região Sul existe uma predominância da agropecuária e uma parte importante dos setores industrial, de comércio e serviços, sendo a região que concentra o segundo maior PIB do Brasil. Além disso, abriga as principais agroindústrias do país, como Sadia e Perdigão. A agropecuária é moderna, com tecnologias, produção diversificada e destaque para soja, milho, trigo, arroz,

suínos e aves. O turismo também é uma atividade bastante importante na região Sul, uma vez que apresenta uma boa infraestrutura urbana, sobretudo nas cidades de Gramado e Canela, além de um litoral bem-desenvolvido e as belezas naturais dos parques nacionais, como as Cataratas de Foz do Iguaçu. Embora a atividade agropecuária tenha bastante relevância na região, maior parte da economia tem seu peso na atividade industrial. O arranjo industrial está organizado, sobretudo, para o abastecimento do mercado interno, com indústrias dos segmentos alimentício, têxtil, de calçados, de móveis, vinícolas, etc., importantes para o desenvolvimento do comércio e dos serviços, principalmente na região metropolitana de Curitiba, no Vale do Itajaí, na região metropolitana de Porto Alegre, além de Londrina e Maringá, no Paraná.

A região Centro-Oeste está organizada economicamente nas atividades agropecuárias, principalmente para exportação. A partir da década de 1960, houve o avanço das fronteiras agrícolas com a exploração do cerrado, trazendo uma característica da atividade na região de grandes concentrações de terras, pecuária bovina e produção de soja oriunda do agronegócio para a exportação. No entanto, o setor de serviços tem maior representatividade na economia, com potencial no turismo, principalmente em Brasília e no Pantanal. Os serviços públicos também têm destaque, em especial no Distrito Federal. Já o comércio interno é bastante aquecido para o atendimento da demanda local. A indústria na região foi estruturada com incentivos fiscais, colaborando com a desconcentração industrial do Sudeste, apresentando uma característica moderna e diversificada para o setor, principalmente de produtos associados à madeira, indústria automobilística, mineradoras, etc.

Produção de energia no Brasil

A produção de energia é fundamental para o desenvolvimento e a manutenção da economia, pois as mais variadas atividades econômicas utilizam energia no processamento de matérias-primas, na produção e nos serviços. Somente mão de obra barata e sistema viário já não atraem, por si só, as indústrias ou qualquer outra atividade econômica que consuma energia.

Os padrões atuais mundiais de produção estão baseados nas fontes de energias fósseis, sobretudo carvão natural, gás natural e petróleo, o que gera emissões de poluentes na atmosfera e gases de efeito estufa, além de colocar em risco a sua utilização a longo prazo no planeta. Por isso, o desenvolvimento de energias renováveis é urgente.

A partir da década de 1970, foi possível observar a evolução da matriz energética brasileira. Em 2003 no Brasil, a energia primária renovável (41,3%) já se aproximava da energia de fontes não renováveis (58,7%), apresentando uma condição bem mais confortável na matriz energética renovável se comparada ao restante do mundo. Veja no Quadro 1 os dados da energia primária no Brasil e no mundo em 2003, total e parcelas, conforme a Agência Internacional de Energia (AIE) (GOLDEMBERG; LUCON, 2007).

Quadro 1. Energia primária no Brasil e no mundo em 2003, total e parcelas (%)

Energia primária				Brasil	Mundo
Total, bilhões de tep (tonelada equivalente de petróleo)				0,193	10,7
Participação das fontes (%)	Não renováveis	Fósseis	Petróleo	43,6	35,3
			Gás natural	6,6	20,9
			Carvão	6,8	24,1
		Nuclear	1,8	6,4	
		Subtotal	58,7	86,6	
	Renováveis	Tradicionais	Biomassa tradicional	19,0	9,4
		Convencionais	Hidráulica	15,3	2,1
		Modernas, "novas"	Biomassa moderna	6,9	1,2
			Outras: solar, eólica, etc.	< 0,1	1,7
		Subtotal	41,3	14,4	

Fonte: Adaptado de Goldemberg e Lucon (2007).

No Brasil, a oferta interna de energia (total de energia disponibilizada no país) atingiu 288,4 Mtep em 2018, registrando um decréscimo de 1,7% em relação a 2017. De acordo com Matos (2018), o incremento das fontes hídrica e eólica na geração de energia elétrica e o recuo do consumo de energia nos setores de alimentos e bebidas (-17,4%), não ferrosos e outros da metalurgia

(-20,2) e rodoviário (-1,2%) puxaram para baixo as ofertas internas de gás natural (-5,4%) e de petróleo e derivados no período (-6,5%).

Foi possível verificar um avanço na oferta interna de energia elétrica de 10,7 TWh (1,7%) em relação ao ano anterior. Devido às condições hidrológicas favoráveis, houve aumento de 4,1% da energia hidráulica disponibilizada se comparada a 2017 (MATOS, 2018).

O consumo final, energético e não energético, recuou 1,0% em relação ao ano anterior. No setor industrial, a retração foi de 4,12 milhões de tep em valores absolutos. Destaca-se a queda de -23,1% na produção de açúcar, impactando o consumo energético do bagaço de cana em -23,4% em relação a 2017. Outro setor que contribuiu para a redução do consumo na indústria foi o de não Ferrosos e outros da metalurgia, que concentrou queda acentuada nas produções de alumínio (-17,8%) e alumina (-25,0%), fazendo com que a demanda energética desse segmento caísse -20,2% em relação ao ano anterior (MATOS, 2018).

O setor de transporte também teve seu consumo reduzido em 0,69 milhões de tep, por conta da redução do consumo de gasolina A de 13,1% (-3,3 milhões de tep) e, conseqüentemente, do anidro, que registrou uma queda de 15,4% (-1,0 milhões de tep), no mercado de veículos leves. Já o álcool hidratado cresceu 38,6% (2,9 milhões de tep), mas não compensou o recuo do consumo da gasolina C. No caso do transporte de carga, o biodiesel cresceu 25,7% (0,7 milhões de tep), compensando a redução do consumo de diesel fóssil de -1,4% (-0,5 milhões de tep) (MATOS, 2018).

O consumo final de eletricidade no país em 2018 registrou um aumento de 1,4%. Segundo Matos (2018), os setores que mais contribuíram para esse aumento em valores absolutos foram os seguintes.

- Residencial: expandiu seu consumo em 1,8 TWh (+1,3%).
- Energético: cresceu 1,7 TWh (+5,4%).
- Industrial: cresceu 1,2 TWh (+0,6%).
- Agropecuário: cresceu 1,1 TWh (+3,9%).

Em 2018, a participação de renováveis na matriz energética brasileira subiu ainda mais, impulsionada pelo incremento da geração hidráulica eólica, o aumento da oferta de lixívia e o biodiesel, a redução da oferta de petróleo e derivados e a redução da oferta de gás natural, como apontou o Balanço Energético Nacional (BEN) de 2019 (MATOS, 2018), como pode ser observado na Figura 2.

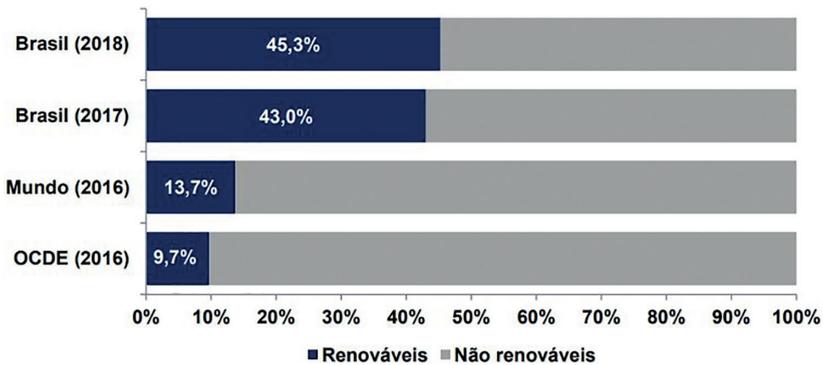


Figura 2. Percentual de produção de energias renováveis e não renováveis no Brasil, no mundo e na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Fonte: Matos (2018, documento *on-line*).

Diante desse cenário, a produção de energia renovável tem se destacado nos últimos anos no Brasil, justamente pela diminuição na oferta de outras fontes de energia não renováveis de origem fóssil, como petróleo, carvão natural e gás natural. O destaque foi para a geração eólica, que atingiu 48,5 TWh, com um crescimento de 14,4% entre 2017 e 2018. A potência eólica alcançou 14.390 MW, resultando numa expansão de 17,2% (MATOS, 2018).

Mais da metade da energia disponível no Brasil é utilizada na produção industrial (31,7%) e no transporte de cargas e passageiros (32,7%). A soma desses dois setores resulta em 64,4% do consumo de energia do país. O setor energético é responsável pelo consumo de 11,2%; as residências, de 9,9%; os serviços, de 4,9%; e a agropecuária, de 4,1% (MATOS, 2018). Para Scarlato (2019, p. 333-334):

O desenvolvimento das tecnologias alternativas para obtenção de energia torna-se uma experiência não só para colocar economias mundiais a salvo de futuras crises, mas também para proteger o meio ambiente dos efeitos altamente prejudiciais dos combustíveis fósseis, como o carvão, o gás natural e o petróleo, assim como dos riscos da energia nuclear. Para tanto, se fazem necessários enormes esforços, não somente no sentido de inventar novas técnicas mas também de torná-las economicamente disponíveis para a sociedade. Esses esforços revelam-se cada vez mais difíceis para os países subdesenvolvidos, dada a escassez de recursos financeiros e, para muitos, dado o comprometimento resultante das dívidas externas.

É fundamental desenvolver e empregar energias alternativas na produção em diversas atividades econômicas, inclusive para assegurar a sua permanência. A energia renovável compreende processos de produção mais

sustentáveis, principalmente a energia eólica, solar e da biomassa, sendo uma importante matriz energética, que contribui, inclusive, com a segurança energética, já que, a princípio, não tem esgotabilidade. Como as atividades econômicas, em geral, são muito dependentes de energia, não é possível pensar no crescimento da economia sem refletir sobre a agregação na demanda e se será possível supri-la. Por isso, garantir a segurança energética para atrair novos investimentos no país é tão necessário.

Referências

- BORGES, F. T. de M.; CHADAREVIAN, P. C. *Economia brasileira*. Brasília: CAPES/UAB, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O sistema econômico brasileiro. *Conjuntura Econômica*, v. 59, nº 4, p. 16–17, 2005. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Works/SmallPapers/5.SistemaEconomicoBrasileiro-ConjEc.p.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FURTADO, C. *Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII*. São Paulo: Hucitec/ABPHE, 2001.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 19. ed. São Paulo: Nacional, 1984.
- GOLDEMBERG, J.; LUCON, O. Energia e meio ambiente no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 21, nº 59, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142007000100003&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 29 jan. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto interno bruto*. [2015]. Disponível em: https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_produto_interno_bruto.pdf. Acesso em: 29 jan. 2021.
- MATOS, R. A. D. S. *Balanço energético nacional 2019: relatório síntese/ano base 2018*. Rio de Janeiro: EPE, 2018. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-377/topico-470/Relat%C3%B3rio%20S%C3%ADntese%20BEN%202019%20Ano%20Base%202018.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2021.
- REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (org.). *Economia brasileira*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- SAES, M. S. M.; FARINA, E. M. M. Q. *O agribusiness do café no Brasil*. São Paulo: Milkbuzz, 1999.
- SCARLATO, F. C. O espaço industrial brasileiro. In: ROSS, J. L. S. (org.). *Geografia do Brasil*. 6. ed. São Paulo: Edusp, 2019.

Leitura recomendada

- HAMMOUD, R. H. N. Crescimento, desenvolvimento e desigualdade de renda: análise dos clássicos: Furtado, Cardoso e o “milagre” econômico. 2012. Disponível em: http://www.economiaetecnologia.ufpr.br/arquivos_servidor/XI_ANPEC-Sul/artigos_pdf/a1/ANPEC-Sul-A1-07-crescimento_desenvolvime.pdf. Acesso em: 29 jan. 2021.



Fique atento

Os *links* para *sites* da *web* fornecidos neste capítulo foram todos testados, e seu funcionamento foi comprovado no momento da publicação do material. No entanto, a rede é extremamente dinâmica; suas páginas estão constantemente mudando de local e conteúdo. Assim, os editores declaram não ter qualquer responsabilidade sobre qualidade, precisão ou integralidade das informações referidas em tais *links*.

Crescimento e desenvolvimento econômico

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Caracterizar crescimento e desenvolvimento econômico.
- Diferenciar crescimento e desenvolvimento econômico.
- Descrever as principais abordagens do desenvolvimento econômico.

Introdução

Em um primeiro plano, crescimento e desenvolvimento econômico podem parecer conceitos similares, porém, eles têm definições distintas e procuram responder a uma questão que há muito tempo intriga os cientistas sociais: por que algumas nações são tão ricas e outras tão pobres?

Neste capítulo, você vai compreender o que caracteriza os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico, diferenciando-os e conhecendo as principais abordagens produzidas a respeito do desenvolvimento econômico.

Crescimento e desenvolvimento econômico: definições

Para iniciar nossa viagem exploratória, vamos imaginar um país cuja dimensão territorial é inferior à do estado do Rio de Janeiro. Imagine, ainda, que esse local não conta com um litoral e que, além disso, a pobreza de sua terra é tão grande que não há, no subsolo, minerais ou petróleo em abundância e as áreas destinadas à agricultura são consideradas inóspitas em virtude do clima e da topografia. Para agravar o quadro, há trezentos anos esse país fica fora das guerras europeias, sobretudo porque, durante todo esse tempo, não houve um

invasor que tenha considerado atrativa a invasão. Você deve estar imaginando um país pobre, com pessoas de baixa escolaridade, baixo desenvolvimento, mas, surpreendentemente, estamos falando da Suíça, um dos países mais ricos e de maior padrão de desenvolvimento social do mundo moderno.

Esse exemplo é interessante porque permite dar o tom da complexidade que envolve as análises das teorias do desenvolvimento e do crescimento econômico. Para começar, é importante destacar que crescer economicamente não significa, necessariamente, desenvolver-se economicamente, embora, para alguns economistas, esses conceitos já tenham sido considerados sinônimos.

No Brasil, após a década de 1950, ocorreram esforços sistemáticos para transformar a nação em uma sociedade melhor. Naquele tempo, reconhecia-se que a riqueza material seria sinônimo de bem-estar ou, em outras palavras, para que a nação se tornasse próspera e atingisse um patamar de nação desenvolvida, bastava crescer continuamente, expandindo e diversificando a oferta de produtos. Essa prerrogativa era tão difundida que, no Brasil, a questão se popularizou nas décadas de 1960 e 1970 com a famosa frase atribuída ao então ministro Delfim Neto, que disse que era “preciso primeiro crescer o bolo para depois distribuir”. Ao chegar à mídia, tal afirmação pretendia justificar a concentração de renda ocorrida na década de 1960 e indiscutivelmente explicitada no censo de 1970, que evidenciou que o alto crescimento econômico do período do “milagre econômico” entre 1968 e 1973 não resultara em melhoria da distribuição de renda, mas, ao contrário do esperado, agravava o desempenho de diversos indicadores sociais. Mas por que isso ocorreu?



Fique atento

O período denominado **milagre econômico brasileiro** ocorreu entre 1968 e 1973, em um momento histórico que se caracterizou por um expressivo crescimento econômico e que contribuiu para o fortalecimento do regime militar. Chamado de milagre econômico, esse crescimento esteve relacionado a políticas econômicas do governo Castelo Branco e suas repercussões nos anos seguintes, promovendo a aceleração da produção, do PIB e a queda vertiginosa da taxa de desemprego.

Em parte, isso ocorreu porque os economistas e formadores de políticas dessa época entendiam que a resolução de todos os problemas nacionais passava pelo crescimento econômico.

Bem, mas, afinal, o que é **crescimento econômico**? Em breves palavras, pode-se definir crescimento econômico como uma medida puramente quantitativa de crescimento. O PIB (Produto Interno Bruto), por exemplo, é uma métrica matemática e estatística muito utilizada para medir o crescimento do país. O PIB representa a soma em valores monetários de todos os bens e serviços finais produzidos em um determinado período de tempo em uma região. Internacionalmente, era convenicionado que o PIB se mostrava como um parâmetro de medida de sucesso ou fracasso de um país. Se a soma dos bens e serviços aumentasse ao longo do tempo, o PIB seria capaz de refletir essa ascensão; e se o PIB aumentasse, o país produziria mais emprego, mais renda, mais consumo e tudo andaria perfeitamente bem. Mas será mesmo?



Saiba mais

Produto Interno Bruto (PIB) é uma medida de valor dos bens e serviços que o país produz num período, na agropecuária, na indústria e nos serviços. Seu objetivo é medir a atividade econômica e o nível de riqueza de uma região. Quanto mais se produz, mais se está consumindo, investindo e vendendo. O **Produto Nacional Bruto (PNB)** é outra medida quantitativa e consiste no somatório de todos os bens e serviços finais produzidos por empresas que são de propriedade de residentes do país. Embora ambos sejam métricas matemáticas e estatísticas, a diferença é que o PIB representa o que foi produzido dentro das fronteiras do país e o PNB inclui o valor produzido pelas empresas de um país no exterior.

O grande problema de adotar a forma quantitativa como explicação para a evolução da satisfação de bem-estar é que, além de considerar excessivamente o crescimento material (consumo), também pode aprofundar-se as desigualdades entre ricos e pobres, gerando uma forte exclusão de contingentes populacionais do sistema econômico. Vamos voltar ao que ocorreu no Brasil entre 1960 e 1970 para compreender melhor essa afirmação.

Parafraseando o ministro Delfim Neto, o bolo (PIB) cresceu, mas as fatias (renda) foram ficando cada vez maiores para um fino grupo populacional, enquanto um grande contingente deveria contentar-se com partes cada vez menores desse “bolo”. Esse modelo gerou um desequilíbrio não apenas no Brasil, mas no mundo todo, aumentando o fosso da desigualdade e gerando uma assimetria brutal na renda *per capita*.

Sendo assim, a partir dos anos 1990, surgiram várias críticas em relação ao tratamento do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento econômico. Por quê? Bem, vários economistas e cientistas sociais perceberam, a partir de dados quantitativos e qualitativos, que o crescimento econômico não era garantia automática de desenvolvimento econômico.

Agora, há uma generalizada percepção de que o desenvolvimento econômico é um processo muito maior do que o simples crescimento do consumo material. Assim, há certo consenso de que o desenvolvimento é um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política humana, ambiental e social (SILVA *et al.*, 2018). Isso significa dizer que o desenvolvimento econômico tem um forte viés qualitativo que abarca inúmeras dimensões do ser humano. Atualmente, o crescimento econômico incorpora novos desafios, como uma sociedade democrática e justa, distribuição da riqueza, melhor qualidade de vida da população e a orientação do país para o avanço tecnológico-produtivo.

Há uma clara redefinição para o que de fato é desenvolvimento econômico, que deixa de ser apenas qualitativo, para um modelo mais quantitativo, mais humano ou, ainda, um desenvolvimento não apenas econômico, político ou social, mas uma transformação global, em que as estruturas políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações (BRESSER-PEREIRA, 2008).

As diferenças entre crescimento e desenvolvimento econômico

Como argumentamos anteriormente, crescimento econômico sugere uma mudança quantitativa que promove uma expansão de produção de bens ou serviços de uma economia. Sua métrica é formal e leva em consideração elementos como quantidade e preço. Logo, o crescimento econômico é convencionalmente medido como um aumento percentual do PIB durante um ano ou trimestre, por exemplo.

O crescimento pode ocorrer de **forma extensiva**, ou seja, é possível utilizar mais recursos físicos, humanos ou naturais disponíveis em determinada economia. Por exemplo, o Brasil é um grande exportador de soja e isso lhe confere um proeminente espaço no cenário internacional. Para que ocorra um aumento de produção dessa *commodity* entre uma safra e outra, será necessário um maior esforço produtivo. Nesse caso, os agricultores precisarão aumentar a quantidade de terra plantada para colher, conseqüentemente, uma

quantidade maior de soja. Aqui, estamos trabalhando com a necessidade de aumento de recursos naturais (é preciso mais terra para plantar) e também de recursos físicos (é preciso mais máquinas e tratores para o manejo desse adicional de terra).

Vamos avançar novamente utilizando outro exercício: e se, hipoteticamente, os agricultores utilizarem todas as terras disponíveis para a plantação de soja de um país? Isso significaria que esse país não conseguiria mais expandir sua safra de soja? Estaria esse país fadado a obter um limite convencional às fronteiras naturais de produção? A resposta é que existe alternativa para continuar expandindo a produção de soja. Agora, o agricultor precisa intensificar a utilização dos recursos disponíveis (físicos, humanos e naturais) de forma mais eficiente (produtiva). Dito de outra maneira e utilizando novamente o exercício do esgotamento da terra agrícola, seria possível, por exemplo, ampliar a produção se o produtor obtiver tratores e colheitadeiras sofisticadas e focadas na redução do desperdício; ainda, cada vez mais é frequente a utilização de veículos aéreos não tripulados (popularmente conhecido como *drones*) que realizam mapeamentos do plantio e auxiliam na rotina do solo, identificam zonas de erosão, acompanhando o estado nutricional das plantas, etc. A tecnologia e a gestão da produção auxiliam no processo produtivo, reduzindo custos, ampliando a produtividade e possibilitando produzir mais com o mesmo recurso natural.

Note que essas são formas de crescer economicamente por meio do aumento quantitativo da produção. Não há garantia de que esse crescimento ocasiona uma distribuição de renda ou de que esse crescimento (extensivo ou intensivo) promoverá uma mudança comportamental do tecido social. Aliás, a experiência internacional demonstrou que o foco excessivo nesse modelo de crescimento apenas aprofundou a distância entre ricos e pobres.

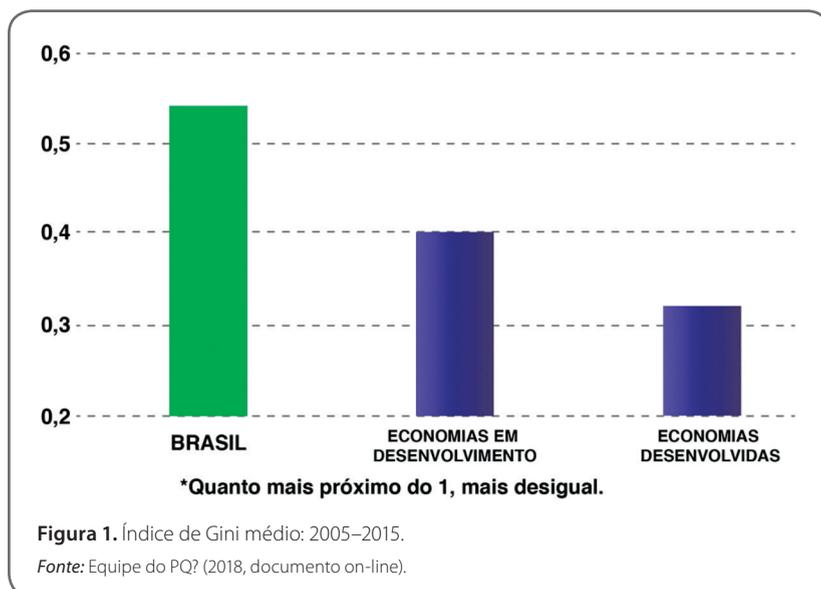


Link

A OXFAM é uma confederação internacional composta por 20 ONGs espalhadas por mais de 90 países com a missão de combater as injustiças sociais e as causas da pobreza. Acesse o link a seguir e leia uma publicação em que a entidade denuncia a excessiva concentração de renda no Brasil.

<https://qrgo.page.link/AGXf>

Veja, na Figura 1, a concentração de renda que existe no Brasil em comparação a países desenvolvidos e em desenvolvimento.



O Índice de Gini é uma medida de concentração ou desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912, para suprir a necessidade de uma medida que tomasse como pressuposto a desigualdade distributiva da renda criando uma escala possível de ser comparada. O Brasil, como pode ser observado na Figura 1, tem uma distribuição de renda desigual mesmo quando comparado com seus pares (nações em desenvolvimento) e fica distante das nações desenvolvidas.



Link

Quer saber mais sobre o Índice de Gini? Acesse o link a seguir e aprofunde seu conhecimento.

<https://qrqo.page.link/dC7U>

E como um país pode sair da armadilha do crescimento sem distribuição de renda? É aqui que entra a aposta da nova “safra” de economistas. O crescimento econômico dá lugar a um novo conceito, o desenvolvimento econômico que abarca com mais ênfase as questões sociais (componentes qualitativos). Agora, a mudança deve ocorrer em conexão com o progresso tecnológico e social. Assim, o conceito de desenvolvimento econômico tem um forte apelo não apenas à vida econômica, mas tem elementos de inúmeras dimensões. Schumpeter (1961) foi o primeiro economista a assinalar que o desenvolvimento econômico implica transformações estruturais do sistema econômico que o simples crescimento da renda *per capita* não assegura.

O desenvolvimento econômico, portanto, implica distribuição; supõe que o aumento dos padrões médios de vida sempre ocorre com o aumento da produtividade (capital intensivo), mas obrigatoriamente deve ser acompanhado de outros objetivos: liberdade política, democracia e proteção do ambiente natural. Amartya Sen (1999), cujo nome está ligado à formulação do **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**, é talvez o maior defensor desse novo conceito. Para ele, desenvolvimento econômico implica extensão das capacidades humanas ou aumento da liberdade. O IDH trata-se de um índice que contrapõe outro indicador muito utilizado e já amplamente discutido: o PIB.

Em suma, é possível dizer que o desenvolvimento econômico, atualmente, é o resultado de análises estatísticas do PIB ou do PNB, do nível de renda, da qualificação profissional, da qualidade da infraestrutura, do nível de competitividade e inovação, da produtividade do trabalho, do nível de confiança institucional, da estabilidade financeira e monetária, entre outros.

As principais abordagens do desenvolvimento econômico

Agora que você já sabe a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico, vamos analisar as abordagens que emergiram ao longo da história a respeito do conceito de desenvolvimento econômico.

Primeiramente, cabe uma observação trivial, mas importante para compreender as diferenças entre as abordagens. As escolas econômicas aprendem com o passado (história) e com as avaliações empíricas do presente (conhecimento que provém unicamente da experiência, limitando-se ao que pode ser captado da realidade humana). Assim, as reformulações teóricas não podem ser consideradas como erro conceitual, até porque nas ciências econômicas tudo está em constante mudança e alternância.

Conforme assinala Bresser-Pereira (2008, p. 1):

O desenvolvimento econômico supõe uma sociedade capitalista organizada na forma de um estado-nação em que há empresários e trabalhadores, lucros e salários, acumulação de capital e progresso técnico, um mercado coordenando o sistema econômico e um estado regulando esse mercado e complementando sua ação coordenadora.

É nessa esteira que vamos tratar de uma importante abordagem do desenvolvimento econômico.

A **abordagem neoschumpeteriana** é assim chamada porque resgata o pensamento de um importante economista que se debruçou sobre o tema na segunda década do século passado, Joseph Schumpeter. Esse economista rompeu com o pensamento econômico tradicional e trouxe à tona um elemento importante no processo de desenvolvimento econômico, que era tratado como mero “acaso” pela escola tradicional: a **inovação**. Para a corrente neoschumpeteriana, a firma recebe atenção especial por ser o local em que ocorrem as inovações, o elemento-chave, capaz de desenvolver países e regiões. O investimento das empresas com a incorporação do progresso técnico altera o dinamismo do sistema econômico vigente, modificando a forma de reprodução existente. Em outras palavras, as inovações são tratadas como um fenômeno interno do sistema e são provocadas por produtores individuais e que procuram alternativas para aumentar sua produtividade. Esse “esforço conjunto” por uma nova tecnologia adiciona benefícios e ganhos competitivos aos produtos desenvolvidos pela região, aumentando, assim, o valor adicionado das mercadorias e, por consequência, o nível de renda da população. Essa é uma resposta dos economistas para promover e estimular endogenamente (a partir de dentro) um fluxo circular da renda diferente das reproduções vigentes.

Nas palavras de Schumpeter (1982, p. 47), é possível verificar a ideia do desenvolvimento endógeno do sistema econômico:

Entenderemos por “desenvolvimento”, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há nenhum desenvolvimento econômico. Pretenderíamos com isso dizer que o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é

arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e portanto a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica.

Uma abordagem especialmente interessante pelo seu corpo teórico que esteve atento às necessidades do continente latino-americano é aquela que pode ser definida como “**a economia política do desenvolvimento latino-americano**”, elaborada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Nela, destaca-se Celso Furtado, que nasceu em 1920, na cidade de Pombal, no sertão da Paraíba. De família aristocrática, viajou para Paris em 1946, a fim de cursar doutorado na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas na Sorbonne, onde também atuaria, posteriormente, como docente, na condição de exilado, no período da ditadura militar. Furtado colaborou decisivamente para o pensamento crítico do estágio em que se encontrava a América Latina, propondo alternativas para alcançar o desenvolvimento.

Para essa corrente, o diagnóstico do subdesenvolvimento corresponde a problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nos países subdesenvolvidos (denominados pela corrente como países periféricos). O progresso técnico adquire centralidade basilar visto que, no sistema capitalista, convivem formações sociais com capacidades distintas de introduzir e difundir progresso técnico. Logo, a assimetria existente entre economias centrais (como EUA, Alemanha, França, etc.) e periféricas (como as economias da América Latina), no que se refere à capacidade de elevar a produtividade média do trabalho e de socializar o excedente social, torna-se uma barreira quase intransponível, que impede a generalização do padrão de vida dos países atrasados. Em suma, por conta do avanço do progresso técnico, os países centrais adotam um padrão de produtividade e consumo que não consegue ser imitado nos países periféricos. Dessa forma, esses países periféricos importam (compram dos países centrais) bens de consumo tecnologicamente avançados e exportam (vendem aos países centrais) produtos de baixo padrão tecnológico (*commodities*). Essa relação provoca um distúrbio na balança comercial dos países emergentes que permanece cíclico e duradouro. Essa deformação estrutural foi chamada de dualismo “atrasado-moderno” pelos cepalinos. Portanto, o desenvolvimento econômico, para a CEPAL e para Furtado, ocorreria quando essa barreira tecnológica fosse quebrada. A alternativa para romper com esse comportamento se dava com a intervenção do Estado, que seria o agente fundamental no desenvolvimento de um projeto de Estado ou, em outras palavras, seria o agente indutor da industrialização e do fortalecimento do mercado interno. A questão central é fazer com que o sistema industrial dos países periféricos tenha capacidade de

autogerar-se, substituindo os milagres econômicos, assim, por um programa sistemático de industrialização.

Outra abordagem interessante para o desenvolvimento é oferecida pela **teoria da regulação**. Para essa corrente, a forma de regulação econômica (e por isso seu nome) garante a estabilidade na reprodução do capital. Essa teoria propõe que o comportamento dos indivíduos relaciona-se com a configuração das formas institucionais, construindo um elo entre os sistemas micro e macroeconômico. Isso resulta em um processo de codificação de compromissos sociais, convenções, regras ou procedimentos socialmente aceitos e replicados sob a forma de coerência do sistema. Sendo assim, o sistema (que é formado por indivíduos) constrói a sua própria forma de competição, de gestão monetária, de relação salarial, de ação do estado e de inserção no regime financeiro internacional. O rompimento de um estágio (de crescimento) para outro (de desenvolvimento) ocorrerá, portanto, quando os compromissos sociais modificarem seus códigos de conduta e suas convenções. A partir daí, haverá uma mudança estrutural das relações e da regulamentação de suas atividades que se torna contínua e se altera de forma indefinida conforme as relações alteram seus compromissos.

[...] nas décadas de 1980 e 1990, não apenas se percebeu que os modelos estritamente fundados nos critérios econômicos convencionais não eram suficientes para explicar a mudança social, como também se passou a advogar a necessidade de dar maior atenção aos sujeitos sociais e às suas capacidades de alterar os padrões institucionalizados. Muitas das novas abordagens do desenvolvimento voltaram-se à compreensão do modo como as pessoas veem seu lugar no mundo e procuram construir alternativas para viabilizar a vida que elas mesmas julgam adequada. Assim, na esteira de debates sociológicos, vários autores procuraram reposicionar os indivíduos no centro das novas abordagens do desenvolvimento. Os “atores sociais” passaram a merecer a atenção que antes era dada prioritariamente ao Estado ou ao Mercado, enquanto forças externas promotoras do desenvolvimento (NIEDERLE; RADOMSKY, 2016, p. 90).

É nesse espaço que emerge a figura de Amartya Sen, que nasceu em 1933, na cidade de Santiniketan, em Bengala, Índia. Filho de uma família de intelectuais e políticos, Sen formou-se em Economia no ano de 1953, na Universidade de Calcutá, e aos 23 anos foi indicado para fazer doutorado na Universidade de Cambridge.

A abordagem seniana deita um olhar novo sobre o desenvolvimento, que não o estritamente econômico. A noção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (1999) sustenta que o desenvolvimento só pode ser alcançado quando os indivíduos dispõem dos “meios” pelos quais podem realizar os “fins” que almejam, ultrapassando obstáculos preexistentes que condicionem ou restrinjam a liberdade de escolha. Segundo o autor, os benefícios do crescimento ampliam as capacidades humanas, o conjunto das coisas que as pessoas podem ser ou fazer na vida. Quando se dá a expansão dessas capacidades, as pessoas têm as condições necessárias para fazer suas escolhas e alcançar a vida que realmente desejam. Em outras palavras, a partir do momento em que as pessoas deixam de estar submetidas à privação de suas capacidades, pode-se estimular o desenvolvimento. Nessa perspectiva, a construção de capacidades busca melhorar a condição humana, focalizando a liberdade de “ser” e de “fazer” dos indivíduos, ou seja, de exercer ponderadamente suas condições enquanto agentes do processo de desenvolvimento.

As principais contribuições de Amartya Sen (1999) estão relacionadas não somente à introdução do tema da diversidade humana no debate concernente à equidade social e ao desenvolvimento, mas, também, e sobretudo, à mudança de foco no estudo do desenvolvimento e na avaliação da pobreza, concentrando-se nos fins, e não apenas nos meios.

Finalmente, cabe aqui mencionar outro importante autor que não deve ser marginalizado nessa discussão sobre desenvolvimento. **Karl Marx**, apesar de aprofundar seus manuscritos procurando compreender as transformações que o sistema capitalista provoca na sociedade, indica uma interessante pista que deve ser levada em consideração. Para esse pensador, é necessário que exista uma interdependência entre as diversas instâncias de uma sociedade (tecnológica e econômica, cultural, e institucional) para um pleno desenvolvimento. Ou seja, nenhuma delas pode mudar sem que as outras também, mais cedo ou mais tarde, mudem. Não há consenso para definir de forma definitiva qual dessas instâncias é a mais estratégica, nem é possível prever quando a mudança em uma instância provocará mudança na outra, mas sua interdependência é um fato social indiscutível e, por isso, o tema é tão intrigante ainda nos dias atuais.



Referências

BRESSER-PEREIRA, L. C. Crescimento e desenvolvimento econômico: notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. *Papers*, 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

EQUIPE DO PQ? Como o governo do Brasil concentra renda? Por Quê: economês em bom português, 2 mar. 2018. Disponível em: <http://porque.uol.com.br/como-o-governo-do-brasil-concentra-renda/>. Acesso em: 15 abr. 2019.

NIEDERLE, P. A.; RADOMSKY, G. F. W. (Org.). *Introdução às teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. (Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias). Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad101.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SCHUMPETER, J. A. *The theory of economic development*. Oxford: Oxford University, 1961.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, F. P. M. et al. *Economia política*. São Paulo: SAGAH, 2018.

Leitura recomendada

DAMASCENO, A. O. et al. *Desenvolvimento econômico*. Campinas: Alínea, 2013.

Desenvolvimento sustentável territorial

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Reconhecer os conceitos inseridos no contexto do desenvolvimento sustentável territorial.
- Relacionar desenvolvimento sustentável e desenvolvimento territorial.
- Analisar as estratégias de desenvolvimento sustentável territorial.

Introdução

Desenvolvimento sustentável territorial trata da construção de projetos de desenvolvimento que respondam às necessidades de comunidades locais, às suas expectativas e que, acima disso, se inscrevam harmoniosamente em suas realidades sócio-históricas, decorrendo de um processo de “construção social”. Nesse sentido, o território não é apenas uma realidade geográfica ou física, mas uma realidade humana, social, cultural e histórica.

Essa abordagem compreende um enfoque sistêmico do desenvolvimento, leva em conta a busca de novos instrumentos de política que favoreçam um desenho negociado e contratual de novos projetos de sociedade, em que prevaleça o modelo ascendente (*bottom-up*) de planejamento de políticas públicas, mediado por relações recíprocas de poder e negociação.

Assim, o enfoque territorial implica a transição de uma lógica burocrática e de “balcão” para uma lógica baseada em projetos e que valorize as vocações e os recursos específicos do território. Dessa forma, o projeto de desenvolvimento deve ser coletivo e envolver as forças sociais locais, num processo concebido sob o enfoque da gestão social.

Conceitos e contexto

Em se tratando de desenvolvimento sustentável territorial, a interpretação do conceito de território não é como uma estrutura estática, definida por limites geográficos ou administrativos; ele passa a ser definido como um verdadeiro campo de forças, tornando-se palco central das dinâmicas de desenvolvimento (ANDION, 2009). Nesse sentido, o território deve ser compreendido em sua complexidade, destacando sua identidade, oriunda das relações socioeconômicas e culturais que expressam suas relações de poder e conseqüentemente de sua política. O conceito de território supera o conceito clássico e ganha uma significação de espaço ocupado por uma população específica que controla tanto as fronteiras geográficas quanto as relações simbólicas, quando se observa as seguintes dimensões (VILLELA et al., 2012):

- **Coesão social:** congruência dos laços interpessoais nas relações cidadãs dos direitos e obrigações;
- **Coesão territorial:** capacidade de a população de um território ter densidade em suas relações para definir suas estratégias em função de seus recursos e interesses;
- **Governabilidade:** capacidade de os poderes públicos fomentarem as ações locais visando o seu desenvolvimento;
- **Sustentabilidade:** utilização de recursos na produção de bens e serviços sem colocar em risco o bem comum;
- **Inclusão econômica:** capacidade de incluir a população local nas atividades econômicas;
- **Bem-estar e desenvolvimento local:** melhoria das condições de vida da população, agregando infraestrutura, saneamento, instituições de saúde e de educação.



Fique atento

Território

“É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (BRASIL, 2003, p. 34).

A economia social e o desenvolvimento territorial são favorecidos no contexto de uma versão forte do desenvolvimento sustentável, e compartilham várias características. Ressalta-se em primeiro lugar a abertura à criação de uma economia plural e de um paradigma econômico diferente daquele proposto pelos economistas neoclássicos mais ortodoxos. Em segundo lugar, observamos dos dois lados uma grande preocupação com a transformação da economia, o que encoraja a elaboração de abordagens explicativas que adotam espontaneamente perspectivas normativas. Em terceiro lugar, as parcerias, a participação dos cidadãos, a governança aberta às partes receptoras, a democracia participativa e a preocupação com a transversalidade são vistas como necessárias e incontornáveis tanto para o desenvolvimento territorial e a economia social como para o desenvolvimento sustentável. Finalmente, a equidade, a qualidade de vida, o capital social e a atenção concedida às desigualdades são comuns aos três (LÉVESQUE, 2009).



Exemplo

O **Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR)**, da Secretaria do Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), é o programa de maior destaque na área de desenvolvimento sustentável territorial, com o objetivo de melhorar os níveis de qualidade de vida dos agricultores familiares e comunidades agrárias, mediante o apoio às iniciativas dos atores locais organizados. Ele induz dinâmicas de desenvolvimento econômico e social via projetos empreendidos pelos atores locais.

No Ministério do Meio Ambiente, destaca-se o **Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente)**, implementado a partir da iniciativa dos movimentos sociais e que, depois de 2003, passou a ser um programa de política pública. Esse programa contempla a formação de polos pioneiros, que são territórios definidos com a preocupação de promover sistemas de produção e atividades adaptados ao entorno ambiental, local com o intuito de melhorar a situação dos agricultores familiares e tornar desnecessária a invasão de novas áreas na Amazônia.

No Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), destaca-se o programa de **Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad's)**, cujo objetivo é fomentar iniciativas na escala supramunicipal na forma de projetos de dinamização econômica, para garantir, localmente, a segurança alimentar. Os Consad's baseiam-se numa perspectiva de desenvolvimento local, ativada em territórios de ação os quais são delimitados pela administração pública, e na implementação de projetos envolvendo organizações sociais locais.

Num enfoque mais amplo, ou seja, não restrito aos produtores familiares, nem mesmo ao setor agrícola, o Ministério do Desenvolvimento Industrial e Comércio (MDIC) implementou o programa **Arranjos Produtivos Locais (APL)** para ajudar as pequenas e médias empresas, incluindo evidentemente aquelas do setor agropecuário, para usufruir vantagens de uma localização favorável e empreender processos de desenvolvimento local, com efeitos econômicos positivos para a coletividade.

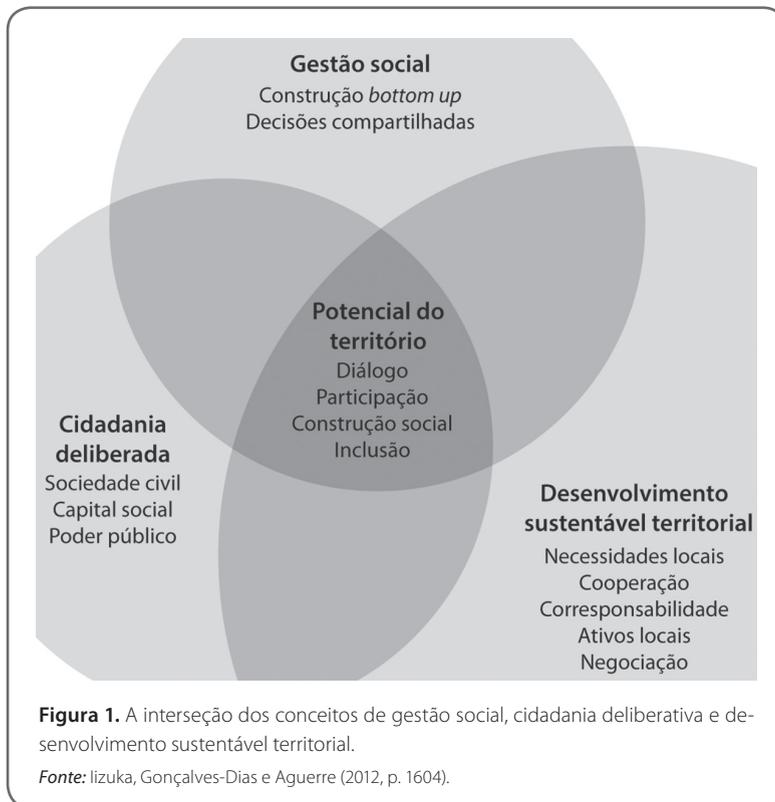
Ainda mais significativa é a experiência do **Plano Safra Territorial**, que vem constituindo uma ponte entre as políticas de crédito para agricultura familiar, as de desenvolvimento territorial e as de segurança alimentar, implementadas por dois ministérios diferentes, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (BONNAL; MALUF, 2009).

Desenvolvimento sustentável e desenvolvimento territorial

O escopo do desenvolvimento sustentável e territorial é constituído pela promoção do combate à pobreza, pela consideração das identidades territoriais, socialmente construídas, e pelo envolvimento da diversidade de atores presentes no território (ZANI; TENÓRIO, 2011). O território torna-se, assim,

o palco central das dinâmicas de desenvolvimento, ou seja, uma unidade que dispõe de recursos ativos específicos e não transferíveis de uma região para outra, como um saber-fazer relacionado à história. Assim, a visão do território põe ênfase na maneira como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva e, portanto, na relação entre sistemas sociais e ambientais (IIZUKA; GONÇALVES-DIAS; AGUERRE, 2012.)

Desse modo, a abordagem do desenvolvimento sustentável e territorial acolhe a gestão social e seu princípio da inclusão, relativo à incorporação dos atores no processo decisório, e do pluralismo, relativo à multiplicidade de atores na tomada de decisões sobre as políticas públicas – poder público, sociedade civil e mercado (TENÓRIO et al., 2008). A Figura 1 busca retratar a convergência dos conceitos gestão social, cidadania deliberativa e desenvolvimento sustentável territorial.



Ao centro da interseção dos conceitos de gestão social, cidadania deliberativa e desenvolvimento sustentável territorial está o diálogo, a construção e a participação social e a inclusão. Isso ressalta que os programas de desenvolvimento territorial devem considerar o território como espaço portador de identidade e com um projeto de desenvolvimento socialmente pactuado. Os territórios são muito mais o fruto das intenções compartilhadas entre os atores, do que apenas um espaço físico geográfico.

Estratégias de desenvolvimento sustentável territorial

As estratégias de desenvolvimento sustentável territorial consideram a existência de atores (redes de articulação), instituições e programas no processo da política pública. Essas redes de articulação de atores, instituições e programas reforçam a capacidade de ação coletiva dos atores locais, estimulam a realização de alianças, fortalecem a implementação participativa das políticas públicas e favorecem a “criatividade social” e a efetividade do processo da política. Assim, essas redes constroem condições institucionais para uma articulação e integração crescentes das ações voltadas para o desenvolvimento sustentável territorial. Nesse sentido, têm-se três objetivos interdependentes no uso dessa abordagem: a territorialização da governança, a territorialização das políticas públicas e a territorialização do desenvolvimento.

Desenvolvimento territorial e governança

A abordagem da territorialização da governança busca utilizar a noção de território como um espaço para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade. No caso brasileiro, a territorialização da governança ligada ao processo de descentralização e de desconcentração administrativa considerou o município como o seu local por excelência e produziu uma proliferação de espaços públicos de participação (DELGADO et al., 2007).

Contudo, esses espaços públicos de participação, orientados estruturalmente à construção de algum tipo de concertação/harmonização de atores, nem sempre atinge esse objetivo. Em sociedades autoritárias e excludentes como a brasileira, o oposto é muitas vezes mais frequente, ou seja, esses espaços públicos são lugares de conflito. Geralmente, tais conflitos se manifestam através de concepções diversas acerca do significado da participação. Por

um lado, gestores governamentais entendem a participação como um modelo de gestão da política pública, submetido à lógica da racionalidade técnica, enquanto os atores da sociedade civil tendem a considerá-la como um processo de democratização da política pública. Como consequência, muitos espaços públicos acabam imobilizados pela impossibilidade de equacionar esses conflitos ou por sua deterioração (DELGADO et al., 2007).

Portanto, para resolver essa questão e avançar no desenvolvimento sustentável territorial através da abordagem da territorialização da governança, é necessário reconhecer que a construção de uma institucionalidade democrática é bastante conflitiva, e que o território não é simplesmente um espaço social de harmonia política. Assim, com um esforço de construção democrática, a tensão existente em todos os espaços públicos entre gestão e democratização será canalizada de forma positiva, bem como as oportunidades de articulação de diferentes instituições e políticas públicas serão consideravelmente estreitadas, pois o foco será no debate e no diálogo entre posições divergentes (DELGADO et al., 2007).

Territorialização das políticas públicas

De modo geral, a abordagem da territorialização das políticas públicas tem sido implementada no Brasil sob duas perspectivas: a perspectiva de reordenamento/reorganização territorial, que busca atualizar as políticas tradicionais de desenvolvimento regional, passando de uma ênfase que priorizava as grandes regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul) para outra que destaca a relevância da consideração de uma escala menos abrangente (escala micro ou mesorregional); e a perspectiva que salienta a territorialização de políticas públicas específicas, de recorte setorial (DELGADO et al., 2007).

Em relação à primeira perspectiva, temos os exemplos do Ceará, em que predominam os escritórios técnicos de desenvolvimento local e regional, conselhos e agropolos; de Santa Catarina, com os conselhos regionais e secretarias de desenvolvimento regional; do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul, onde foram criados conselhos regionais (COREDEs) como instituições autônomas da esfera governamental (DELGADO et al., 2007).

Territorialização do desenvolvimento

Nesta abordagem, o foco central da análise é posto na questão do desenvolvimento, que passa a ser concebido numa perspectiva cujo centro da atenção é o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento territorial tem de ser pensado

levando necessariamente em conta as dinâmicas econômicas, sociais, políticas e culturais endógenas ao território, posto que o território é uma construção social, e não simplesmente uma construção político-administrativa, como muitas vezes ocorre com os municípios (DELGADO et al., 2007).

Há que se destacar, porém, que nos territórios onde existe uma economia já montada, um tecido social relativamente coeso e capacidade de ação coletiva por parte dos grupos sociais existentes, a ação governamental pode assumir um caráter mais indutor do desenvolvimento ou mais facilitador de novos empreendimentos. No entanto, nos territórios onde a pobreza é relevante e predominam a fragmentação e a desarticulação econômica e social, a ação governamental deve assumir um papel muito mais ativo, no sentido de liderar a construção de uma estratégia de desenvolvimento para o território (DELGADO et al., 2007, p. 24):

Nesse sentido, a disponibilidade de um mix de políticas públicas setoriais (econômicas, sociais, ambientais, culturais), mas implementado horizontalmente, é indispensável, desde que essas políticas sejam executadas não como distribuição de benesses sem contrapartida, mas como criação de oportunidades para que os agricultores possam acessar recursos (materiais e simbólicos) que lhes permitam organizar-se para gerar renda e emprego, empoderar-se frente às agências estatais, ao mercado e aos demais grupos da comunidade ou da sociedade civil, aceder a direitos sociais básicos de cidadania, e exercer experimentos de ação coletiva, que estimulem a solidariedade e sinalizem os benefícios sociais que podem ser conquistados por sua valorização. Ademais, a criação e o fortalecimento de redes sociais – sejam elas de políticas públicas, de interação com mercados, e de parcerias com outras organizações da sociedade civil - que diminuam o isolamento do território, conectando-o com outros territórios, regiões e países, podem trazer ao mesmo tempo novas experiências, parcerias, financiamentos, alianças políticas etc, que talvez sejam capazes de contribuir para o aumento de sua auto-estima e para que o território se aproxime de algo tão difícil como começar a perceber-se como sujeito de seu próprio desenvolvimento.



Exercícios

- 1.** Segundo a interpretação para o desenvolvimento sustentável territorial, o conceito de território é definido por:
 - I. Seus limites geográficos e político-administrativos, definidos em lei;
 - II. Espaço físico, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos;
 - III. Espaço físico, geograficamente indefinido, onde se pode distinguir elementos de coesão governamental;
 - IV. Espaço físico caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade e a cultura.As assertivas em conformidade com o conceito de território, segundo a interpretação para o desenvolvimento sustentável territorial, são:
 - a)** Apenas as assertivas I e II.
 - b)** Apenas as assertivas I e III.
 - c)** Apenas as assertivas II e III.
 - d)** Apenas as assertivas II e IV.
 - e)** Apenas as assertivas IV e IV.
- 2.** Em se tratando de desenvolvimento sustentável territorial, o território deve ser compreendido em sua complexidade, superando o conceito clássico e com observância a algumas dimensões, dentre elas, a coesão territorial, que pode ser conceituada como:
 - a)** Capacidade dos laços interpessoais nas relações cidadãos dos direitos e obrigações de um grupo de pessoas.
 - b)** Capacidade de incluir a população local nas atividades econômicas.
 - c)** Capacidade de os poderes públicos fomentarem as ações locais visando o seu desenvolvimento.
 - d)** Capacidade de utilização de recursos na produção de bens e serviços sem colocar em risco o bem comum.
 - e)** Capacidade de uma população de um território ter densidade em suas relações para definir suas estratégias em função de seus recursos e seus interesses.
- 3.** Com relação aos conceitos de desenvolvimento sustentável e territorial e gestão social, avalie as seguintes asserções e a relação proposta entre elas:
 - I. A abordagem do desenvolvimento sustentável e territorial acolhe a gestão social, e seu princípio da inclusão, relativo à incorporação dos atores no processo decisório.

PORQUE

II. O território torna-se, assim, o palco central das dinâmicas de desenvolvimento, ou seja, uma unidade que dispõe de recursos ativos específicos e não transferíveis de uma região para outra, como um saber-fazer, relacionado à história.

- a) As asserções I e II são proposições verdadeiras, e a II é uma justificativa da I.
 - b) As asserções I e II são proposições verdadeiras, e a I é uma justificativa da II.
 - c) As asserções I e II são proposições verdadeiras, mas uma não é justificativa da outra.
 - d) A asserção I é uma proposição verdadeira, e a II é uma proposição falsa.
 - e) A asserção I é uma proposição falsa, e a II é uma proposição verdadeira.
4. Observe o texto a seguir:
“Com relação às estratégias de desenvolvimento sustentável e territorial, a existência de atores, organizados em redes de articulação, _____ a capacidade de ação coletiva dos atores locais; _____ a implementação participativa das políticas públicas e favorecem a ‘criatividade social’ e a _____ do processo da política.”
Complete correta e respectivamente

as lacunas com a seguinte sequência de palavras:

- a) inviabilizam – favorecem – efetividade.
 - b) reforçam – favorecem – efetividade.
 - c) inviabilizam – favorecem – criatividade.
 - d) reforçam – dificultam – efetividade.
 - e) Inviabilizam – dificultam – criatividade.
5. As estratégias que estimulam a realização de alianças fortalecem a implementação participativa das políticas públicas e favorecem a “criatividade social” e a efetividade do processo da política, construindo condições institucionais para uma articulação e integração crescentes das ações voltadas para o desenvolvimento sustentável territorial, estão diretamente ligadas à:
- a) existência de redes de articulação de atores.
 - b) territorialização das políticas públicas.
 - c) territorialização do desenvolvimento.
 - d) territorialização da governança.
 - e) aplicação de um modelo descendente (*top down*) de planejamento de políticas públicas.



Referências

ANDION, C. Contribuições do debate sobre desenvolvimento territorial sustentável para a efetividade da gestão municipal. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 181-210, 2009.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 211-250, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2003.

DELGADO, N. G. et al. *Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

IIZUKA, E. S.; GONÇALVES-DIAS, S. L. F.; AGUERRE, P. Reflexões sobre o desenvolvimento territorial sustentável, gestão social e cidadania deliberativa: o caso da bacia do rio Almada (BA). *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1599-1623, 2012.

LÉVESQUE, B. Economia plural e desenvolvimento territorial na perspectiva do desenvolvimento sustentável: elementos teóricos de sociologia econômica e de socioeconomia. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 107-144, 2009.

TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpad, 2008.

VILLELA, L. E. et al. Crescimento econômico versus gestão social e desenvolvimento territorial sustentável: análise dos impactos de megaempreendimentos nos municípios de Macaé-RJ e de Itaguaí-RJ. *Desenvolvimento em Questão*, Ljuí, v. 10, n. 21, p. 119-145, 2012.

ZANI, F. B.; TENORIO, F. G. Gestão social do desenvolvimento: a exclusão dos representantes dos empresários? O caso do Programa Territórios da Cidadania Norte-RJ. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, artigo 5, p. 780-802, set. 2011.

Leitura recomendada

JEAN, B. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento territorial sustentável: rumo a um desenvolvimento territorial solidário para um bom desenvolvimento dos territórios rurais. In: VIEIRA, P. F. et al. (Org.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil*. Florianópolis: Aped, 2010.

Geografia econômica e espaço urbano

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Caracterizar as relações econômicas e seu efeito no espaço urbano.
- Relacionar a organização interna e a economia das cidades.
- Identificar a interdependência da indústria nas cidades.

Introdução

Na história da humanidade, o ser humano desenvolveu diversos tipos de técnicas buscando aplicar seus saberes ao utilizar os objetos produzidos e expandir o avanço da sociedade com as comodidades proporcionadas. Alguns exemplos de técnicas são as aplicadas à agricultura, para o cultivo de vários tipos de alimentos e a domesticação de animais.

Por meio de conhecimentos aparentemente simples é que o ser humano pôde desenvolver modos de vida nas cidades. Somente foi possível viver nas cidades de forma coletiva, em um grande número de habitantes, quando a produção do campo conseguiu gerar excedentes suficientes para que se pudesse também trabalhar em outras atividades, como artesanato e comércio.

A Primeira Revolução Industrial, no século XVIII, foi um período de ascensão do desenvolvimento urbano. No entanto, as estruturas das cidades atingiram o auge a partir de meados do século XX, quando muitos países do mundo iniciaram seu processo de industrialização (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Neste capítulo, você vai conhecer alguns conceitos e dados importantes para compreender como o espaço urbano tem relação com o desenvolvimento das técnicas, da industrialização e com o sistema econômico. As dinâmicas que essas atividades promovem juntamente com o desenvolvimento da economia, isto é, da produção e da comer-

cialização de bens, concentram-se nas cidades, que abrigam também o mercado de trabalho e o mercado. Você vai estudar também como essas dinâmicas modificam o espaço urbano e como as cidades se relacionam economicamente com indivíduos e empresas, gerando uma mudança nas relações e na infraestrutura urbana.

Relações econômicas e seu efeito no espaço urbano

As primeiras cidades surgiram na Mesopotâmia, atual região onde se situa o Iraque, no ano 3.500 a.C. Nasceram entre os rios Tigre e Eufrates, que ofereceram solos férteis e planos, água e subsídios indispensáveis para o estabelecimento de cidades e para o início de atividades econômicas que transformaram o espaço, como o comércio dentro das cidades, entre elas e entre regiões. Outros exemplos são as primeiras cidades dos vales do rio Nilo, no Egito e as cidades nascidas nas margens do rio Huang-Ho (Amarelo) e Yang-Tsé-Kiang (Azul), na China. Nessas condições foram desenvolvidos núcleos urbanos e, à medida que se diversificavam e aumentavam a produção de alimentos e outros bens, as cidades se desenvolviam. Portanto, as cidades e as relações econômicas são fatos antigos na história da humanidade (SANTOS, 2004).

No período feudal, entre os séculos V e XV, a maioria da população habitava os feudos, que eram espaços com predominância de produção agrícola. A propriedade era cedida aos indivíduos, chamados vassalos, que ali viviam, por um membro da alta nobreza, chamado de suserano, em troca de fidelidade e apoio na proteção do feudo. Quando esse modelo de produção medieval declinou, as cidades se destacaram como lugares para negociação de produtos e estratégias políticas, onde ocorria o encontro de pessoas provenientes de várias regiões.

Para qualificar um **espaço de urbano**, considera-se número de habitantes; densidade demográfica, isto é, distribuição da população em uma determinada área; estrutura de moradias; redes de comunicação; rede de tratamento de esgoto; rede de distribuição de água; rede de energia; vias e redes de transporte; além da diversificação do comércio e de estruturas como indústrias, hospitais, bancos e escolas, por exemplo. Dada a complexidade de agentes, classes sociais, estruturas e políticas implementadas, é nas cidades onde encontramos grandes disparidades, porque a distribuição dos serviços básicos é desigual, e nem toda a população tem acesso.

Por meio das características mencionadas, notamos que o sistema econômico nas cidades é intenso, já que nelas se concentra o mercado de trabalho, a mão de obra e as várias atividades que influenciam as regiões ao redor. Essa dinâmica urbana provoca mudanças espaciais por meio da construção da infraestrutura, como casas, prédios, ruas, avenidas, calçadas, fábricas e lojas, e da configuração de como vive a população que habita esses espaços.

O desenvolvimento do comércio e o crescimento das cidades estão ligados a um período importante do sistema capitalista, que é a **Primeira Revolução Industrial**, ocorrida no século XVIII na Inglaterra. As cidades passam a abrigar indústrias responsáveis por transformar matérias-primas em produtos acabados, em um sistema mecanizado com diversificação de bens e com produção em uma velocidade maior. O objetivo era vender para todas as regiões do planeta, inclusive para as colônias do continente americano.

O capitalismo industrial, que modificou as relações econômicas até a configuração que observamos atualmente, teve sua origem na Inglaterra na segunda metade do século XVIII. Isso ocorreu em virtude do desenvolvimento de tecnologias de produção e da política, pois a Inglaterra era o país que mais possuía colônias e relações econômicas com outros países. Assim, o País fornecia bens e potencializava seus lucros, disseminando para outros países europeus, que começaram a disputar o domínio dos mercados fornecedores de matéria-prima e dos mercados consumidores dos seus produtos industrializados.

Durante o capitalismo industrial, começou a crescer a diferença entre campo e cidade. Nesse contexto, a urbanização apresentou fortes vínculos com a indústria e com as relações econômicas motivadas por esse novo tipo de produção. Essas atividades transformam o espaço, tornando-o mais urbanizado, pois fomentou as atividades do chamado **setor terciário da economia**, associado ao comércio e à prestação de serviços. Tais dinâmicas geram um circuito espacial produtivo que impacta em todas as escalas do espaço geográfico (SANTOS, 2004).

Atualmente, as indústrias se localizam não só em torno das grandes metrópoles, mas também nas cidades médias, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países subdesenvolvidos. A finalidade é de acessar mão de obra mais barata e incentivos fiscais do Estado, além de buscar lugares onde as leis ambientais sejam menos rígidas ou inexistentes.



Fique atento

Metrópole é uma cidade que possui grande dinamismo social e econômico, com uma vultuosa infraestrutura urbana.

Metrópoles como Nova York e São Paulo são consideradas hoje cidades com predominância de prestação de serviço. São chamadas de cidades do terciário, já que a maioria das fábricas se deslocou para outras regiões, regiões metropolitanas ou cidades médias, mas os setores administrativo, financeiro, de informações e de desenvolvimento científico permaneceram no local de origem. Essas cidades se tornaram, dessa forma, cada vez mais especializadas no setor terciário.



Saiba mais

Circuito espacial produtivo é um conceito utilizado para compreender os fluxos mais velozes de bens, informações e capital, além das consequências da mundialização da produção, do consumo e dos serviços, elemento que constitui a globalização (SANTOS, 1986; SANTOS; SILVEIRA, 2001). O circuito espacial produtivo trata da já conhecida **cadeia produtiva** (de abordagem econômica), sob a ótica espacial. Considera as novas divisões territoriais do trabalho e a especialização dos lugares, com sistema de produção e movimentos de mercadorias, informação e capital em rede.

O principal agente para o funcionamento desse circuito são as corporações, que têm poder político e econômico para articular lugares e unir as diversas etapas da produção, que podem estar geograficamente segmentadas (CASTILLO; FREDERICO, 2010). Um exemplo é a logística, que dá fluidez, velocidade e racionalidade aos circuitos espaciais produtivos. O avião Airbus A380 transporta até 854 passageiros e é constituído por peças provenientes de vários países, como Japão, Alemanha, Inglaterra e Espanha. As peças são transportadas por meios terrestres, navios e aviões, demandando por volta de 1.500 fornecedores. O processo de montagem finaliza na França, onde é fabricado o computador de bordo.

Até meados do século XX, o Brasil era considerado um país rural, pois a maioria da população vivia no campo. A partir da década de 1930, com as políticas de industrialização promovidas pelo presidente Getúlio Vargas, as

idades receberam um fluxo grande de pessoas provenientes das áreas rurais. Na década de 1950, durante o governo de Juscelino Kubitschek, o processo de **urbanização** acelerou com a abertura da economia para o capital estrangeiro e a instalação de indústrias de bens duráveis no território nacional (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

A indústria atraía mão de obra rural e potencializava o rápido processo de urbanização, juntamente com a **revolução médico-sanitária** nesse período, resultando na diminuição gradativa de doenças infecto contagiosas e da mortalidade infantil. Tais medidas proporcionaram transformações importantes na organização das cidades e das populações, como a queda da taxa de natalidade a partir da década de 1950. As migrações da cidade para o campo, com falta de políticas públicas de habitação, transporte e outras associadas à infraestrutura urbana tiveram como consequência o aumento da desigualdade social na cidade e a concentração de terras no campo. Isso aconteceu porque as terras dessas famílias foram apropriadas por latifundiários, e elas passaram a viver, em sua maioria, em condições precárias nas favelas da periferia.

Organização da economia das cidades

O desenvolvimento das técnicas de transportes e das telecomunicações no fim do século XX e primeiras décadas do século XXI afetou diretamente a dinâmica das cidades. Elas passaram a se interligar, gerando vínculos econômicos, políticos e sociais, influenciando-se reciprocamente em escala local, regional e até global (SANTOS, 2004). Assim, há uma profunda relação entre as cidades e o período atual da globalização, pois as cidades se urbanizaram e se transformaram significativamente por causa das redes técnicas implementadas em seus espaços. Entre essas mudanças, existem as cidades que se transformaram em megacidades e/ou cidades globais.

As **cidades globais** têm como principal propriedade a capacidade de influência sobre várias regiões do planeta, principalmente aquelas que possuem atividades ligadas ao setor financeiro, de serviços e cultural. As primeiras cidades classificadas como globais foram Nova York, Londres e Tóquio. Com o passar do tempo, foram incluídas nessa qualificação cidades globais em diferentes níveis de influência. A maioria das cidades globais está nos países desenvolvidos, como é o caso de Paris, na França, Frankfurt, na Alemanha, Zurique, na Suíça, Los Angeles e Chicago, nos Estados Unidos. Metrôpoles como Cidade do Cabo, na África do Sul, São Paulo e Cidade do México, por exemplo, também têm capacidade de influência em relação a outras regiões e

possuem ilhas de globalização, como os centros financeiros sofisticados nas cidades. No entanto, isso ocorre com menos força quando se comparam às cidades de países desenvolvidos.

No território brasileiro, as transformações recentes provocadas pela globalização implicaram em uma nova organização e em novas relações entre as condições socioeconômicas, o consumo e as atividades econômicas. Passam a ser abrangidas todas as classes sociais em diferentes níveis e qualidades de consumo, como a promoção de crédito a juros altos para que pessoas de baixa renda tenham acesso a produtos.

De acordo com Santos (1986), a economia urbana dos países subdesenvolvidos pode ser entendida com base na formação de dois circuitos de produção e consumo. Eles se diferenciam pelos graus de tecnologia que usam, pelo capital que empregam e pela organização que proporcionam no espaço urbano. Quando a tecnologia e o capital utilizados por essas atividades são altos, qualificamos essas atividades como sendo do **circuito superior da economia urbana**, incluindo também a porção marginal desse circuito, chamada de **circuito superior marginal**. Quando as tecnologias e o capital utilizados são baixos, isto é, com menor grau de investimentos e com uso limitado de técnicas modernas, trata-se do denominado **circuito inferior da economia urbana**. Os exemplos são os vendedores que trabalham nas ruas, conhecidos como camelôs, que vendem uma variedade grande de produtos, desde roupas e produtos eletrônicos até comida.

No circuito superior da economia é mais intenso o uso de tecnologia e capitais. Dessa forma, concentra a renda e a riqueza financeira produzida nas grandes cidades, como é o caso das grandes corporações bancárias, varejistas e de mídia. Esse funcionamento está relacionado às transformações de origem nacional ou global, causando mudanças nos tipos de consumo e na produção. A esfera da economia e das finanças, como os bancos, é que se vincula ao circuito inferior da economia, isto é, da economia popular, de vendedores de mercadorias nas ruas, por exemplo. O circuito inferior está atrelado às grandes redes financeiras, varejistas e de serviços do circuito superior globalizado (MONTENEGRO; CONTEL, 2017).

Para que essa vinculação ocorra, é importante compreender a organização da economia das cidades pelo processo chamado de **financeirização do território brasileiro** (SANTOS; SILVEIRA, 2001), que ocorre com muita intensidade nas cidades, principalmente nas metrópoles, transformando os comportamentos, a produção, o consumo e o espaço. A partir dos anos 1980, ocorreu o avanço da urbanização e a expansão do consumo em vários países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil. O processo de urbanização no

País avançou de forma veloz. A população urbana passou de 55,92% do seu total de habitantes em 1970 para 84% em 2015 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016).

A maior parte das pessoas de baixa renda está nas metrópoles brasileiras, onde o custo de vida é mais elevado e, ainda assim, a população empobrecida está cada vez mais inserida nas práticas de um tipo de consumo contemporâneo de novos produtos e tecnologias. Isso está relacionado às novas lógicas financeiras que ditam muitas dinâmicas do período atual da globalização, como o acesso ao crédito, seja por meio de cartões de crédito seja com empréstimo de empresas financeiras a juros muito altos. A expansão recente do consumo entre os estratos de baixa renda nas cidades tem relação com as políticas públicas federais de transferência de renda, a redução do tamanho das famílias com queda de natalidade, a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho e a maior oferta de crédito.

A economia das cidades foi fortemente afetada pela **expansão da aquisição de bens de consumo duráveis** nos domicílios do País a partir dos anos 2000, como eletrodomésticos e computadores, que eram até então exclusivos das camadas de maior renda. O *smartphone* também teve uma expansão do consumo na última década: em 1999, havia 15 milhões de linhas ativas no País e, em 2019, 270 milhões, das quais 196 milhões funcionam no sistema de pagamento pré-pago, adotado principalmente pela população de baixa renda (TELECO, [2019]).

Cresceu também a presença de instituições bancárias, que promoveram um aumento importante nas relações econômicas e mudanças espaciais com agências bancárias, caixas eletrônicos e novos canais digitais, como aplicativos em *smartphones*, que garantiram a expansão do crédito e do consumo. Essas estruturas impulsionaram as compras de vários bens em virtude da demanda reprimida, que ocorre quando um consumidor deseja ou precisa adquirir um produto, mas por falta de dinheiro não consegue. Entra em jogo, então, o empréstimo concedido por instituições bancárias, que cobram altos juros.

Tal organização tem como consequência a diversificação de vários tipos de crédito e de consumo pelas empresas, com o objetivo de inserir a a população de baixa renda como seu mercado consumidor. Dessa maneira, há nas cidades o desenvolvimento de uma complexa organização do circuito superior da economia urbana, ordenada pelas instituições financeiras bancárias e de crédito pessoal, bem como as grandes redes de varejo e de serviços (MONTENEGRO; CONTEL, 2017).

O aumento das formas de crédito também fez avançar o endividamento e a inadimplência, pelo acesso facilitado ao crédito e a dificuldade em arcar

com os custos dos juros exorbitantes. Quando relacionadas às dinâmicas das metrópoles, as agências financeiras e as grandes redes de comércio e serviços do circuito superior se inseriram em locais até então considerados menos importantes. A organização da economia das cidades, nesse contexto, tem como consequência a crescente presença de agências bancárias, instituições financeiras de crédito pessoal, *shopping centers*, hipermercados e filiais de grandes redes de varejo e serviços tanto nos centros urbanos quanto nos bairros periféricos. Portanto, vê-se a concentração econômica e financeira cada vez mais fortalecida, promovendo um movimento de oligopolização do mercado do consumo e da economia urbana.



Link

Para saber mais sobre a conjuntura nacional e internacional, as dinâmicas econômicas e seu impacto na sociedade, nas cidades e no espaço, acesse o *link* a seguir (PEDAGOGIA..., 2018).

<https://qrgo.page.link/3SKcY>

O movimento da cidade se modifica. É o caso dos moradores da periferia, que passam a frequentar mais os hipermercados e shoppings em suas proximidades em vez de ir ao centro da cidade. Dessa forma, a oferta de produtos e serviços por parte do circuito superior se direciona a uma demanda que antes era somente do circuito inferior da economia. Pequenos negócios enfrentam uma concorrência fortemente capitalizada. Mesmo assim, comércios de bairro, como mercados, açougues, quitandas e salões de cabeleireiro, seguem captando parte do mercado consumidor na periferia, especialmente para compras menores. A proximidade e a possibilidade de crédito informal, o conhecido fiado, têm poder de influência nas pequenas compras diárias de artigos básicos, baseando-se na importância da solidariedade entre a população de baixa renda nas periferias (SANTOS, 2004).

A organização da economia, a formação da renda e a gestão do orçamento entre as camadas de baixa renda utilizam diferentes estratégias para fazer o dinheiro render. Há, portanto, o desenvolvimento de pequenas atividades para a realização de seus consumos diários, como os chamados bicos: instalação de

vendas na própria residência, fabricação de produtos caseiros e diversificação das tarefas no pequeno negócio familiar (MONTENEGRO, 2014).

O dinamismo da economia nas cidades, principalmente nas metrópoles, é cada vez mais complexo e sobreposto, com a expansão do consumo e da financeirização entre as camadas de baixa renda, gerando mais concentração de renda e pobreza (SANTOS, 2004).

Interdependência das relações produtivas nas cidades

O desenvolvimento das atividades industriais, principalmente depois da **Primeira Revolução Industrial**, teve impacto direto na urbanização. Isso ocorreu, e ainda ocorre, porque a indústria, desde seu advento, demanda mais matéria-prima, mão de obra e mercado consumidor. As áreas de atividades agrícolas também tiveram que obedecer a esse ritmo e passaram a ser cada vez mais mecanizadas, com o objetivo de aumentar a produtividade. A população que vivia no campo tinha cada vez menos espaço para um tipo de produção de subsistência com técnicas menos modernas. Assim, esses indivíduos passaram a ser mão de obra barata para as fábricas, consolidando o movimento de **êxodo rural**.

O processo de industrialização induz o crescimento de outros ramos econômicos, como comércio e transportes ligados a logística — rede ferroviária, rodoviária e portos — influenciando fortemente o crescimento urbano. Dessa forma, muitos empregos são gerados em vários setores, o que contribui para a expansão da urbanização. Até os dias atuais as atividades industriais são os mais fortes indutores para aumentar a população urbana, como ocorre intensamente na China, na Índia e em muitos países subdesenvolvidos, como o Brasil.



Saiba mais

Os conceitos a seguir são importantes para entender a interdependência das relações produtivas nas cidades.

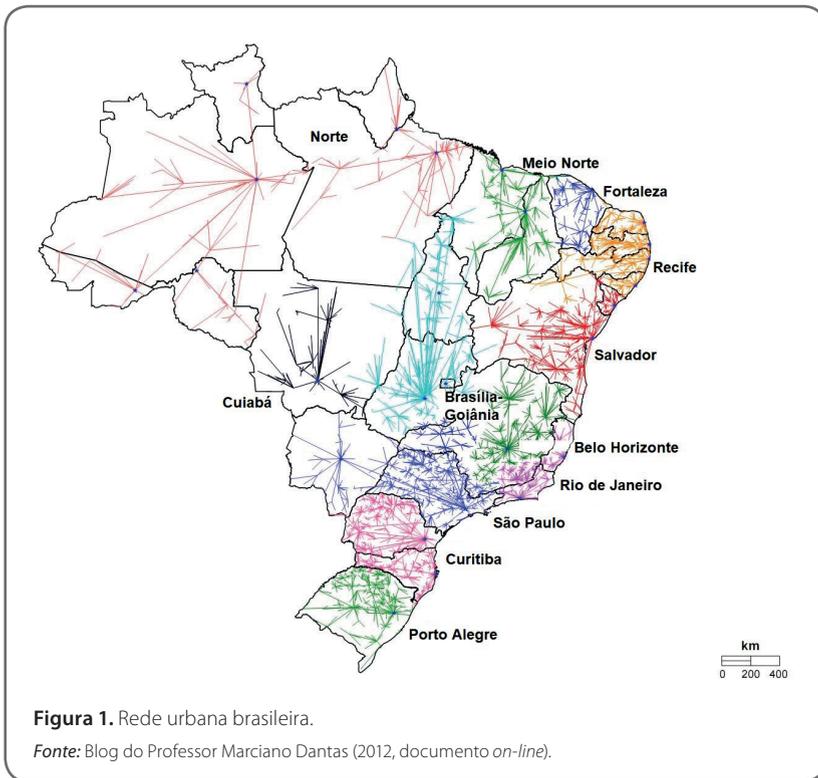
- **Urbanização:** transformação do espaço rural em espaço urbano. Considera-se o crescimento da população e da extensão territorial.
- **Metropolização:** estabelecimento de metrópoles. Para que haja metropolização, leva-se em conta critérios populacionais, além da disponibilização de serviços modernos e diversificados para os habitantes. Esses serviços geram renda e demandam uma infraestrutura grande e complexa, como a viária, composta de viadutos, rodovias e pontes.
- **Conurbação:** crescimento geográfico contínuo e integrado de duas ou mais cidades.
- **Rede urbana:** conjunto de cidades integradas contendo muitas cidades pequenas, algumas cidades médias e poucas metrópoles.
- **Êxodo rural:** migração da população do campo para as cidades, buscando emprego e melhores condições de vida.

Há uma rede urbana que interliga as cidades para possibilitar um maior fluxo de pessoas, informações, bens e serviços. Assim, quanto maior a taxa de urbanização e de industrialização de um país ou região, mais complexa é a rede urbana. Essa interação entre as cidades gera a chamada **hierarquia urbana**, relacionada à influência de algumas cidades sobre outras no quesito oferta de bens e serviços. As pequenas cidades podem se subordinar às maiores, principalmente em relação ao poder econômico. Quanto mais diversificada a economia de uma cidade, maior é a sua influência. Os centros urbanos maiores, em geral, possuem diversos serviços e são referências na política, na economia e na cultura, assumindo o posto mais alto da hierarquia.

Na urbanização de países subdesenvolvidos, houve muitas transformações espaciais em curto espaço de tempo, em especial a partir da década de 1950. O chamado **inchaço urbano**, provocado pelo êxodo rural, levou a população proveniente do campo a se estabelecer nas áreas periféricas, em locais insalubres e de risco, muitas vezes no entorno das indústrias. Enquanto isso, as classes com maior poder aquisitivo se estabeleciam nas áreas centrais das cidades. Nas últimas décadas, parte da população migrou para os chamados condomínios fechados, protegidos e guardados por seguranças, o que acentua a exclusão social e reduz os espaços urbanos públicos.

Rede urbana brasileira

Rede urbana significa um conjunto de cidades que se articulam territorialmente. Elas estabelecem diferentes relações entre si, formando uma rede de cidades de diferentes tamanhos e níveis de desenvolvimento. Interligam-se pelo fluxo de pessoas, bens, informações e serviços. A rede urbana pode ser entendida como uma malha de cidades interconectadas, organizadas conforme uma hierarquia urbana ou heterarquia urbana. A Figura 1 ilustra a rede urbana brasileira.

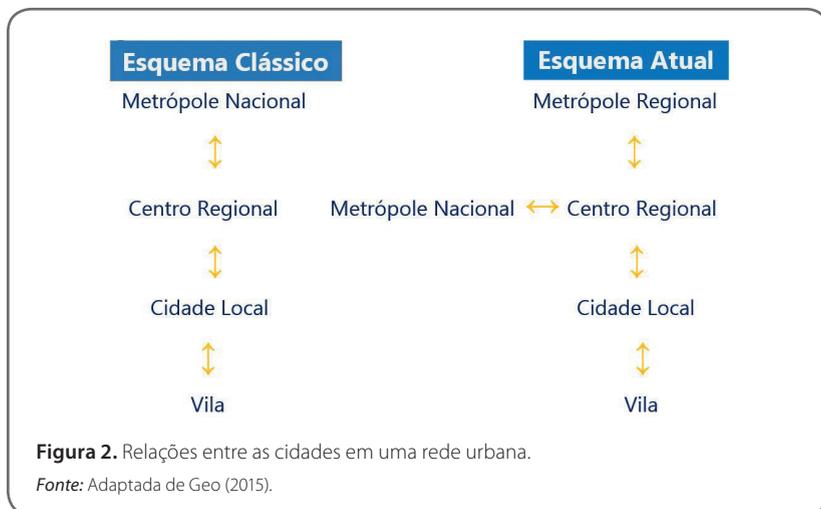


Após a década de 1950, com o desenvolvimento da industrialização, do avanço dos sistemas de transporte, dos meios de comunicação e das obras de engenharia, ocorreu uma maior integração espacial do território brasileiro. Isso contribuiu para a formação de uma rede urbana em escala nacional. O eixo urbano mais conhecido se estabeleceu entre as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, referências no processo de industrialização do País. Esse

eixo se tornou polo de atração de investimentos e pessoas, passando a ser o centro principal da economia. O intenso processo de urbanização com a incorporação das técnicas de telecomunicações, com o uso da fibra ótica, por exemplo, proporcionou a essa e outras porções do país um elevado grau de integração e comunicação.

No Brasil, geralmente, as cidades menores são influenciadas por cidades médias próximas e por grandes metrópoles situadas no estado ou na região. Essa hierarquia urbana pode ser considerada tradicional, pois há certa linearidade entre as cidades e sua área de influência. Contudo, nas últimas décadas, com o avanço dos meios de comunicação, em especial da internet e dos meios de transporte, foi possível que as áreas de influência entre as diversas cidades de um estado ou país se tornassem mais flexíveis.

Há um conceito novo para se denominar esse tipo de dinâmica, a **heterarquia urbana**. Ela não está em oposição à hierarquia da rede urbana, mas a complementa, dada a importância das cidades na rede urbana quanto aos fluxos informacionais e ao acesso à internet. A heterarquia urbana permite entender as novas dinâmicas que estruturam a rede urbana atual no contexto do uso da informação, principalmente ligada às forças econômicas, hegemônicas e a serviço do Estado (DREIFUSS, 1996). Veja na Figura 2 como se dão as relações entre as cidades em uma rede urbana.



A rede urbana está relacionada à divisão espacial do trabalho, que é a divisão entre funções que as diferentes cidades dessa rede cumprem em uma região. Portanto, aquelas cidades com mais poder de influência e em posições mais

importantes na hierarquia urbana geralmente têm a função de serem polos de tecnologia e pesquisa e/ou centros financeiros preponderantes. Aquelas cidades que desempenham atividades mais básicas, como comércio local, agricultura ou pecuária, com menor densidade de população, estão em uma posição mais secundária nessa rede.

Essa configuração em rede resulta de um processo histórico de construção e consolidação de cada cidade, cuja configuração está ligada a aspectos econômicos, sociais, políticos e produtivos ao longo de sua formação. Assim, a noção de divisão espacial do trabalho ilustra como as atividades econômicas estão difundidas no espaço.

Rede urbana nos países desenvolvidos

Os países desenvolvidos apresentam, de forma geral, uma rede urbana densa e articulada, em virtude do elevado nível de urbanização. A economia é dinâmica, há expressivo consumo interno e rede de transportes e comunicação desenvolvidas, além de melhor distribuição de renda e acessos aos serviços básicos por toda a população. Nesses países, as cidades se interligam pelo fluxo de pessoas, bens, informações e serviços de forma mais fluida e facilitada.

As redes urbanas tendem a se adensar em regiões onde se situam grandes aglomerações urbanas conectadas pelas redes de transporte e de telecomunicação. Essas redes de metrópoles conectadas são denominadas de **megalópoles**, como a porção central da Europa, o sudeste do Japão, na Ilha de Honshu, e a costa nordeste dos Estados Unidos. Atualmente, a internet vem contribuindo com a criação de redes globais, que auxiliam a conexão entre pessoas e lugares, além de facilitar o acesso a serviços, informações e mercadorias. Se no passado uma cidade pequena dependia diretamente da cidade maior e mais próxima, atualmente essa dependência, em alguns setores da economia, já não se aplica. A compra pela internet é um exemplo, já que a ligação entre os lugares se dá de forma virtual e instantânea.

Em suma, nota-se que o espaço urbano tem uma relação forte com o desenvolvimento das técnicas, com a industrialização e com o sistema econômico, concentrando nas cidades o mercado de trabalho e o mercado consumidor. Todas essas dinâmicas modificam o espaço urbano em movimento constante. As cidades têm a capacidade de abrigar diferentes formas econômicas, como aquelas que promovem crédito, além das corporações que, atualmente, absorvem como mercado consumidor uma parcela da população de baixa renda, promovendo mudanças nas relações econômicas e na materialidade do espaço urbano.

A industrialização se desenvolveu com mais força desde a Primeira Revolução Industrial, no século XVIII, impactando diretamente a urbanização. Isso se explica pelo aumento na demanda de matéria-prima, mão de obra, mercado consumidor, infraestruturas de transporte, redes de energia e telecomunicações. A urbanização, além disso, condicionou os fluxos de pessoas, bens e capitais.



Referências

BLOG DO PROFESSOR MARCIANO DANTAS. *Brasil: sistemas urbanos*. 2012. 1 mapa, color. Disponível em: <http://professormarcianodantas.blogspot.com/2012/06/nova-dinamica-da-rede-urbana-brasileira.html>. Acesso em: 8 dez. 2019.

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. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sn/v22n3/04.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2019.

DREIFUSS, R. A. *A época das perplexidades: mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. Petrópolis: Vozes, 1996.

GEO, F. *Urbanização no Brasil*. 2015. 1 esquema. Disponível em: <http://geofernandez.blogspot.com/2015/08/urbanizacao-no-brasil.html>. Acesso em: 8 dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/15782-arranjos-populacionais-e-concentracoes-urbanas-do-brasil.html?=&t=downloads>. Acesso em: 8 dez. 2019.

MONTENEGRO, M.; CONTEL, F. B. Financeirização do território e novos nexos entre pobreza e consumo na metrópole de São Paulo. *EURE (Santiago)*, Santiago, v. 43, n. 130, p. 115-139, sept. 2017. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v43n130/0250-7161-eure-43-130-0115.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2019.

MONTENEGRO, M. R. Contradições de Fortaleza: entre o turismo globalizado e a reprodução do circuito inferior da economia. *Revista GeoUECE*, Fortaleza, v. 3, n. 4, p. 60-83, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://seer.uece.br/?journal=geouece&page=article&op=view&path%5B%5D=852&path%5B%5D=854>. Acesso em: 8 dez. 2019.

PEDAGOGIA da economia: aula 01/14. [S. l.: s. n.], 2018. 1 vídeo (11min09s). Disponível em: https://youtu.be/tAY4vLMWK_I. Acesso em: 8 dez. 2019.

SANTOS, M. Circuitos espaciais da produção: um comentário. In: SOUZA, M. A. A.; SANTOS, M. (org.). *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986. p. 121-134.

SANTOS, M. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana nos países sub-desenvolvidos*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2004.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Record, 2001.

TELECO. Estatísticas de celulares no Brasil. *Teleco*, [s. l.], [2019]. Disponível em: <https://www.teleco.com.br/ncel.asp>. Acesso em: 8 dez. 2019.



Fique atento

Os *links* para *sites* da Web fornecidos neste capítulo foram todos testados, e seu funcionamento foi comprovado no momento da publicação do material. No entanto, a rede é extremamente dinâmica; suas páginas estão constantemente mudando de local e conteúdo. Assim, os editores declaram não ter qualquer responsabilidade sobre qualidade, precisão ou integralidade das informações referidas em tais *links*.

Geoprocessamento e planejamento urbano

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Conceituar planejamento urbano.
- Reconhecer o geoprocessamento como tecnologia interdisciplinar.
- Explicar a aquisição de dados para o planejamento urbano.

Introdução

O geoprocessamento é uma ciência interfacial essencial para o planejamento territorial, uma vez que utiliza bases de outras áreas aplicadas para atingir seus objetivos principais. As técnicas relacionadas aos sistemas de informação geográfica (SIGs) abrangem conceitos e teorias matemáticas e computacionais para acessar e tratar as geoinformações; tais conceitos apresentam interfaces com áreas de cartografia, análises de recursos naturais, transporte, comunicação e energia. Em suma, áreas essenciais para o planejamento urbano são abordadas, e há integração de dados de diferentes fontes, com a criação de bancos de dados georreferenciados com informações específicas à realidade local.

Neste capítulo, você vai estudar alguns conceitos relacionados à complexidade do planejamento urbano. Você também vai compreender a necessidade de se aplicar conceitos de diversas áreas para integrar as múltiplas informações geográficas, a fim de contextualizar e planejar a manutenção de atividades essenciais das comunidades humanas.

1 Conceitos do planejamento urbano

Nas últimas décadas, houve um aumento substancial da população mundial residente nas áreas urbanas, e essa tendência está longe de ser nova (VAN MAARSEVEEN; MARTINEZ; FLACKE, 2019). De fato, sua persistência é marcada por um aumento notável no número absoluto de moradores urbanos em todo o mundo (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2016). Enquanto, em 1990, cerca de 43% (2,3 bilhões) da população mundial vivia em áreas urbanas, em 2015, esse número havia aumentado para 54% (4 bilhões).

A modernização da agricultura no Brasil, por meio da mecanização, foi a precursora do **êxodo rural**, iniciado nos anos 1950, mas consolidado na década de 1970. Com a implementação de políticas direcionadas à elevação do nível tecnológico da agropecuária, visando ao crescimento econômico a qualquer preço (ao longo do período da ditadura militar brasileira), a mão de obra (humana) foi substituída por máquinas, sem a preocupação de se ressocializar e reinserir essa porção populacional, que trabalhava no campo, no mercado de trabalho. De uma forma geral, a solução encontrada pelas famílias de trabalhadores rurais foi buscar a oportunidade de uma vida melhor fora da zona rural, propiciando, assim, a ocupação das cidades de forma desordenada, em um contexto social não estruturado e nitidamente injusto, já que não garantia as mesmas condições e direitos a todos os cidadãos (LEITE; AWAD, 2012).

A migração contínua da população rural para as regiões urbanas decorre da atratividade relativa das cidades. As cidades oferecem uma ampla variedade de oportunidades, além de muitas instalações e serviços — oportunidades para gerar renda, encontrar emprego, buscar educação, acessar serviços de saúde, visitar eventos sociais e culturais e assim por diante (VAN MAARSEVEEN; MARTINEZ; FLACKE, 2019). Além disso, a maioria das infraestruturas urbanas é mais bem desenvolvida do que suas contrapartes rurais, embora se deva observar que alguns moradores urbanos também não têm acesso a esses serviços e essas infraestruturas.

Lino e Aquino (2019) enfatizam que a rápida urbanização acarreta enormes desafios para as cidades, uma vez que, quando uma quantidade expressiva de pessoas rumo para áreas urbanas, os limites das cidades, geralmente, precisam se expandir para acomodar os novos moradores. Como consequências desse movimento migratório, há muitas possíveis situações, entre elas: adensamento de áreas construídas, muitas vezes periféricas, e, simultaneamente, aumento do tráfego de veículos em grandes vias pavimentadas. A expansão das atividades urbanas demanda a ocupação de novas áreas, gerando impactos relacionados à supressão da vegetação e à degradação, até mesmo, de regiões agrícolas.

Nesse contexto de ocupação não ordenada, as áreas acabam comumente sendo utilizadas sem que haja adequada proteção dos recursos naturais, em especial, o solo e a água. O crescimento contínuo das áreas urbanizadas provoca alterações físicas significativas, em especial quando consideramos o uso do solo e da água, que são os recursos naturais mais diretamente impactados nos processos iniciais. Os custos de urbanização exigem do Estado investimentos relacionados à disponibilidade de serviços, em contextos que, muitas vezes, deveriam ser previamente preparados para ocupação segura, de forma a garantir a qualidade de vida da população e a preservação ambiental dos recursos para a atual e para as futuras gerações, conforme previsto pela Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

Sendo assim, dentre as características da ocupação urbana devido à industrialização e à mecanização, está a expansão urbana de forma desordenada e irregular, ocupando morros, várzeas, zonas alagadas ou mesmo áreas de proteção ambiental invadidas (GÜNTHER, 2006). Diante dessa realidade, há um claro risco de prejuízo às atividades ecossistêmicas e econômicas de áreas que deveriam ser protegidas. Além disso, áreas urbanas passam a ser potencialmente contaminadas e, posteriormente, são simplesmente abandonadas, originando os chamados *brownfields*. Lembre-se de que *brownfields* não necessariamente se configuram como áreas contaminadas, podendo ser identificadas como antigas áreas, industriais ou não, em que existe a suspeita de contaminação, cujos procedimentos e análises para confirmação não foram concluídos e que, apesar da incerteza, têm sua potencialidade de reabilitação e utilização diminuída.

Como observação óbvia, percebe-se que a ocupação do espaço urbano é possível devido ao desmatamento de florestas e matas ciliares, o que propicia a perda da qualidade do solo e a intensificação de processos erosivos. Tais expansões urbanas, portanto, aumentam a possibilidade de ocupação de áreas em que riscos hidrogeológicos e geotécnicos são mais frequentes. Por fim, reitera-se que a poluição de solos e águas e as alterações de cursos de corpos hídricos, como as canalizações de mananciais superficiais, no contexto urbano, geram inúmeros prejuízos à saúde pública, dificuldades em gerenciar áreas contaminadas e riscos de enchentes e inundações, devido à alteração da drenagem superficial e subsuperficial de águas.



Saiba mais

As áreas mais periféricas nos centros urbanos não possuem infraestrutura adequada à ocupação e, como mais um reflexo do desordenamento, há uma clara lacuna do saneamento básico. No Brasil, a Lei Federal nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, define saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de esgotamento sanitário, abastecimento de água, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem de águas urbanas pluviais. O geoprocessamento, nesse contexto, é uma importante ferramenta para planejar e executar os serviços de saneamento em uma localidade. Em alguns casos, a estratégia do sensoriamento remoto pode colaborar para a localização de áreas potencialmente contaminadas.

A problemática de lixões transcende análises simplificadas do planejamento urbano. No Brasil, ainda é necessário o fechamento de cerca de 4 mil unidades ativas (ABRELPE, 2017); além disso, existem muitos lixões que não recebem mais resíduos, mas não foram corretamente fechados e monitorados. O agravante dessa situação é que muitos lixões não são facilmente localizados, sendo muitas vezes considerados áreas contaminadas e abandonadas. Nesse contexto, torna-se óbvia a importância da coleta de geoinformações na gestão pública.

Observe na Figura 1 a representação, em mapa, da destinação final de resíduos sólidos no Brasil, segundo dados autodeclarados dos municípios ao Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento.

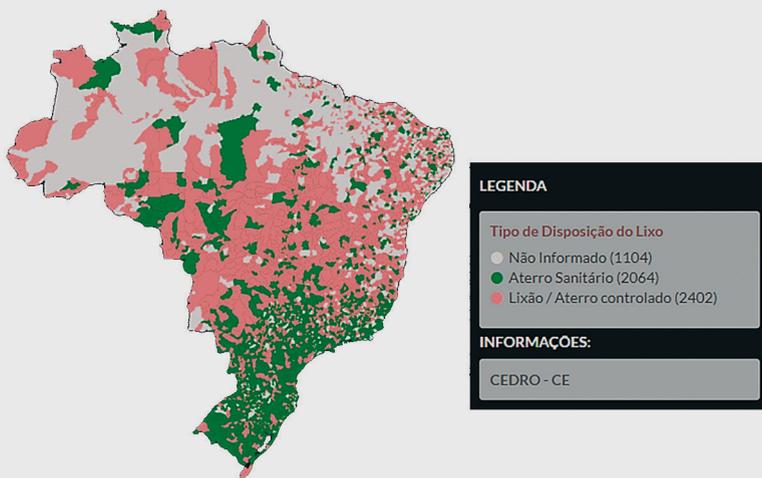


Figura 1. Tipos de depósitos de resíduos sólidos em todo o país.

Fonte: Observatório dos Lixões (2020, documento *on-line*).

Ainda nesse contexto de regiões de periferia e ocupação não ordenada, o baixo valor dos terrenos desses locais exerce um poder de atração nas camadas populacionais mais baixas (CASTELLS, 2006; LEITE; AWAD, 2012). Porém, tais áreas atraem também investimentos industriais, uma vez que muitas indústrias almejam extensos terrenos a baixos custos. A relação entre população e indústrias é acentuada pela presença de classes socioeconômicas mais fragilizadas. Assim, uma vez que, nesses locais, há uma necessidade maior de empregos por parte de massas populacionais menos qualificadas, as indústrias se valem da mão de obra mais barata, oferecendo baixos salários e baixas condições de trabalho, acabando por perpetuar a desconcertante lógica da ocupação de zonas urbanas periféricas.

Silva, Schulz e Camargo (2007) enfatizam que o fato de o ser humano não se enxergar essencialmente como parte do ecossistema intensifica a forma como as cidades lidam com o meio ambiente, em uma tentativa contínua de manipulá-lo sem se preocupar devidamente com a preservação dos recursos. Tal desconexão espaço-temporal pode acarretar a perda da qualidade do solo e a contaminação das águas. Algumas das formas evidentes de contaminação e perda da qualidade dos compartimentos são o lançamento de efluente em corpos hídricos, a produção de sedimentos, devido aos processos erosivos, a geração de poluentes atmosféricos, entre outras.

Nessa situação, os conceitos de direito à cidade e proteção ao meio ambiente precisam ser ampliados e incorporados à democratização do espaço da cidade. Esse espaço não deveria seguir desigualmente ocupado, secundarizando-se a importância da coletividade e desprezando-se a ocupação dos espaços públicos com base na cultura, no lazer, na sociabilidade e na preservação ambiental, conforme aponta o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (FURTADO; KRAUSE; FRANÇA, 2013). Wheeler (2012) analisa que a conexão entre a observação e a implementação do planejamento geralmente não é tão direta quanto deveria ser, e as cidades e regiões frequentemente não cumprem as metas de planejamento, devido à falta de acompanhamento por parte da equipe, dos líderes políticos e, até mesmo, das partes interessadas.



Fique atento

O sistema sociopolítico de um país democrático está estruturado em três setores, basicamente (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2016), e cada setor interage e supervisiona um ao outro, respeitando as funções de cada um. O Estado é o primeiro setor, o mercado financeiro é o segundo, e a sociedade civil (e suas organizações) faz parte do terceiro setor. O papel do Estado, das empresas e da sociedade civil deve ser exercido de forma compartilhada e torna-se fundamental no desenvolvimento de políticas efetivas que estabeleçam diretrizes e instrumentos de gestão — urbana, inclusive.

A CF/1988 vinculou o **planejamento urbano** ao Poder Legislativo do Município (art. 182, §1º; BRASIL, 1988). Porém, uma decisão do chefe do Poder Executivo para promoção do desenvolvimento urbano, por vezes, não é suficiente. Ela exige, na realidade, uma ação em conjunto com o Poder Legislativo municipal, a população e as suas associações representativas, por meio de audiências públicas, com transparência total dos atos e documentos de estudo.

De forma simplificada, o **Estatuto da Cidade** (EC) é um instrumento criado para regulamentar os arts. 182 e 183 da CF/1988 e funciona como um guia para os planos diretores das cidades brasileiras. O EC foi regulamentado pela Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e apresenta como princípios básicos o **planejamento participativo** e a função social da propriedade. O processo de formulação tanto do EC quanto do plano municipal deve ser participativo. A **política urbana**, apresentada pelo Estatuto, garante ainda a ordenação de um desenvolvimento das **funções sociais da cidade**, indicando as seguintes diretrizes como principais (art. 2, Lei nº. 10.257/2001):

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo;

[...]

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

[...]

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)

XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados. (BRASIL, 2001, documento *on-line*).

Vale ressaltar que, pelo art. 41 do EC, o **plano diretor** se torna obrigatório para as cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012). (BRASIL, 2001, documento *on-line*).



Saiba mais

O plano diretor estratégico ou municipal é definido por uma lei municipal que institui a política urbana e diretrizes para a área rural, com o objetivo de organizar a expansão e o desenvolvimento municipal. A política urbana é tida como um conjunto de ações realizadas pelo Poder Público local para garantir que todos possuam uma vida com qualidade, com acesso ao trabalho, ao lazer, à moradia segura, ao saneamento ambiental e à infraestrutura urbana de transporte e de serviços públicos.

Cada município deve ter seu projeto de lei, com o plano diretor elaborado especificamente para a sua realidade, não se tratando de um mero apostilamento de ideias, mas, sim, de planejamentos estruturados dentro da dinamicidade das cidades brasileiras. Cada município disponibiliza seu plano em *site* governamental. Como exemplo, consulte no *site* da Prefeitura de São Paulo o plano diretor estratégico do maior município brasileiro.

Dessa forma, valendo-se do plano diretor como principal ferramenta de projeto, a política urbana deve ser realizada pelo governo de cada município, para que, de forma organizada e sistemática, seja possível a melhor adaptação à realidade local. A modelagem do *design* urbano e do planejamento geralmente tem sido impulsionada pela pragmática dos requisitos de planejamento e política e pela disponibilidade (ou não) de dados, em vez de por considerações teóricas apenas (BOLAY, 2020). Por exemplo, o uso de **tecnologias de SIG** pode ser muito útil para fornecer informações aos planejadores da cidade sobre possíveis cenários de padrões espaciais e extensões de crescimento para os próximos anos.

Em um contexto geral, ainda válido no Brasil, as decisões tomadas em relação ao planejamento urbano são regidas por aspectos políticos, operacionais e estruturais. Nesse sentido, o conhecimento do território é uma ferramenta essencial para que os objetivos definidos no planejamento possam ser alcançados. A utilização de **técnicas de geoprocessamento** e de SIGs viabiliza a integração das informações, permitindo que ocorra uma análise de cenários possíveis, enquanto uma efetiva gestão física permite conhecer as questões reais de uma dada localidade.

Uma aplicação interessante de **cenários** está relacionada às questões ambientais encontradas em uma cidade. Os sistemas e/ou as infraestruturas tanto de drenagem quanto de coleta e tratamento de esgoto podem ser analisados em cenários. A projeção pode ser como a do Atlas Esgotos, que mostra a situação atual de redes de coleta e de afastamento do esgoto, bem como os sistemas de tratamento existentes em todos os municípios brasileiros. No mapa interativo em questão, pode ser verificado qual é o tipo de tratamento adotado para o esgoto sanitário (Figura 2), bem como uma projeção em formato de tabela (Quadro 1) de em quais locais no município deveriam ser construídos sistemas de tratamento, para a universalização do atendimento do saneamento, conforme a expansão territorial analisada.



Quadro 1. Exemplo de levantamento e projeção para estabelecimento de estações de tratamento de esgoto (ETEs) em Belo Horizonte (Minas Gerais) — o ano de 2013 corresponde às estações de tratamento existentes e o ano de 2035 corresponde ao cenário futuro

Estações de tratamento existentes (2013)	Estações de tratamento planejadas (2035) — preliminar
Estação de águas fluviais Ressaca Sarandi	Estação de águas fluviais Ressaca Sarandi
ETE Arrudas	ETE Arrudas
ETE Arrudas	ETE Jardim Vitória – Belo Horizonte
ETE Jardim Vitória – Belo Horizonte	ETE Minas solidária
ETE Minas solidária	ETE Olhos d'água
ETE Olhos d'água	ETE Onça
ETE Onça	
ETE Onça	

Fonte: Adaptado de Brasil (2020).

Fica evidente que informações geográficas são indispensáveis para o gerenciamento e a operação bem-sucedidos das cidades. Essas informações, felizmente, estão mais disponíveis do que nunca, devido, em parte, à ampla adoção de computadores, redes de comunicação e sensores de pequenas dimensões (LI; BATTY; GOODCHILD, 2020). O poder computacional tem se tornado mais significativo e acessível, bem como a capacidade de armazenar dados digitais, como em nuvem.

Para Bolay (2020), o planejamento urbano, que leva em consideração a realidade dos habitantes, deveria ser elaborado:

- baseando-se em um diagnóstico multidimensional da realidade social, econômica, ambiental, espacial e urbanística;
- definindo-se uma visão da cidade e da região com base na interação entre as áreas urbanas, periurbanas (áreas urbanas não pertencentes à configuração atendida pelos serviços públicos e que geralmente apresentam características distintas e podem ou não mesclar os perfis urbano

e rural) e rurais, combinada com a dimensão demográfica e com a dinâmica da sociedade (infraestruturas e amenidades urbanas, trocas econômicas, relações sociais, impactos ambientais, etc.);

- desenvolvendo-se um planejamento de médio e longo prazo, com base na análise de necessidades (de acordo com estudos de especialistas) e solicitações da sociedade civil (habitantes, partes interessadas, grupos de *lobby*, associações comunitárias, etc.), a fim de estabelecer uma avaliação abrangente e coerente de questões não resolvidas e iniciativas prioritárias;
- formulando-se planos adaptados às prioridades descritas no diagnóstico, considerando-se a disponibilidade de recursos financeiros (orçamentos, financiamento externo, empréstimos para novas instalações e para garantir a manutenção necessária, etc.) e humanos (habilidades administrativas/técnicas, delegação a terceiros, parcerias público-privadas, participação do cidadão, controle, comunicação);
- traduzindo-se esses planos em orientações reais, por meio do uso de ferramentas de projeto e monitoramento (SIGs e *software* de planejamento, bancos de dados, monitoramento, controle de procedimentos e processos, prestação de contas, intercâmbio entre atores, ferramentas e inovações tecnológicas).

Há, em geral, uma lacuna em dados que permitem a definição do *status* de um município. Porém, por meio de diagnósticos interfaciais, é possível rastrear a evolução da cidade em suas várias dimensões territoriais e sociais, a fim de se desenvolver um plano diretor realista e tangível (BOLAY, 2020). Os **diagnósticos** se constituem por análises multidisciplinares dos aspectos físicos, econômicos e socioambientais. São várias as etapas necessárias para coletar, arquivar e processar dados úteis de maneira organizada, a fim de se estabelecer um planejamento urbano mais bem estruturado, com base em dados reais da localidade e no uso de dados do espaço por meio de interfaces com SIGs.

Li, Batty e Goodchild (2020) evidenciam que, nesta era do *big data*, tornou-se possível adquirir, distribuir e processar dados quase em tempo real, que podem servir para o gerenciamento de cidades, corporações e até indivíduos, apresentando maneiras pelas quais a cidade pode ser transformada em uma versão mais inteligente. Uma **cidade inteligente** pode ser definida como sendo uma cidade que explora a tecnologia digital, com o objetivo de melhorar sua operação e seu gerenciamento e abordar os problemas que perturbam a vida moderna.

O esforço em direção a uma cidade inteligente pode estimular a adoção de cada vez mais tecnologias físicas (computadores, redes de comunicação e sensores). Os ambientes urbanos fomentam inúmeras análises e possibilidades de abordagem envolvendo o desenvolvimento, a qualidade ambiental e a qualidade de vida, de forma a complementar as informações e os cenários disponíveis para o planejamento urbano estratégico, municipal ou regional. Sendo assim, há uma consolidação do uso do geoprocessamento nas áreas correlatas ao planejamento urbano, independentemente do porte do município.

2 Geoprocessamento: uma tecnologia interdisciplinar essencial ao planejamento urbano

As decisões de planejamento urbano devem ser baseadas em políticas, questões operacionais e estruturais, porém, esbarram na dificuldade de se escolher, sem um estudo sistemático, as variáveis principais a serem monitoradas (SANTANA; MOURA, ZYGIER, 2013). Conhecer o território e o estágio das transformações na dinâmica territorial se torna uma necessidade para que ocorra a tomada de ações conscientes sobre os caminhos a serem percorridos, para que os objetivos definidos no plano sejam viabilizados.

Nesse sentido, acredita-se que a melhor maneira de se analisar e gerenciar informações para uma boa gestão municipal seja por meio da aplicação de técnicas de SIG. Estas favorecem a integração de informações e a composição de variáveis de maneira sistemática e possibilitam a determinação de cenários e a construção de retratos da realidade, de acordo com diferentes valores e diferentes técnicas.

A dinâmica física em sistemas urbanos pode ser entendida em termos de **classes de interações** (SARKAR, 2017):

- as interações sociais entre pessoas ou entidades sociais de grupo, que produzem a dinâmica de mudança social e política;
- as interações econômicas entre pessoas, empresas e organizações, produzindo as dinâmicas econômica, da inovação, do conhecimento e da produção de riqueza;
- o movimento de pessoas pelo espaço, produzindo ciclos diários de tráfego de curto prazo ou migrações de longo prazo entre regiões;

- cada vez mais importantes, as interações tecnológicas entre pessoas, grupos sociais, empresas ou organizações, produzindo dinâmicas sobrepostas a todas as demais classes citadas.

Sarkar (2017) pondera ainda que, tradicionalmente, há dois objetivos ao se trabalhar com as classes de dados e os processos de interação supramencionados, buscando-se construir:

- modelos teóricos, que nos ajudem a entender a estrutura e a dinâmica dos sistemas urbanos, principalmente em termos de evolução do uso da terra e do transporte no espaço; e
- modelos mais pragmáticos de simulação e previsão, para auxiliar o planejamento e a formulação de políticas.

Santana, Moura e Zyngier (2013) afirmam que novos sistemas de apoio ao planejamento podem ser baseados em ferramentas de apoio a projetos, que não se restringem apenas ao desenho do território, mas respondem às proposições de simulação da paisagem urbana. Essas ferramentas facilitam a comunicação com a população, valendo-se de modelos tridimensionais (Figura 3).

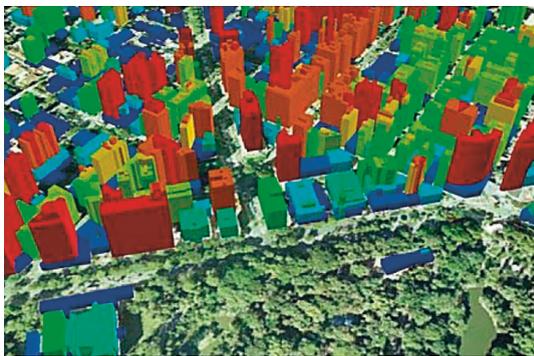
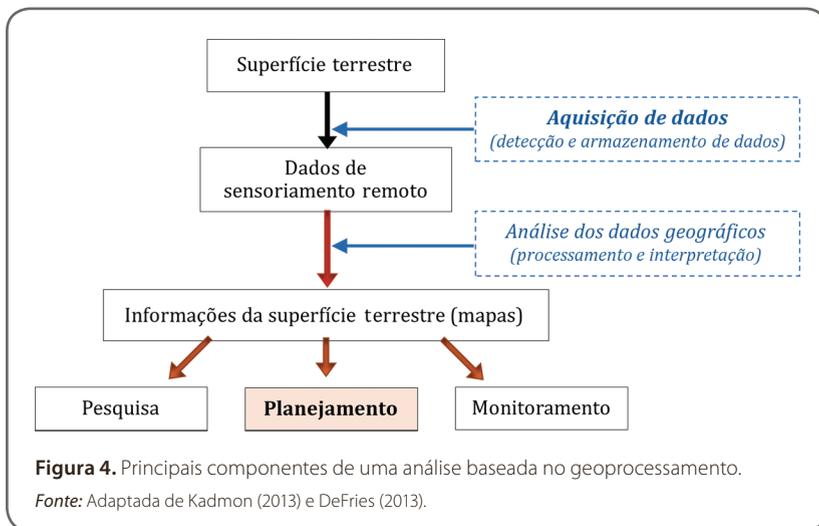


Figura 3. Modelagem tridimensional do município de Belo Horizonte, com destaque para edifícios com altura superior a 10 metros.

Fonte: Santana, Moura e Zyngier (2013, p. 493).

Técnicas de SIG ajudam a entender que as escolhas enfrentadas pelos planejadores estão relacionadas a uma série de incertezas futuras (CHAKRABORTY; MCMILLAN, 2015). A Figura 4 mostra um fluxograma simplificado com os principais componentes de uma análise baseada nos conceitos de geoprocessamento.



Chakraborty e McMillan (2015) destacam que alguns modelos construídos com o SIG podem explorar as tendências econômicas de uma região. O SIG tem o potencial de avançar o planejamento de cenários de uma estrutura analítica para analisar um cenário mais amplo, de forma a promover um melhor planejamento urbano. Anteriormente, o uso da análise de cenários se apresentava restrito aos aplicativos de planejamento regional e urbanístico, que desenvolviam cenários com utilidade limitada à estrutura física no processo de elaboração do plano. Atualmente, tais aspectos, integrados a outros fatores, permitem que a análise geoespacial dos SIGs seja incorporada aos modelos aplicados pelos planejadores urbanísticos.

Dessa forma, a análise de cenários e o SIG podem ser empregados juntos em áreas relacionadas ao planejamento, como saúde pública, segurança e gerenciamento ambiental (CHAKRABORTY; MCMILLAN, 2015). Por exemplo, a análise de cenários foi usada para projetar as diferentes maneiras pelas

quais uma pandemia pode se espalhar, as implicações de um ataque terrorista ou as consequências de diferentes cenários globais de mudanças climáticas.

Quando são considerados materiais para o planejamento urbano, no entanto, é necessário que os processos sejam mais transparentes, baseando-se na equidade, na justiça e na participação social. As novas soluções de SIG para alternativas de desenvolvimento devem se concentrar nesse desafio, permitindo a integração do conhecimento aos sistemas abertos para leigos. Isso desenvolveria ainda mais a participação individual, facilitando o aprendizado social coletivo (KAHILA-TANI; KYTTA; GEERTMAN, 2019). A impossibilidade de um ambiente de planejamento em que todos os interesses possam igualmente ser aplicados em momentos de diálogo aberto e deliberação costuma se sobressair frente às adequações dos planejamentos.

Os mapas de SIG estão disponíveis para quase todos os fenômenos e recursos mensuráveis. De certa forma, esses dados formaram uma espécie de nuvem de informações que pode ser estrategicamente acessada pelos interessados (STEINER, 2018). DeFries (2013) destaca que alguns desses dados foram adquiridos de forma sistemática e repetitiva ao longo de muitos anos, com resolução temporal variando de horas a algumas semanas. A maioria dos satélites de observação da Terra foi projetada para fornecer imagens multiespectrais da superfície terrestre, com objetivo distinto do uso atual. Se, antes, o imageamento era uma questão estratégica vinculada ao uso militar, vemos agora seu uso ser expandido para rastreamento, varrição e detecção de elementos que antes não apresentavam interesse de monitoramento. Essa enorme quantidade de informações tem sido amplamente utilizada para estudos variados, como o controle da ocupação territorial, a recuperação de áreas de interesse para preservação ambiental e o monitoramento de eventos observados na superfície terrestre.

Mapas temáticos, composições de cores e imagens classificadas com códigos de cores são alguns dos produtos de saída mais característicos dos formatos digitais do geoprocessamento e podem ser aplicados em inúmeras áreas de interesse (KHORRAM *et al.*, 2017). Uma variedade de técnicas de visualização e aprimoramento de imagem tende a ser aplicada a esses produtos de saída, para extrair informações úteis (KHORRAM *et al.*, 2017). Felizmente, muitos pacotes de *software* comerciais foram desenvolvidos especificamente para o processamento de imagens de satélite, por exemplo, facilitando o tratamento dos dados georreferenciados e a sua posterior utilização. Dessa forma, pode-se destacar que uma característica muito relevante do geoprocessamento é que o desenvolvimento dessa ciência contribui para o avanço de inúmeras áreas de estudo e aplicações.

3 Aquisição de dados para o planejamento urbano

Os recentes avanços nas tecnologias de sensoriamento remoto e na computação aprimoraram a eficiência de sensores ópticos e de alta resolução, bem como da fotografia aérea e dos dados ópticos multiespectrais. Paralelamente a esses avanços na tecnologia espacial, novas metodologias analíticas estão sendo desenvolvidas matematicamente e computacionalmente para a análise e interpretação de dados de sensores de alta resolução, hiperespectrais e ativos. Vale ressaltar que os sensores ópticos hiperespectrais permitem a extração das feições espectrais de reflectância e/ou absorção. Sendo assim, é possível definir a composição dos materiais observados a partir de medidas radiométricas quase contínuas do espectro eletromagnético.

Inúmeros estudos e projetos podem ser realizados com base em dados coletados e tabulados por institutos como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou outros bancos de dados. Projetos relacionados à geoinformação podem ser associados, usualmente, a inúmeras áreas, como:

- interpretação do relevo;
- controle das áreas de expansão urbana;
- controle do uso e da ocupação do solo;
- cadastros territoriais;
- análises ambientais;
- sistemas e infraestruturas de saneamento.



Saiba mais

Acesse o *site* do IBGE e consulte as folhas topográficas, que consistem em representações cartográficas de elementos geográficos naturais e artificiais da superfície terrestre, provenientes do recorte geográfico do Mapeamento Topográfico Sistemático Terrestre do Brasil.

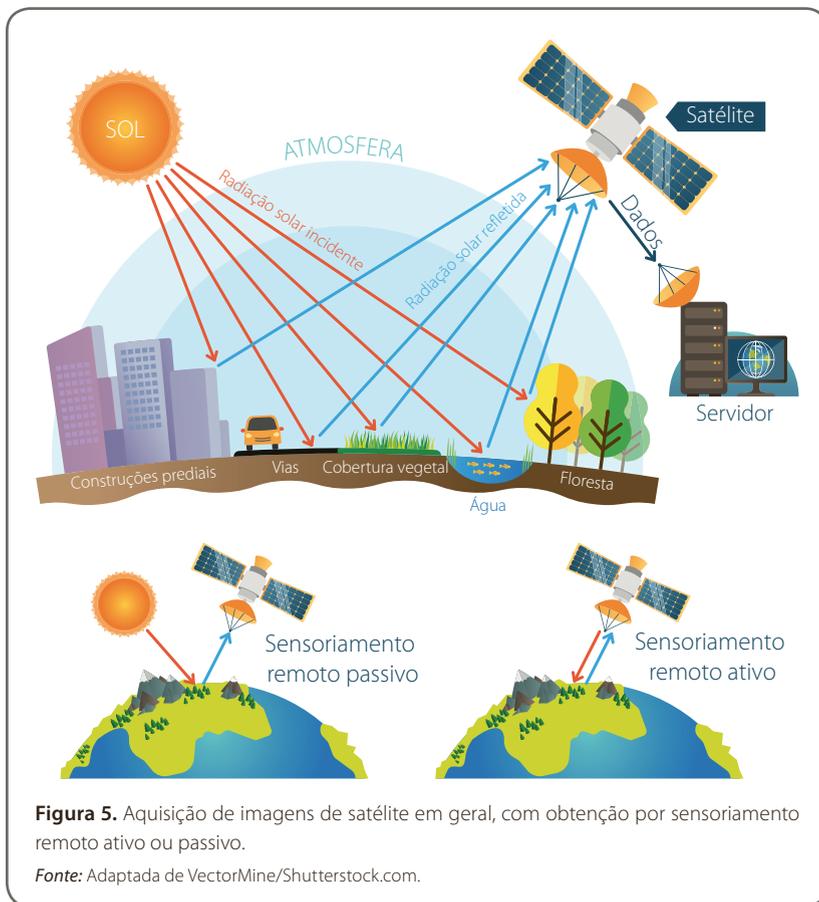
Dentre os tipos de obtenção de informações de uma área, pode ser enfatizado o **sensoriamento remoto**, cujas informações são obtidas por meio de equipamentos aeroespaciais. Complementarmente, a aerofotogrametria pode indicar dimensões e posições dos objetos em uma imagem de alta resolução aérea. Khorram *et al.* (2017) pontuam que plataformas de obtenção de dados de informação geográfica podem envolver a captura de recursos na superfície da Terra por meio de câmeras fotográficas (fotos aéreas), vídeo, espectrorradiômetros, aparelhos de detecção e alcance por rádio (RADAR) e detecção e alcance de luz (LiDAR). De uma forma geral, portanto, o sensoriamento remoto e o geoprocessamento abarcam importantes técnicas de processamento de informações sobre objetos presentes na superfície terrestre, que possibilitam a análise de dados coletados por instrumentos e/ou veículos aéreos e aeroespaciais, medindo a radiação refletida ou emitida (KADMON, 2013).

Os **sensores RADAR** podem ser definidos como sendo sensores de micro-ondas ativos, que utilizam ondas de rádio emitidas que fornecem capacidade de imagem diurna ou noturna para qualquer clima (independentemente da presença de nuvens, fumaça ou neblina) e funcionam de forma complementar aos sensores ópticos (KHORRAM *et al.*, 2017). Em outras palavras, eles utilizam o espectro eletromagnético, de forma a fornecer informações distintas.

A variedade de **plataformas espaciais** inclui duas categorias principais: plataformas de satélite óptico/infravermelho e satélite de micro-ondas (BURKHOLDER, 2017). Os satélites ópticos/infravermelhos operam com as partes visível, infravermelho próximo e infravermelho de ondas curtas do espectro eletromagnético. As plataformas fornecem uma diversidade de formatos de imagem (ou seja, fotos aéreas, vídeo, imagens espectrais, imagens de radar). De fato, as fotos aéreas representam o registro histórico mais longo de monitoramento e captura de imagens da superfície da Terra à distância. No entanto, a maioria das imagens espectrais de sensoriamento remoto adquiridas de plataformas espaciais não são fotografias, mas, sim, imagens digitais, que são gravadas dentro de faixas (ou valores) muito específicas do espectro eletromagnético (KHORRAM *et al.*, 2017).

Os satélites de observação de objetos e eventos em particular trouxeram uma nova dimensão à compreensão das dinâmicas que ocorrem na superfície da Terra. Desde o lançamento do primeiro satélite Landsat, em 1972, milhões de imagens da Terra foram adquiridas a partir de sistemas de imagem espacial (KADMON, 2013; DEFRIES, 2013). Os satélites de observação da Terra fornecem imagens em escalas espaciais que variam de regiões locais à cobertura global, em resolução espacial de alguns metros a décimos de quilômetro e em comprimentos de onda espectrais que variam de quase ultravioleta à radiação de micro-ondas.

A Figura 5 traz uma representação esquemática da aquisição de imagens de satélite em geral, com obtenção por sensoriamento remoto ativo ou passivo. É interessante observar que **sensores ativos** utilizam a irradiação de energia artificial para o monitoramento das características de interesse, enquanto os **sensores passivos** utilizam energias já existentes, refletidas ou emitidas pela superfície da Terra, a partir de uma fonte externa, como o Sol.



A era da informação fornece montanhas de dados digitais. Alguns dados são gerenciados e armazenados para exame e estudo; outros são facilmente perdidos ou esquecidos (WILD; WILLIAMS; SMITH, 2010; GRIFFIN; FABRIKANT, 2012). A utilização de imagens multitemporais permite rastrear facilmente áreas em desenvolvimento, e isso pode ajudar a atualizar as informações do mapa-base. Uma metodologia semelhante em uma resolução mais alta pode identificar melhorias físicas específicas na propriedade, que podem ter implicações no imposto sobre a propriedade, como aumentos proporcionais por área construída. As informações de interesse podem ter diferentes fontes e ser compatibilizadas em SIGs, pois tais sistemas permitem que as informações também sejam armazenadas separadamente, em diferentes camadas (Figura 6), para serem utilizadas após o tratamento conveniente ou combinadas com as informações que desejaros.

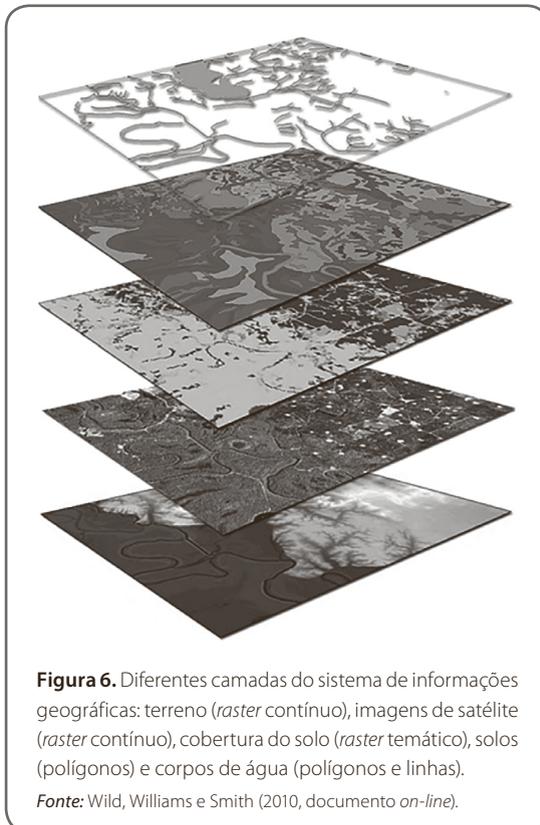


Figura 6. Diferentes camadas do sistema de informações geográficas: terreno (*raster* contínuo), imagens de satélite (*raster* contínuo), cobertura do solo (*raster* temático), solos (polígonos) e corpos de água (polígonos e linhas).

Fonte: Wild, Williams e Smith (2010, documento *on-line*).

Muitas técnicas podem ser utilizadas para a obtenção dos dados que são necessários para um projeto específico. No contexto do planejamento urbano, algumas questões, como a cobrança de impostos por construções em territórios dos municípios ou até mesmo o cadastro ambiental rural de propriedades rurais, podem fornecer à gestão pública municipal uma gama de informações geográficas, georreferenciadas ou passíveis de serem adequadas para outros usos específicos. Levantamentos topográficos são ferramentas precursoras de modelos digitais de terreno como conhecemos hoje. De maneira similar, esses dados primários obtidos diretamente com medições locais podem colaborar para o entendimento de um terreno. Para georreferenciar tal projeto, é necessário, entre outras adaptações de escala, que um ponto seja conhecido no sistema de referência desejado.

Todas as representações de dados geográficos podem atualmente ser atualizadas em SIGs, que permitem o uso de dados primários (por exemplo, levantamentos topográficos e georreferenciamentos pontuais) ou dados secundários (por exemplo, cartas e mapas digitalizados após levantamento anterior por interações topográficas, ou mesmo imagens obtidas por satélites ou drones). Veja na Figura 7 a identificação de fontes essenciais aos projetos de sensoriamento remoto e geoprocessamento.

Dessa forma, para a utilização do geoprocessamento, torna-se necessária a obtenção de um conjunto de dados de entrada, a manipulação das informações e o retorno de um resultado, como um conjunto de dados de saída. As operações comuns de geoprocessamento incluem sobreposição de recursos geográficos, seleção e análise de recursos, processamento de topologia, processamento de varredura e conversão de dados. Sendo assim, a obtenção de dados iniciais de qualidade é imprescindível para que o geoprocessamento possa auxiliar na definição, no gerenciamento e na análise das informações a serem usadas para suportar as decisões dos gestores locais.

Diante do exposto, podemos afirmar que o geoprocessamento fornece as ferramentas e a estrutura para gerenciar, manipular e analisar dados em contextos diversos. A análise espacial, usualmente, abrange um processo mais amplo de aquisição, análise (geralmente incorporando geoprocessamento) e apresentação de cenários relacionados aos dados geoespaciais. Todos esses pontos, combinados com fatores de ocupação e uso do solo, podem propiciar a utilização dessas ferramentas no planejamento urbano atual e futuro, a partir de observações históricas e atuais.



Figura 7. Alguns dados podem ser obtidos a partir de levantamentos em campo ou por imagens aéreas de satélites. As formas de obter e apresentar as informações variam, podendo ser: (a) por meio de levantamentos topográficos (dados primários); (b) por meio de cartas e de um conjunto de mapas já consolidado para uma região; (c) utilizando-se sistemas de informação geográfica para tratar e interpretar dados primários ou secundários; (d) pelo georreferenciamento de locais específicos ou (e) por meio de rastreamento, utilizando-se também sistemas como o de posicionamento global. (f) Por fim, essas informações podem ser suportadas e melhoradas com a integração de imagens obtidas por satélites de diferentes constelações existentes.

Fonte: (a) Natalya Koltovskaya/Shutterstock.com; (b) AiVectors/Shutterstock.com; (c) fad82/Shutterstock.com; (d) Ponto Frio (2020, documento *on-line*); (e) Sentavio/Shutterstock.com; (f) elenabsl/Shutterstock.com.



Referências

ABRELPE. *Panorama de resíduos sólidos no Brasil do ano de 2017*. São Paulo: ABRELPE, 2017. Disponível em: https://abrelpe.org.br/pdfs/panorama/panorama_abrelpe_2017.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

BOLAY, J-C. *Urban planning against poverty: how to think and do better cities in the Global South*. Cham: Springer Nature, 2020. Disponível em: doi.org/10.1007/978-3-030-28419-0. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. Agência Nacional das Águas. *Informações sobre recursos hídricos: mapa interativo*. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://www.snirh.gov.br/portal/snirh/snirh-1/atlas-esgotos/mapa-interativo>. Acesso em: 16 jul. 2020.

BRASIL. *Lei No 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 jul. 2020.

BURKHOLDER, E. F. *The 3-D global spatial data model: principles and applications*. 2. ed. Boca Raton: CRC Press, 2017.

CASTELLS, M. *A questão urbana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006. (Coleção Pensamento Crítico, v. 48).

CHAKRABORTY, A.; MCMILLAN, A. Scenario planning for urban planners: toward a practitioner's guide, *Journal of the American Planning Association*, v. 81, n. 1, p. 18–29, 2015.

DEFRIES, R. Remote sensing and image processing. In: LEVIN, S. A. (ed.). *Encyclopedia of Biodiversity*. New York: Elsevier, 2013. v. 6. p. 389–399.

GÜNTHER, W. M. R. Áreas contaminadas no contexto da gestão urbana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 2, p. 105–117, 2006. Disponível em: http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v20n02/v20n02_08.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (ed.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília, DF: IPEA, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_territoriometropolitano.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

GRIFFIN, A. L.; FABRIKANT, S. I More maps, more users, more devices means more cartographic challenges. *The Cartographic Journal*, v. 49, n. 4, p. 298–301, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Relatório brasileiro ao Habitat III: relatório aprovado pelo Conselho das Cidades no dia 17 de setembro de 2015 e pelo Grupo de Trabalho Habitat, instituído pela Resolução Administrativa nº 29 de 2014 do Conselho das Cidades*. Brasília, DF: IPEA, 2016. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160408_relatorio_habitat_iii.pdf. Acesso em: 16 jul. 2020.

KHORRAM, S. et al. Fundamentals of remote sensing imaging and preliminary analysis. In: PELTON J.; MADRY S.; CAMACHO-LARA S. (ed.). *Handbook of satellite applications*. Cham: Springer, 2017. p. 981–1016.

KADMON, R. Remote sensing and image processing. In: LEVIN, S. A. (ed.). *Encyclopedia of Biodiversity*. New York: Elsevier, 2013. v. 5. p. 121–143.

KAHILA-TANI, M.; KYTTA, M.; GEERTMAN, S. Does mapping improve public participation? Exploring the pros and cons of using public participation GIS in urban planning practices, *Landscape and Urban Planning*, v. 186, p. 45–55, 2019.

LEITE, C.; AWAD, J. C. M. *Cidades sustentáveis: cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano*. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LI, W.; BATTY, M.; GOODCHILD, M. F. Real-time GIS for smart cities. *International Journal of Geographical Information Science*, v. 34, n. 2, p. 311–324, 2020.

LINO, J. S.; AQUINO, A. R. A study of contaminated land in São Paulo city, Brazil and mainly adopted remediation process face deficient database. *International Journal of Environmental Pollution and Remediation (IJEPR)*, v. 7, p. 23–35, 2019. Disponível em: doi.org/10.11159/ijepr.2019.003. Acesso em: 22 jul. 2020.

OBSERVATÓRIO DOS LIXÕES. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://www.lixoes.cnm.org.br/>. Acesso em: 16 jul. 2020.

PONTO FRIO. *Gps Garmin MAP 64SC Com Camera Digital de 8 MP*. São Caetano do Sul, 2020. Disponível em: <https://www.pontofrio.com.br/automotivo/gpsecessoriosautomotivo/gpsautomotivo/gps-garmin-map-64sc-com-camera-digital-de-8-mp-11770953.html>. Acesso em: 16 jul. 2020.

SANTANA, S.; MOURA, A. C. M.; ZYNGIER, C. The trends of geotechnology to support urban planning: new paradigms and challenges. *Journal of Earth Science and Engineering*, v. 3, p. 484–496, 2013.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*. São Paulo, 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/legislacao/plano_diretor/index.php?p=201105. Acesso em: 16 jul. 2020.

SARKAR, S. Urban data science: an introduction. In: SHEKHAR, S.; XIONG, H.; ZHOU X. *Encyclopedia of GIS*. 2. ed. Cham: Springer, 2017. Disponível em: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-3-319-23519-6_1627-1. Acesso em: 16 jul. 2020.

SILVA, A. M.; SCHULZ, H. E.; CAMARGO, P. B. *Erosão e hidrossedimentologia em bacias hidrográficas*. 2. ed. São Carlos: Rima, 2007.

STEINER, F. R. *Making plans: how to engage with landscape, design, and the urban environment*. Austin: University of Texas Press, 2018. doi:10.7560/314302

VAN MAARSEVEEN, M.; MARTINEZ, J.; FLACKE, J. *GIS in sustainable urban planning and management: a global perspective*. Boca Raton: CRC Press, 2019.

WHEELER, S. M. 24 - Planning for more sustainable urban development. In: ZEMAN, F. (ed.). *Metropolitan sustainability: understanding and Improving the urban environment*. New York: Woodhead Publishing, 2012. p. 587–606. (Woodhead Publishing Series in Energy).

WILD, M.; WILLIAMS, D.; SMITH, D. Data management, GIS, and remote sensing. In: BROWN, K. et al. *Sustainable land development and restoration*. New York: Butterworth-Heinemann, 2010. p. 287–303.

Leituras recomendadas

CAVALCANTI, R. M. de S. *Indicadores geomorfológicos, riscos e o planejamento urbano: uma apreciação teórico integradora para a cidade do Recife*. 2012. Tese (Doutorado)-Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/10880/1/Tese%20Roberta%20Final%20Rev5.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

NYGAARD, P. D. *Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.



Fique atento

Os *links* para *sites* da *web* fornecidos neste capítulo foram todos testados, e seu funcionamento foi comprovado no momento da publicação do material. No entanto, a rede é extremamente dinâmica; suas páginas estão constantemente mudando de local e conteúdo. Assim, os editores declaram não ter qualquer responsabilidade sobre qualidade, precisão ou integralidade das informações referidas em tais *links*.

Gestão urbana e regional

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Conceituar região urbana, metropolitana e conurbadas.
- Reconhecer o Estatuto da Metrópole e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.
- Identificar técnicas de análise de gestão urbana e regional.

Introdução

Neste capítulo, você estudará sobre gestão urbana no âmbito de uma cidade e de uma região, entendendo os conceitos e diferenças de cada nomenclatura. Você também aprenderá através de exemplos de políticas urbanas que colocam em prática as diretrizes relacionadas à gestão urbana e regional, observando as técnicas aplicadas nesta análise.

As regiões e suas definições: urbana, metropolitana e conurbada

O Brasil é um país que tem a maioria de sua população concentrada nas cidades, atualmente, apesar de sua grande área territorial. A concentração é muito alta em regiões específicas, como é o caso da cidade do Rio de Janeiro e de São Paulo, que juntas detêm quase 90% da população da região Sudeste do Brasil. Para entender melhor sobre as cidades e suas peculiaridades relacionadas à gestão urbana e regional, antes é necessário compreender alguns conceitos que fazem parte desta área do urbanismo.

Toda cidade tem suas áreas urbana e rural, que se diferenciam pelas densidades, usos e produtos. Segundo o Dicionário Online — Dicio (c2019a), a palavra **urbano** está relacionada a tudo que é próprio de uma cidade, ou seja, que tem aparência de cidade; edificações, vias, meios de transporte e, caracteristicamente, mais áreas construídas do que livres.

Já o conceito de região refere-se a uma determinada área, definida por um espaço físico, um clima em comum, uma proximidade ou algum outro fator. Pode-se afirmar que uma região é alguma parte de um território. Assim, uma região urbana nada mais é do que uma parte do território do país ocupado por mais de uma cidade. O termo região urbana é diferente de zona urbana, que, segundo o site Significados, pode ser “[...] caracterizado pela edificação contínua e pela existência de infraestrutura urbana, que compreende o conjunto de serviços públicos que possibilitam a vida da população” (ZONA urbana, 2014, documento *on-line*). Nesta infraestrutura urbana incluem-se diferentes elementos, que vão desde o fornecimento de energia elétrica, serviços de esgoto, abastecimento de água potável, até a presença de hospitais, praças, escolas e vias. Uma zona urbana é a parte urbana de um município; já uma região urbana é composta por mais de um município.

Para a formação de uma zona urbana, primeiro surge um pequeno núcleo, podendo ser considerado como uma comunidade, que é ocupado e começa a ser utilizado pelas pessoas. Com o passar do tempo, esse núcleo se expande, formando diferentes bairros e áreas, e a partir desse desenvolvimento surge uma zona urbana, com edificações e diversos usos. As primeiras zonas urbanas do Brasil surgiram próximas a portos, como é o caso de Salvador, Rio de Janeiro e Recife. Já para surgir uma região urbana são necessárias várias zonas urbanas próximas.

Quando essas zonas se aproximam muito, chegando a se encostar, acontece a chamada conurbação. Segundo Pena (c2019), esse processo é determinante para a formação de regiões metropolitanas. Para o autor, o processo de conurbação ocorre quando duas ou mais cidades próximas expandem tanto que suas áreas se encontram, formando um mesmo espaço geográfico. A cidade de São Paulo é um exemplo de conurbação.

Isso ocorre quando o crescimento dessas cidades é elevado e as suas respectivas malhas urbanas integram-se, tornando-se um único meio urbano. [...] No caso de municípios conurbados, observamos um exemplo em que várias cidades diferentes formam um mesmo espaço urbano integrado econômica, social e estruturalmente, com um intenso fluxo de capitais, mercadorias e, principalmente, de pessoas (PENA, c2019, documento *on-line*).

Conforme Pena (c2019, documento *on-line*), o fenômeno da conurbação costuma ocorrer “[...] a partir de grandes cidades e sua junção com as chamadas ‘áreas de entorno’ ou ‘cidades-satélites’”. Por isso, ele é um dos principais elementos formadores de regiões metropolitanas.

No Brasil, o processo de conurbação das cidades é considerado recente, uma vez que estamos falando de um país com industrialização e urbanização tardias. Assim, as primeiras cidades conurbadas (Rio de Janeiro e São Paulo) surgiram na década de 1950 e 1970. Alguns exemplos de cidades brasileiras que passaram pelo processo de conurbação são Belo Horizonte, Goiânia, Curitiba (na verdade, praticamente todas as capitais do país são conurbadas com outras cidades), além de Londrina (PR), Campinas (SP) e muitas outras (PENA, c2019, documento *on-line*).

As regiões metropolitanas surgem a partir de uma metrópole que se expande em direção a outras cidades próximas. Segundo o Dicionário Online – Dicio (c2019b), a palavra **metropolitana** refere-se a tudo que pertence à metrópole, ou seja, a uma cidade desenvolvida. Assim, uma região metropolitana pode ser compreendida como “[...] um recorte político-espacial complexo que envolve uma cidade central (metrópole), que polariza e dinamiza as demais cidades ao redor, influenciando-as econômica, social e politicamente” (MOTA, 2019, documento *on-line*).

O que se observa nas regiões metropolitanas, segundo Mota (2019), é que há um movimento onde a população dos municípios menores da região se desloca até a metrópole por encontrar mais opções de emprego e serviços. Movimento que assume um sentido inverso em relação à procura por moradia, que se torna uma opção mais viável nas cidades menores da região, tanto para aqueles de menor poder aquisitivo como para aqueles de maior poder.

Em relação aos de menor poder aquisitivo, a fuga dos grandes centros explica-se, entre outros motivos, pelo alto valor dos imóveis. Para aqueles de maior poder aquisitivo, a procura por regiões mais afastadas — especialmente condomínios fechados — relaciona-se com o desejo por melhores condições de vida, trânsito, mobilidade etc. Naturalmente, esses modelos mudam de acordo com a região e com o momento que se analisa e, portanto, não podem ser tomados de modo isolado para compreender os movimentos de uma região metropolitana (MOTA, 2019, documento *on-line*).

Segundo Pena (c2019), essas cidades menores que formam a região metropolitana juntamente com a metrópole, são chamadas de cidades-dormitórios, uma vez que a maior parte da sua população realiza suas atividades na metrópole e retorna para as cidades menores somente ao final do dia.



Fique atento

É importante compreender que cada região urbana tem suas particularidades, seja pelo tamanho, traçado, relevo, atividades, população, entre outras características. Muitas zonas urbanas brasileiras não foram planejadas, ou seja, foram sendo ocupadas sem um desenho prévio de traçado ou organização neste sentido.

Estatuto da MetrÓpole e o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

As regiões urbanas, e principalmente as regiões metropolitanas, precisam de constante planejamento e ordenamento de seu território. Para isso, é importante compreender profundamente essas áreas para que ações conjuntas entre diferentes legisladores municipais possam ser executadas. Em 2015 foi promulgada a Lei nº. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (BRASIL, 2015), conhecida também como Estatuto das MetrÓpoles. Essa lei estabelece:

[...] diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano (BRASIL, 2015, documento *on-line*).

Para Santos (2018, p. 458), o Estatuto pode ser compreendido como “[...] diploma normativo inovador para fomentar o desenvolvimento metropolitano”. Além disso, segundo a autora, o documento estimula e viabiliza ações integradas entre os diversos agentes, com o intuito de implementar um planejamento urbano que vá além dos limites do próprio município. Esse Estatuto, dentre outros motivos, foi criado porque os pesquisadores acreditavam que o principal problema de gestão de áreas metropolitanas estava ligado à falta de uma organização jurídica e institucional entre todas as áreas e órgãos das cidades que compunham a região metropolitana. Após sua criação foi possível legislar de uma forma mais correta e completa tanto sobre as áreas de aglomeração urbana, compostas por dois ou mais municípios limítrofes,

como também para municípios que, através de alguma ação, causem impacto em municípios limítrofes.

Conforme ressalta Santos (2018), pode-se dizer que o Estatuto da Metrópole é uma complementação do Estatuto da Cidade, na medida em que o segundo disciplina o tema do direito urbanístico de maneira geral, e o primeiro “[...] dirige-se a unidades territoriais consideradas em maior escala, reconhecendo os processos de metropolização das cidades brasileiras” (SANTOS, 2018, p. 461).

Para estabelecer uma ordem e coerência na gestão de áreas conurbadas, o Estatuto apresenta alguns princípios, dentre eles: a prevalência do interesse comum, o compartilhamento de responsabilidades, autonomia dos entes da federação, observância nas peculiaridades e especificidades de cada região e local, priorização de uma gestão democrática, efetividade no uso dos recursos e também a busca pelo desenvolvimento sustentável dessas áreas. Além disso, Santos (2018, p. 461) destaca que o Estatuto prevê que:

[...] também deverão ser observadas outras regras setoriais relativas à política nacional de desenvolvimento urbano, política nacional de desenvolvimento regional e políticas setoriais. Isso porque as normas que visam a estruturar uma política nacional de desenvolvimento metropolitano devem, necessariamente, se efetivar de forma articulada com diversas políticas nacionais que lhes são diretamente relacionadas, com destaque para os setores de habitação, saneamento básico e mobilidade.

Ainda, o Estatuto da Metrópole destaca alguns instrumentos que deverão ser utilizados para promover o desenvolvimento urbano integrado nas regiões metropolitanas. São eles:

- plano de desenvolvimento urbano integrado;
- planos setoriais interfederativos;
- fundos públicos;
- operações urbanas consorciadas interfederativas;
- zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos;
- consórcios públicos;
- convênios de cooperação;
- contratos de gestão;
- compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana;
- parcerias público-privadas interfederativas.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado é um dos instrumentos mais importantes para as regiões metropolitanas e áreas com municípios muito próximos. O Plano é um mecanismo de planejamento, que contém diretrizes, ações, projetos a fim de organizar o desenvolvimento urbano de forma integrada de uma região, considerando os interesses comuns e políticas sustentáveis. Assim, o Estatuto da Metrópole estabelece que:

As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual. § 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no caput deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana. § 2º A elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exige o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor. § 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana. § 4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa (BRASIL, 2015, documento *on-line*).

O Estatuto regulamenta que esse Plano deverá ser revisto pelo menos a cada 10 anos, devendo sempre considerar todo o conjunto de municípios que compõem cada unidade territorial urbana, levando em conta tanto suas áreas urbanas quanto rurais. Ele deve contemplar, dentre outros aspectos: diretrizes para funções públicas de interesse comum, o macrozoneamento da unidade territorial, delimitação de áreas e diretrizes de articulação intersetorial dos municípios e voltadas ao uso e ocupação do solo urbano.

Através do Estatuto e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado que ele indica, é possível observar que esses instrumentos colaboram e facilitam o planejamento urbano das regiões metropolitanas, demonstrando que é preciso uma gestão justa e igualitária, a fim de que o avanço da área aconteça de forma organizada e atendendo às necessidades da população. É importante compreender que esses documentos recentes ainda são um passo pequeno rumo ao desenvolvimento organizado e sustentável, mas já são um começo para a tomada de consciência e a orientação dos gestores das cidades.

Análise de gestão urbana e regional

A atividade de gestão voltada para o planejamento urbano e regional é uma ação de intervenção, regulação e mediação que tem por intuito orientar as ações de melhoramento nos espaços das cidades. “A gestão é um processo dinâmico de utilização de conceitos, princípios e instrumentos na elaboração e execução de políticas públicas capazes de satisfazer os indivíduos e atingir o bem comum” (ORTH, 2006, *apud* MIOTTI; ORTH, 2011, p. 2).

Para que a gestão aconteça, antes de tudo é necessário um olhar apurado sobre diversos aspectos do meio urbano. Adicionalmente, estudos, pesquisas e a participação da população são fundamentais para melhorar esse complexo processo. Souza (2001, *apud* MIOTTI; ORTH, 2011, p. 2) afirmam que “[...] a gestão é a administração dos recursos [...] e dos problemas aqui e agora [...]; o planejamento é a preparação para o futuro [...] com o fim de evitar ou minimizar problemas e melhor explorar potencialidades”. Ambas as atividades, tanto de gestão como de planejamento, estão vinculadas, pois quanto mais planejamento houver, mais fácil será a gestão das áreas.

Cabe à gestão urbana atender a demanda em serviços públicos em atividades inerentes à circulação e transportes, comunicações, abastecimento de água, luz/energia, coleta de esgoto e lixo, controle de vetores de doenças, controle do uso e ocupação do solo, saúde, cemitérios e funerais, educação, cultura, esportes, segurança e justiça, habitação, feiras e mercados. Para isso necessita estrutura administrativa, recursos humanos, espaços físicos, equipamentos e materiais, tarifação e custeio, legislação, adequados e suficientes dados e informações municipais através de características autônomas, além de parceria com o Estado e com a iniciativa privada (ORTH, 2006, *apud* MIOTTI; ORTH, 2011, p. 2).

Assim, para que a gestão urbana aconteça, é necessário primeiramente que o estado cumpra suas funções e tenha iniciativas que busquem a melhora do espaço urbano, cercando-se de profissionais competentes e gestores interessados no bem comum. Portanto, para a elaboração de políticas públicas voltadas ao urbanismo, é necessário primeiramente constituir comissões com profissionais de diferentes áreas, normalmente coordenadas por arquitetos e urbanistas. A atividade de gerir as cidades, e conseqüentemente, planejar novas ações, é complexa, e não existe uma única metodologia, porém ela se baseia em três principais fases que se referem ao levantamento (diagnóstico), prognóstico e elaboração de propostas.

O Planejamento é uma atividade baseada no binômio “saber/ação”. Isto é, para o estabelecimento das diretrizes de ação visando à solução de determinado problema, deve-se antes associar o conhecimento adequado sobre o problema em questão. Por isso, segue-se um processo metodológico que se inicia pelo levantamento da realidade em que se pretende trabalhar. Ou seja, um levantamento da dinâmica urbana e regional da região envolvida. Uma vez isto feito, caberá estudar as alternativas de solução que se colocam, para então poder escolher as alternativas mais viáveis e propor a ação mais adequada para sua execução (FERREIRA, 2002, documento *on-line*).

Para que a gestão urbana e regional ocorra de forma bem estruturada, é preciso considerar as etapas do planejamento urbano, adequando-as às realidades e expectativas. A fase de diagnóstico, conhecida também como levantamento, trata-se de compreender a realidade do local, entender os problemas existentes, pesquisar dados, situações e analisar profundamente o contexto.

O momento do prognóstico leva em consideração o levantamento, com todas as suas particularidades, e a partir disso deve-se pensar em como essa área será se nada for alterado. Nesse sentido, levanta-se quais problemas surgirão, quais serão agravados, o que poderá acontecer se não for proposto um planejamento e se a gestão desse local não for efetiva. A última fase refere-se à elaboração de propostas para o espaço estudado. Nesse momento são criadas ações para melhoramento de infraestrutura, leis que regulem o uso do solo, criação de áreas de conservação, entre outras ideias.

Assim, pode-se compreender que o planejamento urbano é um facilitador da gestão das cidades, porque na medida em que as ações são organizadas, fica mais fácil de compreender o que precisa ser feito em cada área para qualificá-las. Após o planejamento, com as ações já elencadas, acontece efetivamente a atividade e a gestão, que precisa ser eficiente para interligar as ações com os recursos disponíveis, além de priorizar e ordenar o que será executado e o momento. Não basta somente gerir as novas ações, mas conjugá-las com os problemas já existentes nas cidades, com as novas realidades e as insuficiências que surgem a cada dia nos centros urbanos.

A maneira como se decide analisar a realidade e ouvir as partes envolvidas pode ser mais ou menos abrangente (ou seja, pode-se ouvir mais ou menos agentes). Da mesma forma, as políticas de ação regem-se por prioridades, que são estabelecidas pelo governo que as elabora. Pode-se eleger a questão social como prioritária, ou ainda a questão do transporte. [...] Essas opções políticas, técnicas ou conceituais, associadas à realidade do momento, definem um paradigma de ação, ou seja, um conjunto de características que dão à ação proposta um certo formato, uma certa “cara” (FERREIRA, 2002, documento *on-line*).

Após esse momento é necessário que a gestão seja constantemente analisada, de modo a compreender se os resultados positivos estão aparecendo, se as ações estão conseguindo atingir a todos, entre outros fatores. “Os processos de análise para fins de gestão urbana e regional demandam consideráveis volumes de informação e ferramentas capazes de operá-las na perspectiva de construção de cenários para a tomada de decisão” (TURRA; NASCIMENTO; RAMOS, 2017, documento *on-line*).

Para a gestão urbana de cada cidade acontecer, é necessário ter um controle e entender as demandas e dificuldades através de algumas técnicas, como por exemplo: realizar pesquisas de campo a fim de ouvir os moradores de cada área da cidade, analisar dados produzidos por outros órgãos de pesquisa, analisar os estudos que estão sendo realizados, e utilizar metodologias participativas tanto no momento da elaboração de ações como no de análise da gestão. Além dessas ações, é preciso entender aspectos específicos de cada área, como por exemplo: histórico, configuração do tecido urbano existente, caracterização dos espaços livres de caráter ambiental e compartimentação em unidades de paisagem. “Saber interpretar, cruzar, avaliar, analisar a correlação entre as diversas variáveis existentes em um determinado local é de extrema importância para o gerenciamento e avaliação do impacto das políticas públicas sobre a cidade” (BORGES, 2000, documento *on-line*).

Os debates participativos são uma ótima maneira de analisar a gestão urbana ou regional, porque é através da voz da população que os gestores podem entender as demandas, as realidades e os contextos de cada área. Com pesquisas constantes e consulta popular, além das análises mais aprofundadas de profissionais da área, é possível realizar mapas temáticos para que todas as informações sejam cruzadas, resultando em um mapa de síntese final de cada espaço que está sendo gerido e planejado, a fim de especializar os condicionantes, as deficiências e a potencialidades do local.

Para Moreira, Cardeman e Tângari (2017, p. 5), “[...] ao propor analisar determinada porção do território urbano, é preciso ter consciência da complexidade desse tema e das questões que devem ser relevadas e a hierarquização delas de acordo com sua importância diante do contexto”. Por isso, tanto as atividades de planejamento quanto de gestão precisam ser exercidas constantemente no território urbano e com muito estudo e dedicação. Não é porque existe a gestão de uma área que ela não necessite de mais planejamento; da mesma forma, não é porque existe um planejamento para a cidade que ele não deve ser avaliado, revisto e melhorado através da análise da gestão.



Referências

BORGES, K. A. V. A gestão urbana e as tecnologias de informação e comunicação. *Revista IP – Informática Pública*, ano 2, n. 2, dez. 2000. Disponível em: http://www.ip.pbh.gov.br/ANO2_N2_PDF/ip0202vasconcelosborges.pdf. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Lei nº. 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 11 jul. 2019.

FERREIRA, J. S. W. *Apostila didática*: alguns elementos de reflexão sobre conceitos básicos de planejamento urbano e urbano-regional. 2002. (Apostila do Curso de Administração e Gestão Urbana e Regional, Universidade de Taubaté). Disponível em: http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/aposplan.html. Acesso em: 11 jul. 2019.

METROPOLITANA. In: DICIO — Dicionário Online de Português. Matosinhos, Portugal: 7Graus, c2019b. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/pesquisa.php?q=metropolitana>. Acesso em: 11 jul. 2019.

MIOTTI, L. A.; ORTH, D. F. Gestão urbana: perspectivas quanto à participação do gestor urbano nas decisões administrativas municipais. *REEC – Revista Eletrônica de Engenharia Civil*, v. 1, n. 2, p. 1–7, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/reec/article/download/13422/9337/>. Acesso em: 11 jul. 2019.

MOREIRA, M. V.; CARDEMAN, R. G.; TÂNGARI, V. R. Técnicas e métodos para análise urbana de áreas em expansão: estudo de caso de Guaratiba — RJ. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: FAUUSP, 2017. Disponível em: anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/download/2286/2265/. Acesso em: 11 jul. 2019.

MOTA, H. *O que é região metropolitana?* Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-e-regiao-metropolitana.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ORTH, D. *Apostila didática*. Florianópolis: UFSC, 2006. (Disciplina de Pós-graduação em Gestão Urbana — UFSC).

PENA, R. F. A. *Conurbação*. c2019. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/conurbacao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SANTOS, M. O. Interpretando o estatuto da metrópole: comentários sobre a Lei nº. 13.089/2015. In: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (org.). *Brasil metropolitano em foco*: desafios à implementação do Estatuto da metrópole. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180410_brasil_metropolitano_em_foco.pdf. Acesso em: 11 jul. 2019.

SOUZA, M. L. *Problemas da gestão urbana no Brasil contemporâneo*: uma panorâmica. 2001. (Curso de Gestão Urbana e de Cidades, EG/FJP WBI LILP ESAF IPEA).

TURRA, C. M.; NASCIMENTO, F. R.; RAMOS, F. R. *Técnicas e métodos para análise urbana e regional: ST-8* — comitê científico. 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviiianpur/principal/?page_id=63. Acesso em: 11 jul. 2019.

URBANO. *In: DICIO* — Dicionário Online de Português. Matosinhos, Portugal: 7Graus, c2019a. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/urbano/>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ZONA urbana. *In: SIGNIFICADOS*. Matosinhos, Portugal: 7Graus, 2014. Disponível em: <https://www.significados.com.br/zona-urbana/>. Acesso em: 11 jul. 2019.

História do pensamento econômico

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Definir as origens do pensamento econômico no século XVIII.
- Explicar a evolução e a consolidação do pensamento econômico no século XIX.
- Analisar os principais avanços do pensamento econômico no século XX.

Introdução

Muito antes do século XVIII, inúmeros pensadores especularam sobre a natureza do processo econômico. Na Idade Média, já existiam diferentes debates econômicos. Porém, o pensamento econômico só se formalizou no século XVIII, com o surgimento da conhecida Escola Clássica e das primeiras teorias que buscavam compreender o processo econômico como um todo. A partir daí, o pensamento econômico não parou de evoluir e se consolidou em várias escolas de pensamento, com variados pensadores econômicos e inúmeras obras teóricas e metodológicas. Assim, nos últimos três séculos, a economia se tornou uma ciência de enorme relevância para entender a natureza e o funcionamento da sociedade capitalista.

Neste capítulo, você vai conhecer a história do pensamento econômico, da sua origem no século XVIII aos principais avanços da teoria econômica no século XX. Ou seja, você vai saber quais são as principais escolas do pensamento econômico e quais são os principais pensadores de cada uma delas.

Origens do pensamento econômico no século XVIII

Muito antes do século XVIII, inúmeros pensadores especularam sobre a natureza do processo econômico. Por exemplo, os debates econômicos medievais estavam em grande parte preocupados com questões éticas, como: O que constitui o preço justo? É o empréstimo moralmente defensável? Embora os debates sobre o processo econômico sejam muito antigos, as visões do funcionamento do sistema econômico sempre foram fragmentadas (BARBER, 1967). Ninguém tinha, até então, feito um esforço consciente para entender por completo como funciona a economia.

Enquanto os mercantilistas — que predominaram do século XVI até o século XVIII — acreditavam que a economia dependia do acúmulo de metais preciosos, os fisiocratas localizavam na natureza — por meio do setor agrícola do século XVIII — a riqueza das nações. Em termos práticos, os fisiocratas combatiam as ideias dos mercantilistas. Nesse contexto, os registros históricos revelam que o mercantilismo era apenas um conjunto de doutrinas econômicas, com tradições comerciais fragmentadas e uma visão de sociedade e de Estado protecionista (SANDRONI, 2005).

Assim, é a fisiocracia que inaugura a tentativa de entender e explicar toda a economia como um sistema. Alguns autores, como Barber (1967), chamam essa corrente de **Escola Fisiocrática**. Historicamente, a fisiocracia era um grupo de estudiosos franceses, liderados por François Quesnay, que foi responsável por elaborar o importante **Quadro Econômico**, entre 1758 e 1767. Esse Quadro Econômico foi o primeiro diagrama formal capaz de explicar, em linhas cruzadas e ligadas, o fluxo de dinheiro e bens entre três grupos sociais: proprietários de terras, agricultores e artesãos. Foi a partir daí que os fisiocratas adotaram a visão contrária aos mercantilistas: afirmavam que a economia se regulava naturalmente e precisava apenas de proteção contra más influências (KISHTAINY et al., 2013).



Fique atento

Para os fisiocratas, a agricultura era o mais produtivo dos setores. Eles acreditavam que a agricultura era superior à manufatura e que os bens de consumo valiam mais do que o ouro. Na prática, quanto mais bens consumidos, mais dinheiro circulava no sistema, tornando o consumo a força motriz da economia. Logo, o que importava era a circulação de bens e dinheiro. Além disso, os fisiocratas defendiam o livre comércio, os impostos baixos, os direitos de propriedade garantidos e a dívida pública baixa.

Apesar dos avanços intelectuais da Escola Fisiocrática, os historiadores econômicos não conferem aos fisiocratas o início científico da economia (RUBIN, 1979). É a Escola Clássica que confere à economia um caráter científico integral, já que passou a centralizar a abordagem teórica na questão do valor, cuja única fonte original era identificada no trabalho em geral.

Escola Clássica

É a Escola Clássica que inaugura a economia como ciência. Ou seja, ela é a origem do pensamento econômico em caráter científico. Nesse sentido, a Escola Clássica surgiu no século XVIII, com a publicação do livro *A Riqueza das Nações* (em 1776), do escocês Adam Smith. Contudo, a Escola Clássica se consolidou como uma linha de pensamento econômico no século XIX, com o aparecimento de novos pensadores econômicos que expandiram as análises teóricas, como Jeremy Bentham, David Ricardo, Thomas Malthus, James Mill, Jean-Baptiste Say e John Stuart Mill.



Fique atento

É importante você saber que os pensadores da Escola Clássica estavam, em geral, ligados à filosofia social, moral ou política. Por exemplo, Adam Smith era professor da Faculdade de Filosofia da Universidade de Glasgow, na Escócia (RASMUSSEN, 2006). Além do mais, muitos dos predecessores da Escola Clássica eram historiadores, políticos e funcionários públicos, como Bernard de Mandeville, Richard Cantillon, Jacques Turgot e David Hume. É por isso que a Escola Clássica se baseou em vários preceitos filosóficos, em especial do liberalismo e do individualismo.

Para Adam Smith (1996), o objeto de estudo da economia estava indicado no título completo da sua obra: é uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações. Nesse contexto, as riquezas eram os bens que possuíam valor de troca. Logo, distinguia-se o valor de uso do valor de troca das mercadorias, sendo que este último era determinado pela quantidade de trabalho necessária para produzi-las. Assim, a Escola Clássica enfatizava a importância da **produção** — colocando em segundo plano o consumo e a demanda.

Em termos gerais, os pensadores clássicos refutaram as tradições mercantilistas e as doutrinas fisiocratas. Eram contra as concepções mercantilistas de que a riqueza é constituída pelo entesouramento de ouro e de prata, e contra as ideias fisiocratas de que somente a agricultura produz valor. É dessa crítica que a Escola Clássica elabora a **teoria do valor-trabalho**, revelando que todas as atividades em uma economia produzem valor e que a riqueza de uma nação é resultado dos valores de troca (SANDRONI, 2005).

Dessa maneira, Adam Smith (1996) revelou que o crescimento da riqueza de uma nação depende basicamente da produtividade do trabalho. Essa produtividade, por sua vez, é função do grau de especialização ou da divisão do trabalho, determinado pela expansão do mercado e do comércio (SMITH, 1996). Por isso, Adam Smith concluiu que era fundamental, em qualquer nação, a remoção de todas as barreiras ao comércio interno e externo. Para ele, essa política liberal conduziria invariavelmente ao desenvolvimento das forças produtivas e ao sucesso do que ele chamou de “mão invisível” (SMITH, 1996). Logo, as regulamentações estatais mercantilistas levavam a economia ao retrocesso.

Essas análises teóricas foram também defendidas por David Ricardo, que colocou o trabalho como um determinante do valor de troca. Nas suas reflexões, David Ricardo observou ainda uma contradição entre o valor de troca e o preço relativo das mercadorias. Essa contradição só seria resolvida anos mais tarde por Karl Marx, ao analisar a transformação do valor de troca em preço de produção (RASMUSSEN, 2006). Além do mais, David Ricardo formulou o conceito de vantagem comparativa e demonstrou que o comércio internacional é uma situação de “ganho-ganho” para os países envolvidos. Essa visão clássica destruiu a equivocada teoria do mercantilismo, que defendia que o colonialismo deveria beneficiar apenas a metrópole à custa da colônia. David Ricardo analisou também o fenômeno econômico dos retornos decrescentes. Assim, ele revelou por que os custos tendem a crescer, em determinado momento, quando você aumenta os níveis de produção.

Já Thomas Malthus acrescentou ao corpo teórico da Escola Clássica a perspectiva de que a produção de alimentos cresce em progressão aritmética, enquanto a população tenderia a uma ampliação em progressão geométrica, o que acarretaria pobreza e fome generalizada. Para ele, as pestes, as epidemias e mesmo as guerras encarregam-se de equilibrar a situação. O desdobramento econômico desse princípio da população é de que, com o número de trabalhadores crescendo acima da proporção do aumento da oferta de trabalho no mercado, o preço do trabalho (salário) tende a cair, ao mesmo tempo em que o preço dos alimentos tende a elevar-se (SANDRONI, 2005).

Apesar de polêmico e muito criticado, o princípio da população de Thomas Malthus foi incorporado por outros economistas clássicos, supondo que a oferta da força de trabalho era inexaurível, sendo limitada apenas pelo fundo de salários. Além disso, Thomas Malthus demonstrou que o nível de atividade numa economia dependida da demanda efetiva, uma ideia que mais tarde seria desenvolvida por Keynes.

Enquanto isso, o industrial e economista francês Jean-Baptiste Say contribuiu com a Escola Clássica ao elaborar a Lei dos Mercados ou a Lei de Say, conforme a qual a produção criaria a sua própria demanda, impossibilitando uma crise de superprodução. Na época, a Lei de Say provocou muita polêmica com outros pensadores clássicos — como David Ricardo e Thomas Malthus —, mas esse conceito seria posteriormente empregado pela Escola Neoclássica para elaborar o conceito de equilíbrio econômico. Say elaborou ainda a teoria dos três fatores de produção: terra, trabalho e capital. Entretanto, Say aprimorou a tradicional visão dos rendimentos ao incorporar as noções dos rendimentos do capital, denominados juros. Para ele, existiam na economia quatro tipos de rendimentos: salários, lucros, alugueis (renda da terra) e juros.

Outro importante pensador clássico foi John Stuart Mill, que analisou principalmente as teses de Thomas Malthus e David Ricardo. Além do mais, John Stuart Mill deu sequência aos estudos de seu pai, o pensador inglês James Mill. No que se refere à teoria do valor, John Stuart Mill procurou demonstrar como o preço é determinado pela igualdade entre demanda e oferta e como a demanda recíproca de produtos afeta os termos do intercâmbio entre os países. Ele lançou também a ideia da elasticidade da demanda — expressão introduzida mais tarde por Alfred Marshall — para analisar as possibilidades alternativas de comércio (SANDRONI, 2005).

Por fim, cabe destacar que John Stuart Mill foi o único pensador clássico a abandonar o rigor doutrinário do liberalismo e do individualismo. Ele afirmava que deveria haver menor dependência da natureza e maior grau de intervenção governamental para a resolução de determinados problemas econômicos. Por

exemplo, John Stuart Mill defendia, para contrabalançar o poder dos grandes empresários, o fortalecimento dos sindicatos e o recurso à greve. Defendia também que a renda, por constituir um excedente, deveria ser submetida à tributação (SANDRONI, 2005).



Fique atento

Em geral, o mercantilismo não é tratado como uma escola do pensamento econômico. Alguns autores podem até chamá-la de Escola Mercantilista, mas o mercantilismo não passou de um conjunto de doutrinas econômicas praticadas por ministros, administradores e comerciantes com objetivos tanto econômicos quanto político-estratégicos. Alguns dos princípios do mercantilismo eram:

1. o Estado deveria cuidar do bem-estar nacional, mesmo que isso gerasse exploração em colônias ou em nações vizinhas;
2. a riqueza da economia dependia do aumento da população e do aumento no volume de metais preciosos;
3. o comércio internacional deveria sempre favorecer a metrópole;
4. o comércio e a indústria eram mais importantes que o setor agrícola.

Em termos práticos, o mercantilismo era marcado por um intenso protecionismo estatal e uma ampla intervenção na economia. Historicamente, o mercantilismo ganhou força a partir da Revolução Comercial (no século XVI), mas entrou em decadência com a Revolução Industrial (nos séculos XVIII e XIX).

Evolução e consolidação do pensamento econômico no século XIX

No século XIX, o pensamento econômico evoluiu e se consolidou como ciência em meio às transformações econômicas, sociais e tecnológicas promovidas pela Revolução Industrial. Naquele período, acontecia um dos mais importantes processos históricos da humanidade: a difusão do modo de produção capitalista. Logo, você pode encarar a Revolução Industrial como o ponto alto de um longo processo de transformação das relações sociais e das relações de produção — tendo as suas raízes na sociedade inglesa.

Nesse contexto, a análise econômica adquiriu complexidade —, resultando em uma série de interpretações, quase sempre antagônicas e raramente complementares, que deram origem a outras escolas do pensamento econômico. Ao longo do século XIX, o principal objetivo do pensamento econômico era entender a origem, as características e os desdobramentos sociais, políticos e

econômicos da nova sociedade capitalista. É daí que surgem, pelo menos, três escolas do pensamento econômico: a Escola Marxista, a Escola Neoclássica, ou Marginalista, e a Escola Austríaca (RASMUSSEN, 2006).

Na prática, essas três novas escolas do pensamento econômico criticaram e/ou redesenharam as teorias da Escola Clássica. Por exemplo, a Escola Marxista elaborou uma visão crítica e conflitiva da economia capitalista, refutando uma série de postulados teóricos da Escola Clássica. Já a Escola Neoclássica trouxe uma nova leitura da economia clássica, buscando fazer frente às críticas da Escola Marxista. Enquanto isso, a Escola Austríaca se posicionou como uma via alternativa às visões marxista e neoclássica, analisando sob um novo aspecto o funcionamento do sistema econômico capitalista. A seguir, você vai conhecer melhor cada uma dessas escolas.

Escola Marxista

A Escola Marxista foi fundada por Karl Marx e Friedrich Engels. Em resumo, consistiu em um conjunto de teorias econômicas (como a mais-valia), filosóficas (o materialismo dialético), sociológicas (o materialismo histórico) e políticas, desenvolvido a partir da filosofia de Hegel, do materialismo filosófico francês do século XVIII e da economia política inglesa do início do século XIX (RUBIN, 1979; SANDRONI, 2005). Foi a partir daí que a Escola Marxista elaborou uma visão crítica e conflitiva da economia.

Boa parte da análise econômica marxista está em *O Capital*, de 1867. Foi a partir da teoria do valor-trabalho da Escola Clássica que Karl Marx desenvolveu o conceito de **mais-valia** como trabalho excedente, não pago, fonte do lucro, do juro e da renda da terra. A mais-valia é um dos conceitos mais importantes da Escola Marxista. E é a partir da mais-valia que Karl Marx analisa o processo de acumulação de capital no sistema capitalista, mostrando existir uma correlação entre as crescentes acumulação e concentração de capital e o empobrecimento dos trabalhadores ou proletariados. Para a Escola Marxista, essa é a principal contradição do sistema capitalista.

Além disso, a Escola Marxista destaca que o sistema capitalista apresenta periodicamente crises, que são responsáveis por retroalimentar as contradições internas do próprio sistema. Nesse contexto, Karl Marx destacou que as crises resultam, em geral:

- do progressivo decréscimo da taxa de lucro (diminuição da mais-valia), decorrente do maior aumento do capital constante (máquinas e equipamentos) em relação ao capital variável (mão de obra empregada);

- do dinamismo anárquico do sistema, ligado à busca incessante de lucros maiores;
- da desordem dos mercados provocada pela contração básica entre o aspecto coletivo dos meios de produção e o caráter privado da sua apropriação.

Segundo a Escola Marxista, a queda do regime capitalista adviria das suas próprias contradições internas. Contudo, a mudança de regime só seria impulsionada pela luta de classes, pela ação revolucionária do proletariado e pela implementação de um modelo socialista. Ou seja, a socialização dos meios de produção seria um estágio preparatório para a fase definitiva do comunismo.

Após as mortes de Karl Marx e Friedrich Engels, diversos outros representantes passaram a formar a Escola Marxista — mesmo com todas as controvérsias intelectuais de uma escola do pensamento econômico que nasce e se desenvolve em meio a um mundo capitalista em efervescência. Nesse sentido, você pode considerar na Escola Marxista, ou alinhados a ela, os autores Eduard Bernstein, Karl Kautsky, Rosa Luxemburgo, Rudolf Hilferding, Lênin, Nikolai Bukharin, Leon Trótski e Joseph Stalin.

Escola Neoclássica, ou Escola Marginalista

A Escola Neoclássica, ou Marginalista, predominou entre 1870 e a Primeira Guerra Mundial. Os pensadores precursores foram Johann Heinrich von Thünen, Hermann Heinrich Gossen e Antoine Augustin Cournot. Contudo, a Escola Neoclássica reuniu várias gerações de representantes, como William Jevons, León Walras, Alfred Marshall, Vilfredo Pareto, John Bates Clark, Irving Fisher e Jules Dupuit. Também contribuíram ao pensamento neoclássico os austríacos Carl Menger e Eugen von Böhm-Bawerk (SANDRONI, 2005).

Também é importante que você saiba que a Escola Neoclássica se fundamentou na teoria subjetiva do valor da utilidade marginal para reelaborar a teoria econômica clássica. Ou seja, os economistas neoclássicos negaram a teoria do valor-trabalho da Escola Clássica, substituindo-a por um fator subjetivo. Esse fator subjetivo era a ideia de utilidade de cada bem e a sua capacidade de satisfazer as necessidades humanas. Em outras palavras, a análise neoclássica acreditava que o mecanismo da interação da oferta e da demanda era explicado a partir de um critério psicológico — a maximização do lucro pelos produtores e da utilidade pelos consumidores — como força reguladora da atividade econômica. Era essa relação que gerava o equilíbrio do mercado ou o equilíbrio entre a produção e o consumo.

Nesse contexto, a Escola Neoclássica tem como principais postulados a concorrência perfeita e a ausência de crises econômicas, admitidas somente como acidentes ou consequências de erros. Fundamentalmente, a análise da Escola Neoclássica caracteriza-se por ser microeconômica. Assim, baseia-se no comportamento dos indivíduos e nas condições de um equilíbrio estático. É característica da análise neoclássica o uso do plano cartesiano e da matemática como instrumentos de reflexão teórica.

Após a Grande Depressão de 1929–1933, os princípios da teoria neoclássica passaram a ser fortemente contestados, especialmente por John Maynard Keynes, que desenvolveu uma análise macroeconômica do funcionamento do sistema capitalista (RASMUSSEN, 2006).

Escola Austríaca

A Escola Austríaca (ou Escola de Viena) nasceu na Universidade de Viena, na Áustria. Essa escola surgiu com Carl Menger, na segunda metade do século XIX, e continuou com Friedrich von Wieser, Eugen von Böhm-Bawerk, Ludwig Edler von Mises, Friedrich August von Hayek e John Richard Hicks (SANDRONI, 2005). Foi apenas no começo do século XX que a Escola Austríaca ganhou destaque. Ela foi por algum tempo considerada por muitos como parte do pensamento econômico dominante. Posteriormente, passou a ser classificada por alguns historiadores econômicos como uma escola heterodoxa.

O ponto de partida de Carl Menger foi a perspectiva de que a teoria do valor era afetada por fundamentos psicológicos ou por escolhas humanas subjetivas. Logo, existia uma crítica aos economistas clássicos que pesquisavam a origem do valor nas coisas, não no homem. É por isso que a Escola Austríaca enfatiza o poder do equilíbrio espontâneo do mecanismo de preços. É essa subjetividade da economia que faz com que essa corrente assuma que é extremamente difícil a modelação matemática do mercado.

Além disso, a Escola Austríaca constatou que a intensidade de um desejo decresce com a sua satisfação, e, por isso, percebeu que o valor de um bem é determinado pela sua última porção, isto é, pela sua porção menos desejável (RASMUSSEN, 2006). Esse é o princípio da utilidade marginal. Economistas neoclássicos também chegaram a conclusões semelhantes. Entretanto, foram os representantes da escola austríaca os que melhor exploraram os princípios da utilidade marginal (RASMUSSEN, 2006).

É importante você saber que a Escola Austríaca defendia o *laissez-faire* para a economia. Na prática, isso significava que a economia deveria estar o menos possível sujeita aos efeitos das forças coercitivas do Estado. Na visão

austriaca, os acordos contratuais entre os agentes econômicos deveriam ser voluntários. Além do mais, a Escola Austríaca abordou, com os seus mais diferentes representantes, novas explicações para o valor dos bens de produção, os juros, a moeda e a distribuição dos bens.



Saiba mais

O *laissez-faire, laissez-passer* ("deixar fazer, deixar passar") é uma expressão em francês que proclama a mais absoluta liberdade de produção e comercialização de bens e serviços. O lema ganhou força de modo radical na Inglaterra, que estava na vanguarda da produção industrial e da necessidade de novos mercados para os seus produtos. A ideia do *laissez-faire* ia radicalmente contra as práticas corporativistas e mercantilistas, que impediam a produção em larga escala e resguardavam os domínios coloniais apenas às metrópoles. Em poucas palavras, o *laissez-faire* virou significado de liberalismo econômico ou ausência de intervenção do Estado.

Principais avanços do pensamento econômico no século XX

Como você certamente sabe, o século XX também foi intenso para a teoria econômica. Duas guerras mundiais assinalaram os desafios desse período, em especial no continente europeu. Esses eventos históricos adversos criaram naturalmente um contexto favorável para o aparecimento de novas linhas do pensamento econômico. Como no século XIX, as novas linhas do pensamento econômico nasceram a partir de visões antagônicas da realidade e, na prática, raramente se complementam do ponto de vista teórico e metodológico.

Nesse sentido, você pode considerar, no século XX, três novas linhas do pensamento econômico: o keynesianismo, o neoliberalismo e a Escola Schumpeteriana.

Keynesianismo

O contexto no qual surge a obra de John Maynard Keynes é o de uma economia em recessão, em que o desemprego da mão de obra e dos fatores produtivos é enorme, com grande queda da renda nacional. Na época, a teoria econômica dominante era a teoria neoclássica, principalmente na sua versão *marshalliana*. Essa teoria tinha como pressuposto a Lei de Say, segundo a qual o processo

de produção capitalista é, também, um processo de geração de rendas e, por isso, a oferta cria a sua própria demanda.

John Maynard Keynes se coloca, então, contra essa linha de pensamento, sendo o primeiro a apresentar uma versão teórica alternativa, capaz de explicar o caos econômico da época em que vivia. A preocupação de John Maynard Keynes era determinar os principais fatores responsáveis pelo emprego numa economia industrial moderna. As suas análises sempre levavam em consideração a economia como um todo — a **visão macroeconômica** (SANDRONI, 2005).



Fique atento

A teoria keynesiana teve grande influência na intervenção estatal e no investimento público — em virtude das filosofias revolucionárias de Keynes. Para Keynes, muitas das suas ideias e teorias poderiam ser utilizadas tanto em economias capitalistas quanto em economias socialistas — ainda que as suas filosofias fossem fundamentalmente antimarxistas.

Depois da Segunda Guerra Mundial, o pensamento econômico keynesiano ficou mais presente, com ênfase nos instrumentos de intervenção do Estado. Nesse período, formou-se o conceito da economia keynesiana, que, além de Keynes, tinha outros seguidores, entre eles: Joan Robinson, Paul Davidson e Piero Sraffa. Na prática, a teoria keynesiana foi formulada em um contexto conceitual basicamente idêntico ao da teoria do equilíbrio geral, de Léon Walras. A maioria das análises de Keynes é pautada em um processo contínuo de produção, circulação e consumo — no qual o Estado é o principal agente econômico (HUGON, 1980).

No geral, os princípios keynesianos mais importantes foram formulados por John Maynard Keynes, sendo que os seus discípulos — principalmente os que trabalharam com ele em Cambridge — contribuíram com diferentes interpretações para o desenvolvimento intelectual das ideias e filosofias que permeiam o pensamento de Keynes. Os **principais postulados keynesianos** são:

- a teoria da distribuição, segundo a produtividade marginal;
- a economia da dívida;
- a teoria da taxa de juros;
- o princípio da demanda efetiva;

- a propensão marginal a consumir e o multiplicador;
- a determinação dos dispêndios de investimento.

Neoliberalismo

A teoria econômica neoliberal se estruturou no final da década de 1930, sob influência dos pensamentos neoclássicos e das ideias do liberalismo econômico. O objetivo dos pensadores neoliberais era atacar os postulados de John Maynard Keynes, que considerava a intervenção do Estado na economia essencial para o desenvolvimento da sociedade capitalista.

O maior motivo eram as novas crises cíclicas do capitalismo, destacando-se a crise do petróleo de 1973 e a onda inflacionária, que atingiu os Estados do Bem-estar Social. Após quatro décadas de prosperidade e desenvolvimento econômico, que impulsionaram o mundo ocidental depois da Segunda Guerra Mundial, as ideias keynesianas estavam em xeque (HUGON, 1980).

As principais ideias neoliberais foram reunidas em torno das obras do norte-americano Milton Friedman, dos franceses Jacques Rueff e Maurice Allais, do austríaco Friedrich August von Hayek e dos alemães Walter Eucken, Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow e Alfred Müller-Armack (SANDRONI, 2005). Todos os pensadores neoliberais, sem exceção, acreditavam que a vida econômica era regida por uma ordem natural, formada a partir das livres decisões individuais, cuja mola-mestre é o mecanismo de preços.

Além disso, os neoliberais defendiam a **disciplina da economia de mercado**, não para asfixiá-la, mas para lhe garantir sobrevivência. Isso pois, ao contrário dos antigos liberais, não acreditavam na autodisciplina espontânea do sistema. Os adeptos do neoliberalismo pregavam também a defesa da pequena empresa e o combate aos monopólios. No plano social, os neoliberais defendiam a limitação da herança e das grandes fortunas, além do estabelecimento de condições de igualdade para a concorrência.

No campo político, o primeiro governo a utilizar os princípios neoliberais foi o de Margaret Thatcher, na Inglaterra (em 1980), servindo de modelo para muitos governos neoliberais do período posterior aos anos 1980. Na época, Margaret conseguiu convencer o Parlamento Britânico, aprovando leis baseadas nas opiniões neoliberais. Como exemplos dessas leis, temos:

- restrição da atividade sindical;
- privatização das empresas estatais;
- redução da carga tributária;
- estabilização da oferta de moeda.

Em outras palavras, o neoliberalismo defende a livre atuação do mercado, o fim do intervencionismo do Estado, a privatização de empresas estatais e até mesmo de alguns serviços públicos, a abertura da economia e a integração global dos mercados locais.

Escola Schumpeteriana

A Escola Schumpeteriana procede do ano de 1907, quando Joseph Alois Schumpeter formulou grande parte das suas ideias e de sua principal obra, *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*, publicada em 1912. Seus métodos de análise foram francamente teóricos, principalmente na finalidade do estudo. As fontes principais do pensamento de Schumpeter encontram-se nos trabalhos de três economistas (bem diferentes sob todos os aspectos): Léon Walras, Vilfredo Pareto e Karl Marx (HUGON, 1980).

Para Joseph Alois Schumpeter, o elemento motriz da evolução capitalista são as inovações e as novas fontes de combinações das forças produtivas realizadas pelo empresário (HUGON, 1980). São essas transformações que, segundo os schumpeterianos, geram novos equilíbrios em níveis mais elevados, produzindo prosperidade econômica por meio de novas taxas de lucro e investimentos. Schumpeter coloca também em evidência a função decisiva do setor bancário na evolução do sistema (HUGON, 1980).

Por fim, Joseph Alois Schumpeter construiu e expôs uma nova dialética do capitalismo. Para ele, não eram mais as contradições internas de Karl Marx que ameaçavam o capitalismo: este é vítima do seu sucesso, que se afirma na renovação contínua do sistema pelo mecanismo das destruições criadoras provocadas pelas inovações. Não são mais os efeitos de concentração crescente da produção que anunciam o seu fim, pois, para Schumpeter, a grande empresa é o motor do progresso (HUGON, 1980).

Em outras palavras, isso dependeria da competência dos empresários para buscar novos mecanismos de desenvolvimento, o que facilitaria ainda o surgimento de novos empresários, com inovações mais recentes, tornando crescentes as transformações. No entanto, isso nem sempre ocorre, por alguns motivos como:

- resistência social em introduzir uma nova inovação, rompendo relações sólidas de produção;
- os empresários são mais propensos a introduzir inovações se outros as introduzirem;
- a introdução de inovações em outros setores estimula a inovação em setores relacionados.



Exercícios

1. Sobre as origens do pensamento econômico no século XVIII, é correto afirmar:

 - a) O mercantilismo foi a primeira escola do pensamento econômico e defendia o liberalismo e o individualismo.
 - b) A economia tornou-se uma ciência a partir do Quadro Econômico de François Quesnay. Esse Quadro Econômico explicava o funcionamento de uma economia como um sistema.
 - c) É a Escola Fisiocrática que inaugura a tentativa de entender e explicar porque os metais preciosos são a fonte da riqueza das nações. A fisiocracia era uma continuidade do mercantilismo.
 - d) É a Escola Clássica que confere à economia um caráter científico integral, quando passou a analisar a natureza e as causas da riqueza das nações.
 - e) A Escola Clássica não passou de um conjunto de doutrinas econômicas praticadas por ministros, administradores e comerciantes, com objetivos não só econômicos como também político-estratégicos. Reuniu vários pensadores econômicos, mas não constituiu um corpo teórico.
2. A Escola Clássica surgiu no século XVIII e consolidou-se como uma linha de pensamento econômico no século XIX, com o aparecimento de diversos pensadores e suas teorias. Sobre os pensadores clássicos e suas contribuições teóricas, podemos afirmar:

 - a) A maioria dos pensadores da Escola Clássica foi influenciada por conceitos matemáticos e físicos, revelando que a economia nasce como uma ciência exata.
 - b) Além da “mão invisível”, Adam Smith formulou o importante conceito de vantagem comparativa e demonstrou que o comércio internacional é uma situação de ganho-ganho para os países envolvidos.
 - c) O economista francês Jean-Baptiste Say contribuiu com a Escola Clássica ao elaborar a Lei dos Mercados ou a Lei de Say. A Lei de Say foi facilmente aceita por David Ricardo e Thomas Malthus e significava que a economia só teria uma crise de superprodução se faltasse ouro para as transações econômicas.
 - d) John Stuart Mill foi responsável por formular o princípio da população, em que a produção de alimentos cresce em progressão aritmética, enquanto a população tenderia a uma ampliação em progressão geométrica.
 - e) Adam Smith é considerado o “pai da economia” e o criador do conceito da “mão invisível”.
3. No século XIX, o pensamento econômico evoluiu e consolidou-se como ciência, em meio às transformações econômicas, sociais e tecnológicas promovidas pela Revolução Industrial. Sobre

esse período do pensamento econômico é correto afirmar:

- a)** A Revolução Industrial deixou a análise econômica mais simples, o que facilitou o surgimento de mais escolas do pensamento econômico.
 - b)** A Escola Neoclássica foi fundada por Karl Marx e Friedrich Engels. O ponto de partida da Escola Neoclássica foi a perspectiva de que a teoria do valor era afetada por fundamentos psicológicos, ou por escolhas humanas subjetivas.
 - c)** A Escola Austríaca constatou que a intensidade de um desejo decresce com sua satisfação e, por isso, percebeu que o valor de um bem é determinado por sua última porção, ou seja, por sua porção menos desejável.
 - d)** A Escola Marxista tem como principais postulados a concorrência perfeita e a ausência de crises econômicas, admitidas somente como acidentes ou consequências de erros.
 - e)** A Escola Neoclássica desenvolve-se em torno de uma análise macroeconômica do sistema capitalista.
- 4.** O que é o *laissez-faire*?
- a)** É a liberdade de produção e comercialização.
 - b)** É a intervenção do Estado em toda a economia.
 - c)** É uma prática que se convencionou durante o mercantilismo.
 - d)** É a utilidade marginal de um bem.
 - e)** É o controle dos estoques de ouro e prata de uma economia.
- 5.** O século XX também foi intenso para a teoria econômica. Nesse período, surgiram novas linhas do pensamento econômico, como o Keynesianismo, o Neoliberalismo e a Escola Schumpeteriana. É correto afirmar:
- a)** A teoria keynesiana defende abertamente a restrição da atividade sindical, a privatização das empresas estatais, a redução da carga tributária e a estabilização da oferta de moeda.
 - b)** O Neoliberalismo do século XX é uma variação teórica da Escola Marxista do século XIX.
 - c)** Os principais postulados do Neoliberalismo são: a teoria da distribuição, segundo a produtividade marginal; a economia da dívida; a teoria da taxa de juros; o princípio da demanda efetiva; a propensão marginal a consumir e o multiplicador; e a determinação dos dispêndios de investimento.
 - d)** A Teoria Schumpeteriana foi formulada num contexto conceitual basicamente idêntico à teoria do equilíbrio geral, de Léon Walras. A maioria das análises são pautadas num processo contínuo de produção, circulação e consumo, em que o Estado é o principal agente econômico.
 - e)** A teoria econômica neoliberal estruturou-se no final da década de 1930, sob influência dos pensamentos neoclássicos e das ideias do liberalismo econômico.



Referências

BARBER, W. J. *A history of economic thought*. New York: Penguin, 1967.

HUGON, P. *História das doutrinas econômicas*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1980.

KISHTAINY, N. et al. *O livro da economia*. São Paulo: Globo, 2013.

RASMUSSEN, U. W. *Economia para não-economistas: a desmistificação das teorias econômicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

RUBIN, I. I. *A history of economic thought*. London: Ink Links, 1979.

SANDRONI, P. *Dicionário de economia do século XXI*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 2 v.

Leitura recomendada

BELL, J. F. *História do pensamento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

História do planejamento urbano e regional no Brasil

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Reconhecer o surgimento e as influências do planejamento urbano no Brasil.
- Identificar a periodização do planejamento e suas características.
- Aplicar o conceito de planejamento regional no Brasil e reconhecer como ele funciona.

Introdução

Você sabia que o planejamento urbano e regional no Brasil iniciou sob influência dos planos europeus e foi evoluindo ao longo dos anos? Planejar, tanto no âmbito urbano quanto no regional, é uma atividade de organização das cidades e regiões que tem por objetivo melhorar aspectos sociais, econômicos, habitacionais e ambientais dos municípios, contribuindo para uma melhor qualidade de vidas dos cidadãos.

Neste capítulo, você estudará sobre o surgimento do planejamento no Brasil, bem como suas influências a partir de planos europeus, suas etapas de evolução e características, além de entender o que é o planejamento no âmbito regional e como ele funciona.

Surgimento e influências do planejamento urbano no Brasil

A história do planejamento urbano no Brasil iniciou-se aproximadamente no ano de 1950 e se assemelha aos processos de planejamento que aconteceram na Europa após as mudanças ocasionadas pela Revolução Industrial. Antes disso, o país vivia o chamado período do “Brasil República”, com o café, como principal produto de exportação, contribuindo ainda mais para a melhoria dos

lucros e da produção, com o desenvolvimento controlado e com grande parte da população vivendo em áreas rurais do território.

Assim como aconteceu na Europa, a Revolução Industrial foi o auge do desenvolvimento nos países: lá, entre os séculos XVIII e XIX, aqui, a partir do século XIX, mais precisamente após o ano de 1930.

A Revolução Industrial está diretamente relacionada ao surgimento do Planejamento Urbano, isso porque com ela houve um crescimento da população das cidades, a partir do desenvolvimento de máquinas e indústrias, as quais atraíram os moradores do campo com a perspectiva do trabalho assalariado. Com isso, a população dos centros urbanos explodiu em tempo recorde. No mundo, mais precisamente na Europa, após o ano de 1850, a população urbana se multiplicou por dez. Sem planejamento, organização e estrutura para receber tantas pessoas vindas do campo, foram surgindo diversos problemas nas cidades, principalmente de saneamento básico e salubridade, pois as mesmas não foram preparadas para receber tantos moradores.

Antes desse marco na história mundial, considerava-se o planejamento urbano no seu sentido de organização do espaço. Após esse passo no desenvolvimento dos países, o termo ganhou um significado mais amplo, tratando, também, de questões relacionadas a saneamento, transportes e habitação.

Diante deste acontecimento e dos problemas urbanos gerados pelo crescimento desenfreado das cidades e suas indústrias, surgiu a necessidade de se pensar em propostas que pudessem contribuir para a ordenação das cidades. Assim, surgiram várias correntes com enfoques diferentes, propagando diversos planos urbanísticos com o objetivo de resolver os problemas ocasionados pela Revolução Industrial.

Muitas propostas urbanísticas despontaram nessa época, desde modelos conservadores, os quais mantinham e tinham como ideia principal resgatar os valores tradicionais das cidades, até planos inovadores como cidades-jardim e zonas industriais modernas. Dentre essas propostas, despontou o chamado urbanismo progressista-racionalista, que defendia o desenvolvimento industrial e a modernização dos centros urbanos, em contraposição a outras propostas que negavam totalmente o modelo de “cidade grande e moderna” e resgatavam os valores culturais de antes da Revolução.

O plano de urbanismo progressista-racionalista teve como seu grande idealizador Le Corbusier, juntamente a outros urbanistas, como Tony Garnier e Walter Gropius. Dentre as características dessa proposta, destaca-se a sugestão de uma cidade totalmente funcional, com um traçado geométrico e ortogonal. Esse plano nega qualquer referência às cidades do passado, desconsiderando o espaço construído existente e a topografia local, não se submetendo a qual-

quer característica espacial. Propõe, dentre vários fundamentos, uma cidade dividida em quatro zonas específicas – habitação, trabalho, circulação e lazer – as quais deveriam ser locadas em espaços diferentes, sem se misturar. Esses urbanistas eram obcecados pela modernidade e consideravam a estética como o princípio mais importante do plano. Pregavam uma cidade industrial (Figura 1) com a “[...] análise e a separação das funções urbanas, a exaltação dos espaços verdes que desempenham o papel de elementos isoladores e a utilização sistemática dos materiais novos, em particular do concreto armado [...]” (CHOAY, 1979, p. 163).



Figura 1. Cidade industrial: modelo proposto por Tony Garnier.

Fonte: Choay (1979, p. 164).

Os progressistas tinham por objetivo a criação de cidades modernas e eficientes, com igualdade de condições, saneamento e salubridade para todos. Tendo em vista esse caráter universal, pregavam a padronização das cidades do mundo todo a partir desse modelo urbano. Para eles, um mesmo plano “[...] poderia servir para uma cidade latino-americana, europeia ou africana, por partirem do pressuposto de que as necessidades básicas dos homens são as mesmas e se regem pelos princípios fundamentais de estética e eficácia [...]” (MONTÉ-MOR, 2007, p. 74).

A ideia de “cidade industrial” exerceu grande influência nos engenheiros e arquitetos brasileiros, que passaram a incorporar em seus projetos intenções de setorização das funções das cidades a partir de zonas específicas, espaços

verdes, afastamentos das edificações e controle de uso e ocupação do solo urbano. Muitas cidades brasileiras adotaram alguns dos ideais desse tipo de urbanismo, aplicando timidamente seus princípios.

Esse modelo de planejamento influenciou especialmente nossa capital federal, Brasília, maior exemplo do urbanismo progressista-racionalista.

Além do urbanismo progressista-racionalista, outros planos influenciaram a organização de cidades brasileiras; é o caso do urbanismo estético-viário, idealizado e implantado por Eugène Haussmann, na cidade de Paris. Esse plano tinha como influencia o urbanismo progressista-racionalista e pregava, entre outros princípios, a abertura de espaços verdes e o alargamento de vias com o intuito de melhorar a salubridade das residências, modificando os quarteirões medievais. A rede de avenidas alargadas emoldurava prédios importantes da cidade, destacando, também, sua preocupação estética. Esse urbanismo estético-viário

[...] nascido ao tempo das carruagens e dos bondes puxados a burro, no final do século XIX, será, na primeira metade do século XX, extremamente funcional para o surgimento e a implantação plena das cidades contemporâneas, dos veículos automotores: o bonde elétrico, os ônibus, os caminhões e os próprios automóveis (CAMPOS FILHO, 1989).

Conforme Monté-Mor (2006), o plano que aplicou os princípios do Barão Haussmann foi o de Arão Reis para Belo Horizonte. Segundo ele

[...] em outras capitais estaduais, como Manaus e Belém, Rio de Janeiro e São Paulo, além de cidades médias como Santos, engenheiros engajados nos melhoramentos e reformas urbanas, como Saturnino de Brito, Pereira Passos (muito comparado a Haussmann) e Prestes Maia, entre outros, incorporaram e empregaram seus ensinamentos nas diversas vezes que fizeram intervenções nas cidades brasileiras (MONTÉ-MOR, 2006, p. 63).

Diante dessas influências estrangeiras de urbanismo, muitas vezes utópicas, teorias de planejamento foram sendo desenvolvidas no Brasil. Criou-se, a partir dos exemplos de planos urbanísticos europeus, o entendimento da importância de organização do espaço urbano. Passou-se a compreender o urbanismo como um modo de vida. Assim, planejar o desenvolvimento das cidades tornou-se uma necessidade na busca por uma melhor qualidade de vida.



Fique atento

A Revolução Industrial surgiu na Inglaterra, no século XVIII, e foi responsável por grandes transformações sociais e econômicas nos grandes centros urbanos. Foi marcada pela substituição do trabalho manual pelo processo industrial, resultando na produção em larga escala. O modelo de indústria que surgiu na época acabou atraindo milhares de moradores do campo para a cidade.

Periodização do planejamento do Brasil e suas características

Diante dos planos de urbanismo criados inicialmente na Europa e que influenciaram o planejamento de cidades brasileiras, pode-se, a partir da delimitação de períodos, caracterizar tipos de planejamento que prevaleceram no Brasil, bem como sua evolução até os dias atuais. Para facilitar o entendimento e as características de planejamento urbano de cada época, é possível delimitá-los em cinco períodos.

1º Período: plano de embelezamento e melhoramento

O primeiro período contempla os anos de 1875 até 1930. Nessa época, o planejamento urbano não tratava de propostas grandiosas e complexas como atualmente. Ele se detinha em resoluções pontuais e se compunha de planos de embelezamento e melhoramento. Conforme Villaça (1999), eram projetos com influência europeia que tratavam basicamente de implementação de infraestrutura, alargamento de vias e acessos, obras de saneamento e ajardinamento. Também surgiram, nesse momento, projetos de grandes praças, monumentos e avenidas. Essas propostas, na maioria das vezes, eram pensadas para pontos centrais da cidade, sem se estender para zonas periféricas. Destaca-se que, nessa época, o plano em questão não era acessível para todos, sendo privilegiados aqueles de melhor condição financeira, que inclusive opinavam na implementação das propostas a partir de seus anseios e interesse pessoais. Nesse estágio, destacaram-se o engenheiro Saturnino de Brito, com planos de saneamento e diretrizes de organização e controle da expansão urbana para

as cidades de Vitória, Recife e Santos, e Pereira Passos, que, após tornar-se prefeito da cidade do Rio de Janeiro, elaborou várias diretrizes para embelezamento da cidade (Figura 2).

Segundo Leme (1999, p. 24):

Um dos planos mais representativos é o de Pereira Passos para o Rio de Janeiro. Tendo trabalhado na administração pública do Município anteriormente, Pereira Passos havia participado da elaboração do Plano de Melhoramentos de 1875. Ao tornar-se prefeito, adotou uma nova versão desse plano de melhoramentos, publicada em 1903, e que previa uma série de obras para o embelezamento da cidade. Entre as principais, destacam-se a criação da Av. Central (atual Av. Rio Branco), da Av. Beira Mar, conectando a Av. Rio Branco até o fim da Praia de Botafogo, e da Av. Mem de Sá, ligando a Lapa à Tijuca e a São Cristóvão.



Figura 2. Alargamento das vias para a cidade do Rio de Janeiro, proposta de Pereira Passos.

Fonte: Urbanidades (2017).

2º Período: plano de conjunto

Entre os anos de 1930 até 1965, surgiu o tipo de planejamento chamado “planos de conjunto”. Nesse período, as intervenções não eram pensadas apenas em pontos específicos das cidades, mas sim relacionadas a todo o território. Nesse sentido, a ideia se baseava em articular os bairros com o centro por meio

de uma ampla rede de transportes, não considerando apenas a contribuição estética para a paisagem, mas também o funcionamento eficaz das cidades.

Mesmo que já existisse a ideia de zonas específicas para alguns usos nas cidades desde 1866, segundo Villaça (1999), foi somente nessa fase que começaram a ser elaboradas e aplicadas legislações de uso e ocupação de solo.

Um exemplo do chamado plano de conjunto é o Plano de Avenidas de Prestes Maia, elaborado no ano de 1930 para a cidade de São Paulo. O destaque do plano foi o caráter monumental das avenidas propostas. Além disso, a proposta contava com embelezamento de espaços urbanos e habitações, sistemas de transportes com estradas para trem e metrô, além de legislações e índices urbanísticos.

Outro exemplo do período é o Plano de Agache (Figura 3) para a cidade do Rio de Janeiro, elaborado no mesmo ano do plano para São Paulo. Essa proposta contou com ideias para o sistema de esgoto e abastecimento de água, medidas para controle de inundações, além de propostas para remodelação imobiliária. A característica desse plano é que ele contou com uma fase de diagnóstico, realizada para facilitar o entendimento dos problemas da cidade, permitindo a criação de projetos e estratégias mais adequadas.

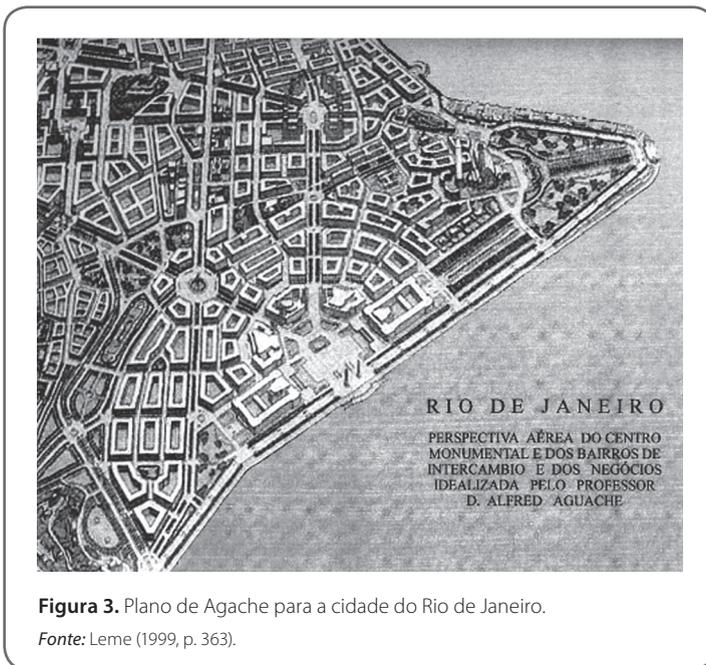


Figura 3. Plano de Agache para a cidade do Rio de Janeiro.

Fonte: Leme (1999, p. 363).

3º Período: plano de desenvolvimento integrado

Nos anos de 1965 até 1971, surgiram os chamados planos de desenvolvimento integrados, conhecidos também como “superplanos”, que passaram a propor estratégias a partir de um âmbito mais completo, incorporando outros aspectos além de diretrizes físicas e territoriais. Porém, nesse momento, muitas propostas que surgiram se tornaram muito complexas, a ponto de se distanciarem de sua implementação.

Conforme Villaça (1999), algumas características desse período são: propostas complexas que acabam sendo distantes e difíceis de implementar, conflito entre a administração e órgãos públicos, propostas muito abrangentes e custosas e dificuldade na aprovação dos planos, tendo em vista estes embates.

O problema desse período é que “[...] quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e, portanto, das suas possibilidades de aplicação [...]” (VILLAÇA, 1999, p. 214).

Um exemplo dessa fase foi o Plano Doxiadis para o Rio de Janeiro (Figura 4). Elaborado por um escritório grego, foi publicado no ano de 1965 por meio de um complexo volume de quase quinhentas páginas. Apresentava desde a parte de diagnóstico dos aspectos urbano, social e econômico até recomendações e previsões de crescimento e expansão da cidade.

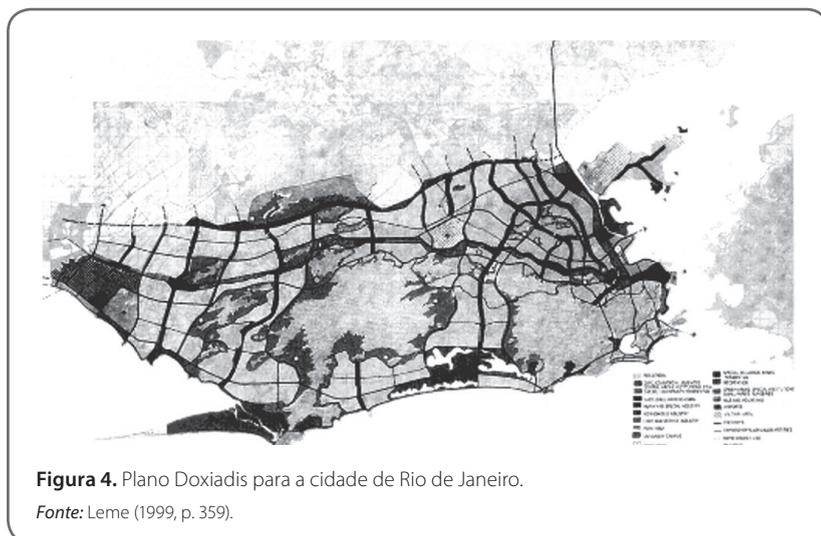


Figura 4. Plano Doxiadis para a cidade de Rio de Janeiro.

Fonte: Leme (1999, p. 359).

4º Período: plano sem mapas

O quarto período contempla os anos de 1971 até 1992 e foi intitulado como “plano sem mapas”. Devido à dificuldade de implementação dos “superplanos” do período anterior, que muitas vezes foram esquecidos e não executados, nessa época surgiram propostas que aboliram e evitaram complexos diagnósticos e até mapas específicos das propostas.

A característica desse período foi uma condensação dos objetivos, trazendo diretrizes mais genéricas. Para Villaça (1999, p. 221), “[...] nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes [...]”.

5º Período: *Estatuto da Cidade*

Este período, que contempla os anos de 1992 até 2001, caracteriza-se pela criação do Estatuto da Cidade e é marcado por uma reformulação da ideia de cidade, com transposição de barreiras e discussão sobre os anseios de uma cidade real.

A lei federal nº 10.257/2001, mais comumente chamada de Estatuto da Cidade, foi criada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade é uma tentativa de democratizar a gestão das cidades brasileiras com instrumentos de gestão; ao regulamentar as exigências constitucionais, reúne normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse de todos, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear essas ações.

Após a implementação do Estatuto da Cidade, muitas mudanças começaram a ocorrer em relação ao planejamento dos centros urbanos. De 2001 para os dias atuais, destaca-se um planejamento voltado para a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas. Isso se faz a partir de estratégias específicas para cada região, diagnósticos e pesquisas, diálogos e debates entre entidades, órgãos e cidadãos, a fim de devolver a cidade para os usos de todas as pessoas, e não somente de privilegiados.



Link

Conheça o Estatuto da Cidade neste vídeo. O estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo normas que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Acesse o link ou o código a seguir.

<https://goo.gl/FmQ1mJ>



O conceito de planejamento regional no Brasil

O planejamento urbano é um instrumento de organização das cidades, seja no âmbito físico-territorial, social, ambiental ou habitacional. Tem sua preocupação em analisar sob diversos aspectos a realidade das cidades a fim de melhorar seu funcionamento.

Já o planejamento regional trabalha não só sob o ponto de vista da cidade isolada, mas da sua conexão com cidades próximas do seu território, ou com as quais estabelece alguma relação econômica. “Dessa forma, os processos de inovações sociais e organizacionais, de produto e de processo e as demandas sociais devem ser analisados de forma regionalizada e sob uma perspectiva desde dentro da estrutura e dinâmica da rede urbana brasileira” (BRANDÃO, 2011, p. 21).

O planejamento regional é pensado e estabelecido a partir de porções do território e é uma ferramenta governamental que tem por objetivo organizar o território e seu desenvolvimento, solucionando problemas por meio de estratégias e propostas. O desenvolvimento e a melhoria de pontos específicos dessas regiões acabam influenciando as demais próximas, contribuindo para todo o sistema.

Planejar o território é algo imprescindível na nossa atualidade, tanto no âmbito local quanto no global, justamente para que essa atividade possa prognosticar alguns problemas que podem ocorrer, caso a realidade não seja mudada a tempo. O objetivo de se planejar no âmbito regional é tornar possível os anseios das comunidades, envolvendo diversos atores de áreas políticas, sociais, econômicas e ambientais, todos em prol de interesses comuns.

Assim como o processo de planejamento é complexo e deve considerar diversos aspectos e áreas para ser proposto e aplicado, ele também precisa ser compatível com as realidades de cada região, no sentido de que haja também um envolvimento dos cidadãos com as decisões locais. É preciso ter uma visão estratégica, propor intervenções, selecionar as ações e perceber os limites e as situações impostas por cada porção do território.

A economista Kon (1998) destaca, em seu artigo “Desenvolvimento regional e trabalho no Brasil”, três linhas de pensamento com relação às dinâmicas de planejamento regional.

A primeira linha trata sobre a teoria do equilíbrio regional, que parte do pressuposto de que deve haver um equilíbrio de preços e custos entre as regiões, tentando evitar a desigualdade de oportunidades e serviços entre as áreas. Porém, essa teoria acaba negligenciando o fato de que o crescimento das regiões tem a ver também com sua localização, demandas e produções, sendo difícil haver uma padronização desses aspectos para que haja uma igualdade econômica.

A segunda trata do desenvolvimento desequilibrado, o qual entende que as formas como a economia e o capital se reproduzem no espaço são diferenciadas, assim como as características de solo, topografia, localização, qualificação e força de trabalho de cada região, favorecendo determinadas culturas e outras não.

A terceira linha apresenta visões mais recentes de dinâmicas regionais e que entendem que cada região tem suas particularidades, aspectos diferenciados que devem ser tratados e resolvidos individualmente.

O Brasil, por ser um país com grande área territorial e variedade de povos, raças e culturas, deve ser tratado, organizado e planejado a partir das características de cada microporção do território, isso porque não existe um planejamento universal que se encaixe adequadamente em qualquer realidade. As problemáticas brasileiras envolvem diversas questões, desde ambientais até patrimoniais.

Portanto, o sistema de planejamento deve ajudar a organizar e canalizar as ações dos órgãos públicos, convergindo em um espaço local qualificado e com oportunidades para todos, a partir de suas especificidades.

Considerando que cada estado é dividido em regiões, e cada região é composta por vários municípios, os instrumentos de planejamento regional se dão por meio de variados planos pensados para cada um dos objetivos de

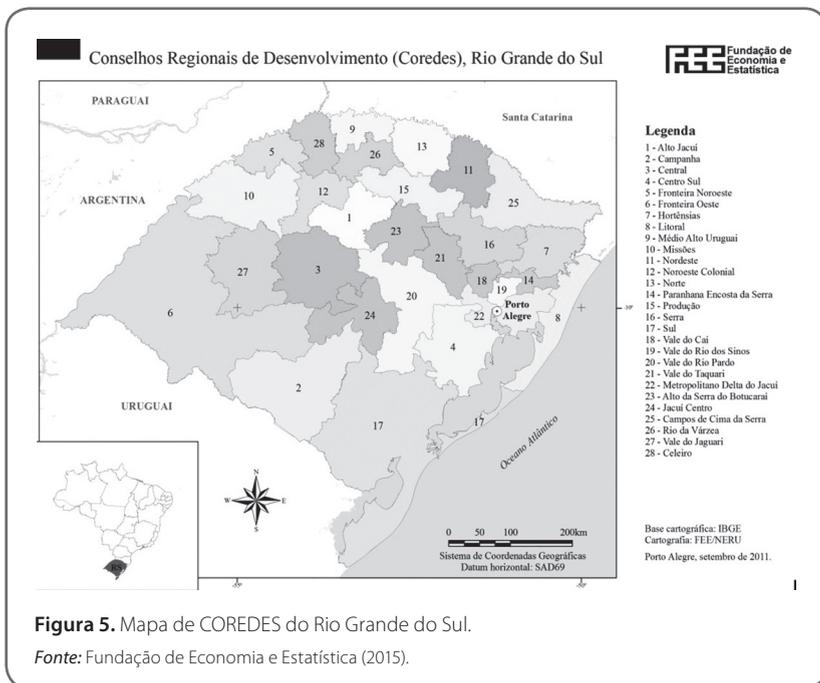
cada área específica, destacando suas principais características e problemas a fim de resolvê-los de maneira eficaz e comprometida.

No Brasil, em função dos ministérios, existem diversos setores de planejamento que vão desde o âmbito ambiental-urbano, de desenvolvimento rural, de educação ambiental, de gestão territorial até patrimônio genético, segurança e governança. Para cada um desses setores, existem propostas específicas direcionadas para regiões do país. Conforme o Ministério do Meio Ambiente:

O planejamento das cidades no Brasil é prerrogativa constitucional da gestão municipal que responde, inclusive, pela delimitação oficial da zona urbana, rural e demais territórios para onde são direcionados os instrumentos de planejamento ambiental. No âmbito do meio ambiente urbano, os principais instrumentos de planejamento ambiental são o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE, o Plano Diretor Municipal, o Plano de Bacia Hidrográfica, o Plano Ambiental Municipal, a Agenda 21 Local, e o Plano de Gestão Integrada da Orla. No entanto, todos os planos setoriais ligados à qualidade de vida no processo de urbanização, como saneamento básico, moradia, transporte e mobilidade, também constituem instrumentos de planejamento ambiental (BRASIL, 2017).

Como funciona o planejamento regional?

O estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, é dividido em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES (Figura 5). Cada um deles é composto por diversos municípios próximos territorialmente. Para cada um desses COREDES existem conselhos específicos que discutem propostas para aquela porção do território. O objetivo desses conselhos é estabelecer políticas públicas para o desenvolvimento das regiões por meio da promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, a integração dos recursos e das ações do governo na região, a distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem na região e a preservação e recuperação do meio ambiente, tendo como foco a melhora da qualidade de vida da população gaúcha.



A capital gaúcha pertence ao COREDE número 22, chamado Metropolitano Delta do Jacuí. Esse COREDE é composto por mais nove municípios, além de Porto Alegre: Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Santo Antônio da Patrulha, Triunfo e Viamão. Cada COREDE apresenta um perfil socioeconômico (Quadro 1), de modo a facilitar o entendimento das necessidades de cada região.

Quadro 1. Exemplo de um perfil socioeconômico de um COREDE

Perfil Socioeconômico: COREDE Metropolitano - Delta do Jacuí	
População total (2016)	2.562.135 habitantes
Área (2015)	5.651,4 km ²
Densidade demográfica (2013)	434,9 hab/km ²
Taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais	2,86%
Expectativa de vida ao nascer (2000)	72,07 anos
Coefficiente de mortalidade infantil (2015)	9,27 por mil nascidos vivos
Exportações Totais (2014)	U\$ FOB 4.885.351.814

Fonte: Fundação de Economia e Estatística (2015).

Dentro de cada conselho, existem programas específicos que tratam de assuntos diferentes, e seus planos e propostas servem como instrumento de gestão e planejamento regional. Dentre esses aspectos, são tratados individualmente os setores de: agropecuária e indústria, saúde, educação, polo de inovação tecnológica, segurança pública, infraestrutura e logística, indústria, comércio e serviços, turismo, recursos hídricos, meio ambiente e gestão pública.

É importante ressaltar que os recursos são distribuídos a partir do perfil socioeconômico de cada região, sendo de responsabilidade de cada conselho definir as principais ações e investimentos que irão realizar em prol daquela porção do território.

Nesse processo, além de prefeituras e câmaras de vereadores, é de extrema importância a participação de universidades, entidades, organizações e da população em geral. Todas as etapas são discutidas através de encontros e reuniões os quais todos os cidadãos têm o direito e dever de participar.



Exercícios

- Assinale a alternativa correta com relação à primeira necessidade que a atividade de planejamento teve que resolver após as consequências da Revolução Industrial.
 - Saneamento básico e salubridade.
 - Habitação e lazer.
 - Vias de circulação.
 - Meio ambiente e poluição.
 - Transporte coletivo.
- O que o urbanismo progressista-racionalista defendia?
 - Uma cidade tradicional dividida em zonas.
 - Uma cidade voltada para os pedestres.
 - Uma cidade moderna e funcional.
 - Uma cidade conservada e bonita.
 - Uma cidade com alta densidade e com funções misturadas.
- O modelo de planejamento atual para as cidades brasileiras prioriza:
 - estratégias gerais que se adequam a vários municípios.
 - os interesses individuais acima dos interesses coletivos.
 - o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas.
 - investimentos em transportes privados e vias de alta velocidade.
 - estratégias propostas e debatidas por órgãos municipais.
- Assinale a alternativa correta com relação à periodização do planejamento no Brasil:
 - Os planos de melhoramento e embelezamento tinham por objetivo criar monumentos em várias zonas da cidade, contribuindo para a estética dos espaços.
 - Os planos de conjunto tinham por objetivo estratégias que ligassem as cidades entre si.
 - Os planos de desenvolvimento integrado eram complexos e aplicáveis em diversas áreas das cidades.
 - Os planos sem mapa realizavam um diagnóstico criterioso antes da formulação das propostas.
 - Os superplanos incorporavam diversos aspectos além de diretrizes físicas e territoriais.
- Sobre o planejamento regional, assinale a opção correta:
 - É uma atividade que prioriza aspectos econômicos e funcionais dos estados.
 - É uma atividade complexa que requer conhecimento em várias áreas.
 - Busca a implementação de estratégias em regiões mais pobres do país.
 - Prioriza investimentos em algumas áreas do país.
 - Propõe soluções genéricas que possam ser aplicadas em locais diferentes.



Referências

BRANDÃO, C. A busca da utopia do planejamento regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, p. 17-37, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/263/667>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrumentos de planejamento*. Brasília: MMA, 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-urbano/instrumentos-de-planejamento>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

CAMPOS FILHO, C. M. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo: Nobel, 1989.

CHOAY, F. *O urbanismo*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *Lista de COREDES em 2015*. Porto Alegre: FEE, 2015. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

KON, A. *Desenvolvimento regional e trabalho no Brasil*. São Paulo: ABET, 1998. (Série Coleção ABET Mercado de Trabalho, v. 2).

LEME, M. C. S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. In: LEME, M. C. S.; FERNANDES, A.; GOMES, M. A. F. (Org.). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da USP, 1999. p. 169-243.

URBANIDADES. *Site*. [S.l.]: Urbanidades, 2017. Disponível em: <<http://urbanidades.org.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

Leituras recomendadas

SLACK, N. et al. *Gerenciamento de operações e de processos: princípios e práticas de impacto estratégico*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2013.

SOUZA, T. de J. F. et al. Proposta de melhoria do processo de uma fábrica de polpas por meio da metodologia de análise e solução de problemas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 35., 2015, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: Abepro, 2015. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/TN_STP_207_228_27341.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2016.

Processos históricos da geografia econômica

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Reconhecer a história da geografia econômica.
- Analisar a evolução da economia mundial no século XX.
- Relacionar a economia com a (re)produção do espaço geográfico.

Introdução

O espaço geográfico sofre transformações decorrentes das relações econômicas. Da mesma forma, as atividades econômicas também são modificadas por fatores relacionados ao espaço geográfico. A geografia econômica é o campo da geografia humana que tem como objetivo o estudo dessa influência mútua, além da produção e da distribuição de atividades ligadas à economia. Para estudar o desenvolvimento de conceitos desse campo de estudo, portanto, é fundamental entender a história das transformações econômicas e o seu impacto no espaço geográfico.

Neste capítulo, você vai ler sobre a história da geografia econômica nos âmbitos internacional e nacional, passando também pela evolução da economia mundial no século XX. Além disso, vai estudar alguns conceitos elaborados por geógrafos para explicar a conjuntura política e econômica por meio do espaço geográfico.

História da geografia econômica

O conceito de **espaço** é central na abordagem da economia e da política. Pensadores como Karl Marx, Jean Paul Sartre, Milton Santos, David Harvey e Paul Claval oferecem análises e fundamentos sobre o espaço organizado socialmente. As formas e funções desse espaço se transformam a cada período

histórico, pois é a esfera de permanência do ser humano e o lugar de vida que está sendo continuamente reorganizado. Para Karl Marx e Jean Paul Sartre, espaço e ser humano se combinam, enquanto o geógrafo Milton Santos estabelece que o ser humano é central na transformação do espaço.

Na geografia francesa, o tema da economia e das finanças apareceu ao longo da própria evolução da geografia no contexto de sua sistematização. Jean Dresch (1946) propôs o estudo de uma variável financeira para entender o colonialismo por meio dos investimentos internacionais. Com isso, o autor questionou como seria possível compreender as transformações dos países e a vida humana dos países dependentes, coloniais ou neocoloniais sem analisar as condições e as formas dessa mesma dependência. Jean Gottmann (1957) estudou a formação dos principais mercados mundiais de matérias-primas. Os locais que tinham recursos cultivados ou extraídos da natureza e que, posteriormente, eram consumidos ou transformados em mercadorias se tornaram também importantes praças financeiras. Isso revela que a atividade comercial internacional é uma das maiores requerentes de dinheiro, crédito e de outras variáveis financeiras correspondentes.

No estudo da economia de uma perspectiva espacial, os geógrafos Jean Labasse, Michel Rochefort e Pierre Monbeig foram muito importantes. Jean Labasse (1955), no livro *Os capitais e a região: estudos geográficos*, estudou a função econômica e financeira dos bancos em suas relações com o espaço das cidades e das regiões. Para o autor, a ação dos bancos tem relação direta com os gêneros de vida, isto é, os bancos entendem os costumes locais para conquistar a confiança de seu público. Labasse também analisou os fluxos de capitais e como sua circulação se relaciona com as redes e infraestruturas no espaço geográfico.

Já Pierre Monbeig (1957) sistematizou a economia e as finanças no artigo “Capital e geografia”. Para estudar a organização econômica e financeira das regiões, Monbeig propôs o conceito de **região bancária**, sugerindo que os bancos mantêm relações com lugares e atores financiados, animando a vida da região. Além disso, para o autor, tanto o dinheiro quanto o fluxo de transportes, de matérias-primas, de bens e pessoas têm uma lógica de circulação, que pode definir e individualizar uma região com características próprias.

Michel Rochefort (1960), por sua vez, sistematizou a geografia urbana e propôs o conceito de **rede urbana** para estudar economia. Rochefort desenvolveu também a ideia de **vida de relações das cidades**, “[...] que são os conjuntos de fluxos (de pessoas, de bens, de serviços e informações) que cada aglomeração exige para seu funcionamento” (CONTEL, 2016, documento *on-line*). Nesse contexto, houve também o estudo das **redes bancárias** e das

atividades de comércio, serviços e de administração que elas propiciam para seu entorno. Bancos, comércio e serviços, além da população nas cidades e a presença de atividades industriais, começaram a ser os principais fatores para definir os contornos das redes urbanas regionais e para interpretar o funcionamento das cidades e regiões sob um aspecto espacial da economia.

Em relação ao território brasileiro, os geógrafos Helena Kohn Cordeiro, Roberto Lobato Corrêa, Milton Santos e Leila Dias escreveram os primeiros trabalhos para entender a espacialidade das variáveis econômicas. Tradicionalmente, a história da geografia econômica no Brasil tratou da agricultura, das cidades e suas funções, dos transportes, da indústria e do comércio. A espacialização da economia e das finanças foi objeto de estudo de diversos autores, como Oswaldo Benjamim de Azevedo (1962), que estudou as funções urbanas e regionais do comércio da cidade do Rio de Janeiro, tratando da rede bancária e de como se desenvolveram as funções da cidade. O autor observou como a Cidade tinha uma grande concentração da rede bancária, de consumidores e de comércio. Ainda na década de 1960, o geógrafo Uyvão Antonio Pegaia pesquisou a rede bancária da cidade de São Paulo, com enfoque na geografia econômica (PEGAIA, 1965), descrevendo a localização das sedes dos bancos e as atividades que giravam em torno desses agentes na São Paulo do século XIX até as primeiras décadas do século XX.

Helena Kohn Cordeiro, Roberto Lobato Corrêa, Milton Santos e Leila Christina Dias também realizaram pesquisas mais sistemáticas sobre a relação da geografia com a economia e com as finanças, tratando de fenômenos mais recentes, do fim dos séculos XX e XXI. Esses geógrafos, bem como Carlos Augusto Franco da Silva, trazem questões de caráter nacional e internacional dos estudos, com o uso de pressupostos da economia políticas e temas sobre o monopólio de corporações e a centralização dos capitais, combinados aos estudos sobre a dinâmica da rede urbana e da metropolização. Há também um enfoque maior sobre o sistema bancário comercial, instituições do sistema financeiro, como o próprio Estado e o Banco Central do Brasil, com suas leis sobre a atividade financeira.

Além disso, foram incorporados aos estudos da geografia econômica as chamadas técnicas da informação, isto é, as telecomunicações, a informática e os centros de processamento de dados, por exemplo. Isso consolidou a informação como uma categoria central para esse tipo de estudo. Um dos conceitos que refletem essa nova categoria é o de **meio técnico-científico-informacional**, proposto por Santos (1994; 1996).



Saiba mais

Meio técnico-científico-informacional é um conceito que interpreta o desenvolvimento dos processos de transformação do espaço geográfico. Milton Santos considerou essas transformações desde o meio natural, sucedendo para o meio técnico, até chegar ao período atual, com maior uso das ciências e influência das informações sobre as formas espaciais. Todas essas mudanças no espaço são condicionadas pelas atividades humanas.

O **meio natural** é o período em que as técnicas eram dependentes da natureza, em que o ser humano ainda não produzia grandes transformações com interferências locais sobre o meio e ainda predominava a preservação da natureza. Como exemplo havia as técnicas de rotação de culturas na agricultura, em que o uso do solo era feito para estabelecer um equilíbrio entre uso e preservação da natureza.

O **meio técnico** concebeu o espaço mecanizado, com o ingresso de objetos e sistemas tecnológicos no meio produtivo. Um exemplo é a Primeira Revolução Industrial, ainda que já houvesse algumas técnicas obsoletas sobre o meio geográfico. Começou nesse período uma sobreposição dos vários tipos de objetos técnicos de forma desigual em diferentes regiões e territórios. A Divisão Internacional do Trabalho e a dependência das atividades humanas sobre o uso de maquinários e instrumentos se intensificaram.

O meio técnico-científico-informacional representa a etapa em que se encontra o sistema capitalista de produção e as transformações do espaço geográfico. Esse período se relaciona com a Terceira Revolução Industrial, conhecida também como Revolução Científica Informacional, que se desenvolveu de forma mais intensa a partir dos anos 1970. Ocorreu, então, a união entre as técnicas e a ciência, conduzidas pelas lógicas de mercado, que, pelos avanços tecnológicos, se expandiu e se consolidou no processo de globalização. Exemplos dessas transformações são o uso de internet de modo simultâneo, com trocas de grandes fluxos de informação, uso dos *drones* em ações militares e telecirurgia a distância.

Os objetos técnicos também têm informação e funcionam a partir dela, o que valida o nome do atual período de transformações do espaço geográfico. O processo de globalização, portanto, também se explica devido aos avanços possibilitados pelo meio técnico-científico-informacional.

A geógrafa Helena Kohn Cordeiro realizou estudos pioneiros na década de 1980 e 1990 sobre economia e finanças no Brasil. Suas análises ocorreram por meio da manifestação econômica no conjunto da rede urbana do território nacional, com trabalhos sobre a economia metropolitana, os centros financeiros e a relação dominação-dependência na situação da Divisão Internacional do Trabalho contemporânea.

Roberto Lobato Corrêa produziu muitos trabalhos a partir dos anos 1980 considerando a distribuição dos pontos de controle de agentes econômicos e do

setor financeiro no Brasil, principalmente ligados à rede urbana em processo de transformação. Como exemplo, podemos citar o aumento da centralidade de São Paulo como o epicentro das atividades financeiras do território brasileiro, a diminuição de bancos médios e pequenos instalados fora das metrópoles, o aumento do número e da diversificação de empresas financeiras como companhias de seguros, as corretoras de valores, os bancos de investimento e as sociedades de crédito imobiliário. Também foram identificadas nas metrópoles as áreas que atraem empresas de controle transacional da economia.

Roberto Lobato Corrêa é autor dos artigos “Concentração bancária e os centros de gestão do território” e “Dinâmica do espaço financeiro brasileiro”, em que sugere importantes definições sobre a relação entre o espaço geográfico, a economia e as finanças. Desenvolveu o conceito **espaço financeiro**, que é o conjunto de lugares onde há circulação de capital relativo aos depósitos, empréstimos, descontos, cobranças, juros, lucros e rendas, bem como salários, investimentos e serviços, que envolve pelo menos uma unidade do setor financeiro, até mesmo uma única agência (CORRÊA, 1993; 2006).

Além disso, nesse período, outras contribuições do geógrafo Milton Santos foram significativas para o tema da geografia econômica, desde a publicação de sua obra *A natureza do espaço* em 1996. O livro *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI* possibilitou uma nova interpretação do fenômeno da economia e das finanças sob a lente espacial (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Compreendeu-se, então, que a globalização possui duas variáveis imprescindíveis: as finanças e a informação, com a “tirania do dinheiro”, derivada da força econômica e política de grandes corporações financeiras (bancos globais, organismos financeiros multilaterais, fundos de pensão, bolsas de valores, investidores institucionais etc.) e da disponibilização de leis e regulações que promovem e legalizam a ação hegemônica dessas corporações. Os organismos multilaterais internacionais, como a Organização Mundial do Comércio, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial agem para tornar mais veloz, simultânea e onipresente a circulação do capital financeiro, para que os mercados nacionais dos países se adequem às lógicas de corporações globais (SANTOS, 1996).

A globalização, portanto, se dá pela união das técnicas da informação com as técnicas financeiras, permitindo que os operadores financeiros possam funcionar a todo o tempo e em todos os lugares, dispondo de um meio geográfico eficiente para transmitir informações e capitais, o chamado meio técnico-científico-informacional. Santos (1994; 1996; 1999; 2000; 2001) destaca a ampla e profunda monetarização da vida cotidiana e o acirramento da concentração da riqueza e dos elementos produtivos mais modernos em pontos

específicos do planeta, com ampliação da desigualdade do poder econômico e político das nações.

As contribuições dos geógrafos mencionados permitiram o desenvolvimento da ciência geográfica e dos estudos da geografia econômica para a explicação espacial dos fenômenos econômicos e financeiros de cada período histórico. Os estudos da geografia sobre a dinâmica histórica do capitalismo avançaram e ainda avançam para desenvolver conceitos necessários para entender o espaço geográfico e suas mudanças. Tais conceitos servem para ampliar de forma analítica a interpretação das relações entre fatores econômicos, sociais, políticos e culturais no contexto de cada país.

Evolução da economia mundial no século XX

Para tratar a evolução da economia mundial no século XX, teremos como pressupostos o **sistema capitalista** e a **organização do trabalho**, realizando uma síntese histórica do século XIX. Dessa forma, será possível compreender as bases que estabelecem as características da economia do século XX.

Breve resgate histórico da economia do século XIX

Partiremos da **Segunda Revolução Industrial**, com início na segunda metade do século XIX, que correspondeu a um novo momento de modernização de técnicas, permitindo ganhos de produtividade. Os novos conhecimentos científicos, a partir do século XIX, possibilitaram importantes inovações, como o uso da energia elétrica em máquinas industriais e o uso do petróleo em motores de explosão, destacando as inovações na indústria do aço, na energia e nos transportes.

O motor de explosão e a eletricidade fizeram com que as indústrias não precisassem mais obrigatoriamente se localizar junto a rios e jazidas minerais, transformando assim a organização espacial. Os veículos que utilizam motor de explosão, como automóveis e bondes, propiciaram mais mobilidade, e as cidades começaram a ser amoldadas a esses novos meios e sistemas de transporte. Os centros urbanos na Europa, já no fim do século XIX, expandiram-se até onde esses transportes podiam chegar. As cidades, então, conseguiram ampliar seu espaço de acordo com a possibilidade de deslocamento das pessoas. Essas inovações contribuíram para a transformação do espaço geográfico. As novas tecnologias suscitaram o desenvolvimento da indústria pesada, como a siderurgia, a metalurgia e a de máquinas e equipamentos industriais. Os motores

de explosão impulsionaram a fabricação de automóveis e, conseqüentemente, incentivaram a indústria petrolífera. A introdução da energia elétrica fez surgir o motor dessa fonte, tornando mais rápida a produção industrial, e ainda foram produzidos os primeiros eletrodomésticos, que mudaram radicalmente a vida cotidiana das famílias. Nas fábricas, as máquinas se tornaram motorizadas. Para que isso acontecesse, algumas indústrias se associaram para ampliar a capacidade produtiva e competitiva, e os bancos passaram a compartilhar dos lucros das atividades industriais. Nesse período, ocorre uma extraordinária concentração de capital em um pequeno número de empresas, que formaram grandes monopólios e oligopólios. À medida que elas ampliavam seus lucros, aumentavam seu poder industrial. Muitas indústrias acabaram desaparecendo por não ter a mesma capacidade competitiva.



Saiba mais

No **monopólio**, uma única empresa detém um segmento do mercado consumidor com seus produtos e/ou serviços. Dessa forma, não há concorrência. No **oligopólio**, um pequeno grupo de empresas monopoliza um setor da economia, dominando a oferta de vários produtos e serviços, estabelecendo e determinando seus preços. Nesse caso, há entre elas mais acordos do que competição.

As mudanças em virtude da Segunda Revolução Industrial, a partir da segunda metade do século XIX, intensificaram o processo de urbanização, pelas novas técnicas desenvolvidas no período e pela transformação dos espaços dos centros, sobretudo nos Estados Unidos e em países centrais da Europa. Nasceram núcleos comerciais, hospitais, delegacias, cartórios, escolas e empresas que seguiram essa concentração da população no espaço. Isso também propiciou o surgimento de novos meios de transporte, como bondes, para favorecer o trânsito crescente de pessoas e mercadorias.

Portanto, quando o capitalismo monopolista se constituiu, por volta de 1950, ocorreu uma divisão entre potências industriais e países periféricos, de economia agrária e mineradora. Inglaterra, Alemanha e França, por exemplo, eram os mais industrializados, além dos Estados Unidos, que estavam em acentuado crescimento. Os países da América Central e do Sul, como o Brasil, e muitos do continente africano eram os fornecedores de matérias-primas e consumidores dos produtos industrializados. A relação entre os países foi

beneficiada pelo desenvolvimento na comunicação, com a telegrafia, e nos meios de transporte, com as ferrovias e a navegação.

A economia na transição do século XIX ao século XX

No começo do século XX, assistiu-se a uma crise de grandes proporções no desenvolvimento capitalista. As fábricas, incapazes de vender os bens que produziram, paralisaram suas atividades. O mesmo aconteceu com a produção agrícola, que não possuía compradores. Trabalhadores perderam os empregos, reduzindo ainda mais o número de consumidores, e as ações das empresas nas bolsas de valores desvalorizaram, com prejuízos consideráveis (CORRÊA, 1993).

O processo industrial até então era fundamentado no modelo fordista, com busca incessante de mercados para aumentar a produção. No entanto, a produção em massa ocasionou um excesso de produção de bens, que não foi absorvido pelo mercado consumidor da época, incluindo o mercado europeu. Esse foi um dos principais elementos que desencadearam a crise de 1929, conhecida como **quebra da Bolsa de Nova Iorque**.

Para superar a crise, o governo dos Estados Unidos estabeleceu um conjunto de medidas conhecido como **New Deal**. Dessa forma, o Estado teve papel mais ativo na economia, com ações para proteção das empresas nacionais e investimentos em infraestrutura e programas sociais. Apenas após a Segunda Guerra Mundial o descompasso entre a produção e a demanda de consumo foi superado. Com a recuperação do crescimento das indústrias, as cidades industrializadas continuaram a se desenvolver (SANTOS, 1999).

A consolidação do sistema fordista teve como base transformações técnicas, organizacionais e sociais. Esse modelo inseriu transformações na organização industrial e do trabalho, desencadeando também profundas alterações no modo de vida das pessoas. O criador desse modelo de produção, Henry Ford, instalou a primeira linha de produção de automóveis de forma automatizada, em 1914. Esse foi o modelo de gestão de produção até a Segunda Revolução Industrial e chegou a durar até a década de 1980, ainda que, na década de 1970, já tivesse iniciado o processo da Terceira Revolução Industrial. O fordismo teve como fundamento um sistema de produção em massa, a **linha de produção**. Tecnicamente, era formado por linhas de montagem semiautomáticas, permitidas por altos investimentos para desenvolver máquinas e instalações das indústrias (SANTOS, 1994; 1999).



Saiba mais

A **Terceira Revolução Industrial** começou nos Estados Unidos e em países centrais da Europa, como França e Alemanha, quando os desenvolvimentos científicos se uniram fortemente com a produção. Um exemplo é utilização da energia nuclear do átomo. Iniciou-se por volta de 1970 com a evolução do uso da robótica em linhas de montagem de automóveis e consolidou-se nos anos 1990 com o uso do computador pessoal e da internet. A Terceira Revolução Industrial se destacou pelos avanços tecnológicos e científicos na indústria e progressos técnicos na agricultura, pecuária, comércio e prestação de serviços. Todos os setores da economia foram influenciados por novas técnicas científicas e informacionais. A globalização foi um evento importante para produção e relações comerciais entre diversos países do mundo, possibilitando a massificação dos produtos, principalmente na área da tecnologia da informação e comunicação (SANTOS, 2000).

Na economia mundial do século XX, além da expansão industrial e tecnológica, destaca-se também a participação dos Estados Unidos nas duas guerras mundiais. Durante a **Segunda Guerra Mundial**, os poderes econômico e militar do País se intensificaram. Quando a guerra acabou, em 1945, sua supremacia e influência política sobre vários países subdesenvolvidos se firmaram. Isso fez com que tivesse forte impacto no capitalismo. Fornecia auxílio financeiro para que as nações europeias pudessem se recuperar, o que ficou conhecido como **Plano Marshall**, reafirmando seu poder também na Europa (SANTOS, 2000). O dólar passou a ser a moeda de troca utilizada em todo o comércio internacional, e o País espalhou sua hegemonia, sua dominação cultural, militar, econômica e política pelo planeta, sobretudo nos países subdesenvolvidos. Assim, os Estados Unidos se tornaram o país capitalista mais desenvolvido, além de a maior potência industrial e agrícola do planeta, possuidor de volumosos recursos financeiros e o principal comprador das reservas de ouro do mundo (LABASSE, 1955).

Outra importante mudança no aspecto econômico e geopolítico após o fim da Segunda Guerra Mundial ocorreu na relação de forças que se instituiu entre os países mais fortes do planeta, a **Guerra Fria**, instituída com a **Doutrina Trumann** (1947–1991). Os países da Europa que participaram da Segunda Guerra estavam desestruturados por causa do conflito, com cidades e campos arrasados, produção e indústrias desarranjadas e muitas dívidas, além das decorrências de mortos e feridos. Os Estados Unidos, a potência vitoriosa no conflito, tornou-se o país mais poderoso do mundo capitalista. Porém surgiu

uma nova potência, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que também venceu a guerra, consumando o socialismo que já era um sistema vigente desde 1917. Diferente do capitalismo, o socialismo é um sistema social e econômico que, sinteticamente, tem uma organização econômica em que administração e propriedade são públicas ou coletivas, assim como os meios de produção e distribuição de bens, propondo uma sociedade marcada pela igualdade (CORRÊA, 1993). O planeta passou a ser comandado por dois blocos: o socialista e o capitalista, representados pela URSS e pelos Estados Unidos, respectivamente, que disputavam a liderança sobre as outras nações. O antagonismo entre esses dois blocos promoveu a Guerra Fria. Ainda que ambos os Países tivessem um requintado arsenal destrutivo, como aviões caças, mísseis nucleares, submarinos e navios de guerra, não houve enfrentamento em um campo de batalha. O confronto foi no campo diplomático econômico, com corrida armamentista e expansão de áreas de influência por meio de apoio político, financeiro e militar a conflitos que aconteciam em outros continentes, como as guerras da Coreia, do Vietnã e do Afeganistão (PEGAIA, 1965).

A disputa pela ampliação do poder alavancou as indústrias bélicas desses Países, que produziam e comercializavam armas para outras guerras. O desenvolvimento tecnológico promovido pela indústria bélica permitiu a transformação da economia, da política e do espaço mundial do século XX. As tecnologias como telefones sem fio, protótipos de *smartphones*, satélites, cabos de fibra óptica, computadores e rede de internet foram concebidos nesse período para fins militares e hoje são essenciais nas indústrias, nos serviços, nas telecomunicações e na vida cotidiana. O controle remoto dos televisores é um exemplo, pois utiliza a tecnologia desenvolvida originalmente para produzir mísseis teleguiados. A concorrência entre os Estados Unidos e a URSS visava manter e conquistar territórios, disputando recursos naturais, mercados consumidores, controle de rotas, energia e tecnologia (SANTOS, 2000).

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o comércio internacional cresceu intensamente com as evoluções técnicas nos transportes, nas telecomunicações, na informática, na relação entre indústrias e entre países. Quando nos remetemos ao processo de grande dinamismo econômico na Ásia no presente, a China, é o país que possui a maior parte das trocas comerciais, com números importantes nas importações e exportações de mercadorias. A integração da China no comércio global contribuiu para o processo de globalização. Em escala menor, países do Sudeste asiático, como Filipinas, Malásia, Tailândia, Indonésia e dos países pertencentes ao grupo dos chamados Tigres Asiáticos, como Taiwan e Coreia do Sul, também abriram seus mercados para a participação no competitivo comércio internacional. Essas ações tiveram início após

o fim da Guerra Fria, com a fragmentação da União Soviética e da divisão do planeta entre os países influenciados pelo capitalismo e outros influenciados pelo socialismo. Com a conjuntura predominada pelo sistema capitalista, houve o acirramento da competição econômica e tecnológica mundial. Formaram-se, então, vários polos econômicos, e a Ásia se consumou como uma nova fronteira do capitalismo, atraindo vários países que começaram a investir no mercado asiático, importando produtos e também vendendo mercadorias (CORRÊA, 2006).

Além disso, após a Segunda Guerra Mundial, cresceu a implantação de filiais em diferentes países. Os Estados Unidos criaram filiais em países europeus, principalmente subdesenvolvidos, evitando crises de produção e ampliando seus domínios de mercado. Empresas da Alemanha, da França, da Inglaterra e do Japão também criaram filiais em diferentes partes do planeta. Dessa forma, a política de relação internacional passa a ser determinada de forma mais coesa pelos países desenvolvidos (SANTOS, 2000).

A chegada de filiais de grandes empresas internacionais ao Brasil aconteceu a partir da década de 1950, quando muitas delas, dos Estados Unidos e da Europa, instalaram-se em vários países da América Latina. O polo industrial do ABCD Paulista, por exemplo, foi formado por indústrias automobilísticas. O ABCD Paulista faz parte da região metropolitana de São Paulo, representada por Santo André (A), São Bernardo do Campo (B), São Caetano do Sul (C) e Diadema (D). Junto ao crescimento industrial do ABCD, houve um desenvolvimento da organização sindical na região para a consolidação do movimento sindical brasileiro (CORRÊA, 1993).

A vinda das indústrias exigia a ampliação da mão de obra na região, que foi suprida pela intensificação do êxodo rural em vários Estados brasileiros, como ocorreu na região do semiárido nordestino, principalmente por causa das secas e da pobreza. Essa migração também se deu pela modernização do processo de trabalho no campo e pela concentração de terras, para atender ao consumo urbano crescente.

Nas metrópoles, a falta de investimento em serviços sociais (saúde, educação e transporte, principalmente) e a especulação imobiliária geraram numerosos problemas urbanos, até hoje vivenciados, com a periferização das grandes cidades. Com a chegada das indústrias e a ampliação da oferta de empregos, muitos trabalhadores foram atraídos para os centros urbanos, causando o crescimento rápido e intenso das cidades, o que, sem planejamento, trouxe consequências negativas para a população (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

Economia e transformações do espaço geográfico

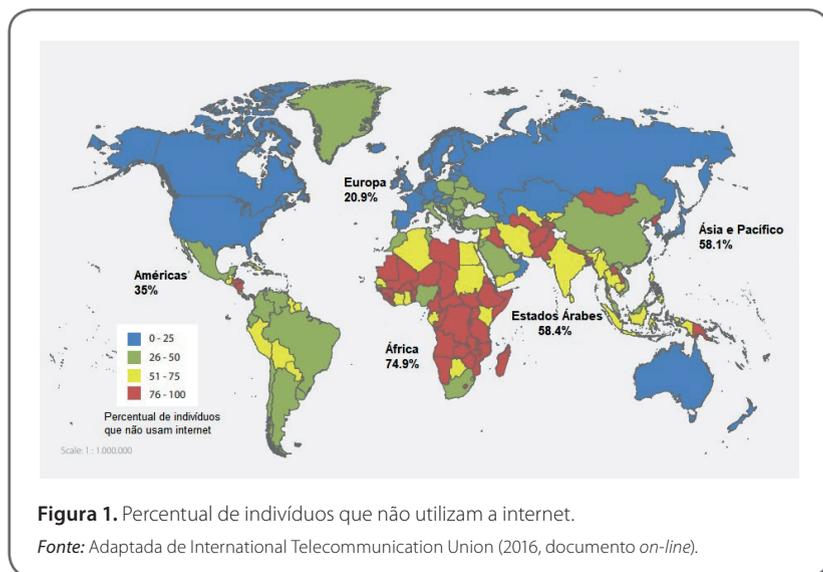
A partir dos anos 1970, a economia e a política passaram por velozes e profundas mudanças, que cooperaram para o processo de globalização e para as transformações espaciais. Houve uma integração intensa dos mercados e das relações internacionais, propiciadas pelos meios de comunicação e transportes em virtude dos avanços tecnológicos da segunda metade do século XX em diante.

Segundo Santos (2000), a globalização pode ser compreendida por vários aspectos, entre eles o econômico, e trouxe consequências importantes para a organização e a estruturação do espaço. As principais características são as mudanças tecnológicas e a distribuição desigual dos sistemas técnicos pelo planeta. Os processos modernos de produção nas indústrias, o grande aumento na exportação e na importação de mercadorias e o intenso fluxo de produtos e capitais pelo mundo estabeleceram condições para que as mudanças ocorressem.

O espaço geográfico é uma funcionalização da globalização e é produzido para permitir fluir suas necessidades. Assim, é o espaço geográfico que viabiliza a globalização, pois nele se materializam três de seus pressupostos: “[...] a unicidade técnica, a convergência dos momentos e a unicidade do motor” (SANTOS, 1994, p. 49). A unicidade técnica é a capacidade de instalar qualquer tecnologia produtiva em qualquer parte do mundo. Já a convergência dos momentos é proporcionada pela unificação técnica, que significa os vários sistemas complexos que têm a capacidade de produzir a comunicação em tempo real, como é o caso da internet. A unicidade do motor pode ser entendida como a direção centralizada e unificada, como a direção do mundo econômico e das finanças pelos executivos e gestores que atendem aos interesses dos proprietários de empresas transnacionais e do sistema financeiro internacional. Logo, existe nesse período um mercado hierarquizado e articulado pelas firmas hegemônicas, nacionais e estrangeiras que comandam o território com apoio do Estado (SANTOS, 2000).

Como a globalização é caracterizada também pela união entre ciência e técnica a serviço das grandes empresas, é enorme a produção de importantes inovações, como as telecomunicações, com desenvolvimento de satélites e fibras óticas, a informática, novas fontes de energia, como a solar, a engenharia genética, os avanços na química e na engenharia de materiais. Esses avanços estão em todos os setores da economia, com mais ou menos intensidade e impacto crescente no cotidiano de todos, reestruturando a materialidade do espaço, o tamanho das indústrias e o tipo de mão de obra utilizada (SANTOS; SILVEIRA, 2001). A internet, por exemplo, modificou sobremaneira a forma de trocar informações, promovendo as interações pessoais, profissionais, comerciais e

culturais. No entanto, esse fenômeno não ocorreu de maneira generalizada em todos os países, o que acabou gerando desigualdade. Considerando isso, assim como a educação e a saúde pública, o acesso à internet tem sido utilizado como um dos indicadores de desigualdade. Isso pode ser observado na Figura 1, que demonstra o percentual de pessoas sem acesso à internet no mundo.



Outro aspecto importante da globalização é a crescente competição e a consequente necessidade de redução de custos para que as empresas possam ampliar sua atuação em diferentes lugares do planeta. Essa ampliação ocorre principalmente em direção aos países subdesenvolvidos, que proporcionam mais facilidades para instalação, com isenção fiscal e baixo custo da mão de obra. Essas empresas também investem em inovação e tecnologia, em centros de pesquisa nos países desenvolvidos, com laboratórios e universidades, e são os que mais aplicam em educação. Esse avanço possibilita às empresas maior concentração de riquezas. Além disso, as grandes corporações controlam a venda de produtos de alta tecnologia, como *smartphones*, computadores, equipamentos de telecomunicação, satélites, aviões, remédios e vacinas, dominando os mercados, as patentes e a inovação.

Nesse contexto, configura-se espacialmente a posição de cada tipo de país. Os subdesenvolvidos dependem das grandes corporações para receber investimentos e importar produtos e serviços. Países desenvolvidos exportam matéria-prima de países subdesenvolvidos por um custo baixo. No entanto,

para países subdesenvolvidos, importar tem um custo alto, já que o produto ou serviço final tem maior valor agregado. Dessa forma, há uma submissão da economia dos países subdesenvolvidos aos países ricos. Esse tipo de comércio tem como base a lógica política e econômica do neoliberalismo. Isso significa que o poder público participa minimamente na economia e implementa uma restrição fiscal, em que gastos com serviços públicos, como educação e saúde, são diminuídos, causando o sucateamento desses serviços. Assim, as empresas privadas têm maior liberdade para atuar, inclusive nesses segmentos, reestruturando os serviços e mudando a noção de direitos ao cidadão para direitos ao consumidor, ou seja, somente aquele indivíduo que pode pagar pelo serviço conseguirá acessá-lo. Além disso, na política neoliberal, a privatização de empresas estatais passa o controle a empresas privadas. O patrimônio que era público passa a ser utilizado pelas empresas para a aquisição de lucros crescentes. Um exemplo é a privatização das empresas de telefonia no Brasil, que atuaram no desenvolvimento tecnológico das redes de telecomunicação mundial e na ampliação do acesso à telefonia, mas aumentou o custo e diminuiu a qualidade da prestação de serviços (SANTOS, 2000).

A economia transformada pelos processos de globalização ampliou a movimentação de pessoas entre países e continentes. A emigração de brasileiros para os países desenvolvidos é um exemplo. Em momentos em que o Brasil passa por intensas crises financeiras, os brasileiros podem ser barrados na entrada de vários países. Durante o crescimento dos Estados Unidos, do Japão e de nações da Europa, a partir da segunda metade do século XX, trabalhadores de países subdesenvolvidos eram aceitos nesses lugares, pois sua mão de obra barata era explorada como saída para diminuir custos a construção de infraestruturas e serviços, por exemplo (CORRÊA, 1993). Porém com as crises financeiras também ocorrendo em países desenvolvidos, esses imigrantes já não são admitidos, pois são vistos pela população dos países desenvolvidos como concorrentes no mercado de trabalho. As políticas de imigração ficaram mais rígidas, e o ataque a estrangeiros tornou-se mais comum nesses países (SANTOS, 2000).

A história da geografia econômica, portanto, pode ser interpretada em escala maior, a internacional, e em escala menor, a nacional. Para interpretar como a economia impacta nas transformações espaciais, muitos geógrafos organizaram conceitos para entender a conjuntura política e econômica por meio do espaço geográfico. Os principais aspectos da economia mundial do século XX motivaram as mudanças do espaço por eventos tanto globais quanto nacionais, o que fez as teorias da geografia econômica serem desenvolvidas e também mudarem, de acordo com as transformações econômicas e o impacto espacial em cada período histórico.



Referências

AZEVEDO, O. B. Visão panorâmica da conjuntura mundial e nacional. *Revista de filosofia*, v. 4, n. 16, 1962.

CONTEL, F. B. As finanças e o espaço geográfico: contribuições centrais da geografia francesa e da geografia brasileira. *Revista brasileira de geografia*, v. 61, n. 1, p. 59-78, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://bdpi.usp.br/item/002778646>. Acesso em: 10 nov. 2019.

CORRÊA, R. L. Concentração bancária e os centros de gestão do território. In: CORRÊA, R. L. *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 61-97.

CORRÊA, R. L. Dinâmica do espaço financeiro. In: SCARLATO, F. C. et al. (org.). *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*. São Paulo: Hucitec-Anpur, 1993.

DRESCH, J. *Sur une géographie des investissements de capitaux*. L'exemple de l'Afrique noire. Bulletin de l'association de géographes français, 1946.

GOTTMANN, J. *Les marchés des matières premières*. Paris: A. Colin, 1957.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. *World's offline population*. Geneva: ITU, 2016. 1 mapa, color. Disponível em: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/ICTFactsFigures2016.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

LABASSE, J. *Les capitaux et la région: étude géographique*. Essai sur le commerce et la circulation des capitaux dans la région lyonnaise. Paris: Presses de Sciences Po, 1955.

MONBEIG, P. Capital e geografia. In: MONBEIG, P. *Novos estudos de geografia humana brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1957. p. 215-236.

PEGAIA, U. A. *A rede bancária da cidade de São Paulo: aspectos geográficos*. 1965. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1965.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. *GEOgraphia*, Niterói, v. 1, n. 1, p. 1-13, 1999. Disponível em: <http://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13360/8560>. Acesso em: 11 nov. 2019.

SANTOS, M. *Por outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 4. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

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

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.



Fique atento

Os *links* para *sites* da Web fornecidos neste capítulo foram todos testados, e seu funcionamento foi comprovado no momento da publicação do material. No entanto, a rede é extremamente dinâmica; suas páginas estão constantemente mudando de local e conteúdo. Assim, os editores declaram não ter qualquer responsabilidade sobre qualidade, precisão ou integralidade das informações referidas em tais *links*.

Políticas públicas

Objetivos de aprendizagem

Ao final deste texto, você deve apresentar os seguintes aprendizados:

- Conhecer o conceito de políticas públicas.
- Verificar as particularidades na implementação das políticas públicas.
- Identificar os fatores que motivam a implementação das políticas públicas no Brasil.

Introdução

As políticas públicas podem ser consideradas uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Neste texto você irá refletir sobre a implantação das políticas públicas no Brasil e também sobre sua implementação.

O que é política?

Certamente, você já leu em vários textos a palavra política, ou as expressões como ciência política e/ou teoria política. Para você, essas expressões tem o mesmo significado? Acompanhe as explicações a seguir.

Segundo Giner (1986), “[...] o objeto da ciência política não apresenta grandes dificuldades: é a ciência da autoridade dos governantes, do poder [...]”, logo, podemos afirmar que política está diretamente relacionada ao poder.

O que seria ciência política? Em meados do século XIX, principalmente na Alemanha, Itália e França essa expressão surgiu como uma disciplina voltada para o estudo de fenômenos ligados às estruturas políticas de maneira sistemática. Nesse sentido a palavra **ciência** é utilizada como ideia oposta à noção de **opinião**, de modo que “ocupar-se cientificamente de política significa não se abandonar a opiniões e crenças do vulgo, não formular juízos com base em dados imprecisos, mas apoiar-se nas provas dos fatos.” (BOBBIO, 1988, p. 45).

Portanto, a ciência política é o estudo dos sistemas de governo, análises de comportamento político e de atividades políticas em geral. Ela trata,

principalmente, dos atos e dos atores que participam de atividades políticas, considerando suas ações e o cenário em que essas ações são tomadas. Dedicar-se, também, ao estudo dos processos de disputa política, isto é, os processos de embate em nome da distribuição de poderes.

Qual a diferença entre ciência política e teoria política? Podemos afirmar que a área temática da **teoria política** é um ramo da ciência **política** que agrega contribuições de diversas disciplinas, especialmente, da filosofia **política** e da história das ideias **políticas**.

Tudo isso, no entanto, começou na Grécia Antiga. A noção de política não é recente. Na obra *A República*, as reflexões do filósofo grego **Platão**, que foi discípulo de Sócrates, apresentaram um modelo político que previa a adoção de um sistema de educação caracterizado pela igualdade de condições a todos os cidadãos. Veja o diálogo presente na obra “[...] é uma descrição da república ideal, que tem por objetivo a realização da justiça entendida como a atribuição a cada um da obrigação que lhe cabe, de acordo com as próprias aptidões.” (BOBBIO, 1988, p. 45).



Saiba mais

Platão (427 – 347 a. C) foi um grande filósofo e idealista grego. O mais notável dos discípulos de Sócrates, que o transforma em personagem central dos seus diálogos. A teoria das ideias de Platão (Figura 1) sustenta que o nosso conhecimento é apenas a reminiscência das ideias universais e eternas, como a sombra projetada no interior de uma caverna – segundo sua própria alegoria. Em sua república utópica, o governo da cidade deveria ser entregue aos filósofos. O platonismo exerceu uma enorme influência na evolução da Filosofia idealista posterior e foi a ideologia da aristocracia grega. (RIUS, 1990, p. 155).

Aristóteles, discípulo de Platão, é o autor da clássica frase “o homem é um animal político por natureza”, pois a cidade (*polis*) é natural e o fim do **homem** é a felicidade (BOBBIO, 1988). E essa felicidade só se atinge plenamente na cidade. Em sua principal obra *A Política*, Aristóteles apresenta o regime econômico como a origem para as desigualdades sociais, porém admite a escravidão por considerá-la necessária à sociedade.



Saiba mais

Para Aristóteles (384 – 322 a. C.), a teoria clássica das formas de governo é aquela exposta em *A Política*, clássica e foi repetida durante séculos sem variações. A Política está dividida em oito livros, dois – o terceiro e o quarto – estão dedicados à descrição e à classificação das formas de governo. Vale notar que na obra encontramos muitas definições de constituição. Uma delas que está no livro terceiro é “A constituição é a estrutura que dá ordem à cidade, determinando o funcionamento de todos os cargos públicos e, sobretudo, da autoridade soberana.” (BOBBIO, 1988, p. 55).

Note quantos séculos se passaram desde a Grécia Antiga até os fatos históricos políticos que resultaram nas lutas por independência dos países da América colonizada pelos europeus (início de 1776), a independência das 13 colônias inglesas da América do Norte (dando origem aos Estados Unidos), somados a Revolução Industrial (1760-1830) e a Revolução Francesa (1789).

Contudo, não esqueça que foi a Revolução Francesa que levou a burguesia ao poder dando início as “provocações” por mudanças ideológicas no povo, mas somente a partir do século XIX que foram percebidas as diferenças políticas formadas em oposição aos efeitos dessa revolução, ao liberalismo, à grande indústria e até mesmo ao capitalismo.



Saiba mais

Ideologia significa **aquilo que seria ou é ideal**, que contém um conjunto de **ideias, pensamentos, doutrinas** ou **visões de mundo** de um indivíduo ou de determinado grupo, orientado para suas ações sociais e políticas.

Para ampliar seu conhecimento acerca do tema, leia a obra: *O que é ideologia?*, de Marilena Chaui (2003).

Políticas públicas: conceito

Agora que você já sabe o que é política, vamos entender o que é uma política pública. Esse conceito também dá margem para variadas definições, segundo Mead em 1995, Lynn em 1980, Peters em 1986, Dye em 1984, que seguem uma

mesma linha teórica tendo como foco o governo como promotor de ações que influenciam a vida dos cidadãos. Para sua reflexão, neste texto, trabalharemos com a definição de Laswell “[...] decisões e análises sobre política pública implicam, em linhas gerais, responder as questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.” (SOUZA, 2006).

Existem críticas a essa abordagem por superestimar os aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, alguns autores argumentam que elas ignoram a essência da política pública, além de que, ao centrarem-se nos governos, essas definições obscurecem o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos.

São dois os elementos fundamentais das políticas públicas:

- **Intencionalidade pública:** é a motivação para se estabelecer ações para tratamento ou resolução de um problema.
- **Problema público:** é a diferença entre a situação atual vivida (*status quo*) e uma situação ideal possível à realidade coletiva. Veja a representação de problema público da Figura 1.

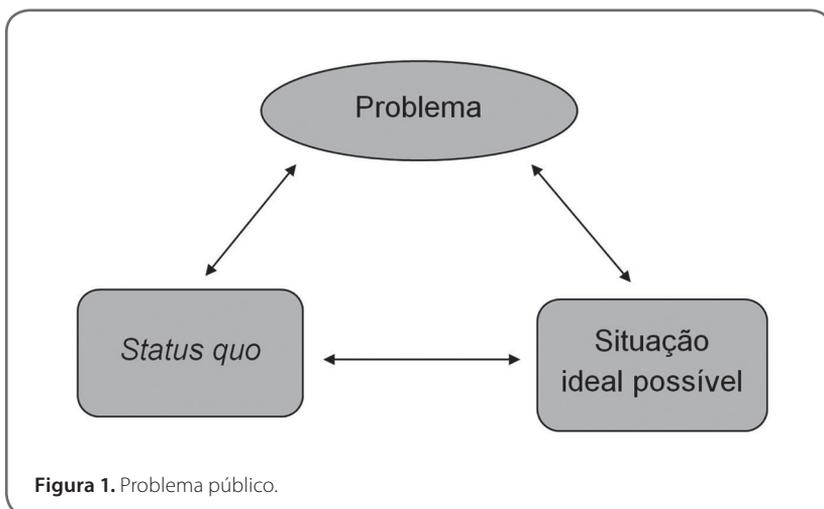


Figura 1. Problema público.

Um problema só se torna público quando os atores políticos consideram o problema (situação inadequada) e o público (relevante para a coletividade) a que se destina a política. Agora você vai conhecer como se dá o processo de implementação de uma política pública.

Implementação de políticas públicas

O processo de implementação de uma política pública é dinâmico e não linear e ocorre no momento em que as decisões de políticas se traduzem em ações. Para isso, a análise do contexto em que se está implementando uma política é importante para sua eficácia. Embora diversos fatores contextuais possam ser importantes para um determinado caso, quatro demandam uma atenção especial:

- 1. Grau de estabilidade política:** um ambiente pode ser considerado “propício” para a processo de implementação de uma política pública se houver um apoio político consideravelmente forte em relação aos produtos do programa de ações que serão produzidos; e se a capacidade burocrática para tarefas analíticas e de implementação também forem relativamente fortes.
- 2. Grau em que o ambiente político e econômico externo está mudando:** pode ocorrer de forma lenta ou mais rapidamente. A forma como o ambiente geral de políticas públicas, como facilitador, e o ritmo de mudança se cruzam pode oferecer “pistas” para as perspectivas de implementação.
- 3. Abertura do processo de políticas públicas:** refere-se ao grau em que o processo é influenciado por uma série de atores, em vez de ter uma base de tomada de decisão estreita. Isso significa que, em um país com forte diversidade cultural e ideológica, somadas a presença forte de ONGs e liberdade de imprensa, a formulação de políticas será inevitavelmente moldada por um grande número de atores, diferente do que ocorreria em um país em que a formulação de políticas é restrita a uma pequena elite.
- 4. Grau de descentralização do setor público:** a descentralização é um dos temas centrais em debates sobre desenvolvimento nas últimas décadas. Está relacionada ao grau em que essas tendências afetarão as formas como as decisões relacionadas à adoção de políticas são tomadas, os recursos mobilizados e os atores administrativos e não burocráticos para a implementação.

Nesse sentido, podemos afirmar que a “forma” como é concebido o problema de implementação de uma política pública é moldada a partir de uma análise das demandas da sociedade. Cabe destacar que dois pontos são fundamentais no momento da implementação, primeiro deve se estabelecer se a natureza do problema é administrativo organizacional e se sua resolução depende da

especificação de objetivos e do controle de seus subordinados. Já no segundo momento, deve-se analisar se o problema de implementação decorre de conflito de interesses. A solução para os problemas de implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

Políticas públicas na realidade brasileira

A seguir você verá uma relação com algumas políticas públicas nacionais que foram regulamentadas em legislações específicas:

- Política Nacional do Meio Ambiente – Lei Federal nº 6.938/1981.
- Política Nacional de Recursos Hídrico – Lei Federal nº 9.433/1997.
- Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) – Lei Federal nº 12.305/2010.
- Política Nacional de Educação Ambiental – Lei Federal nº 9.795/1999.
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Decreto Federal nº 6.047/2007.
- Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) – Lei Federal nº 12.608/2012.
- Política Nacional do Idoso – Lei Federal nº 8.842/1994.
- Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas – Decreto Federal nº 5.948/2006.
- Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Lei Federal nº 7.853/1989.
- Política Nacional de Cultura Viva – Lei nº 13.018/2014.
- Política Nacional Sobre Drogas – Resolução nº 3/GSIPR/CH/CONAD/2005.
- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – Resoluções da 2ª Conferência Nacional das Cidades/2005.

Agora, você verá as que **não** foram regulamentadas em legislação específica:

- Política Nacional de Assistência Social – 2004.
- Política Nacional de Enfretamento à Violência contra as Mulheres – 2011.
- Política Nacional de Educação Infantil.
- Política Nacional de Saúde Bucal – 2004.
- Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva – 2007.

- Política Nacional de Humanização da Atenção e da Gestão da Saúde – 2004.
- Política Nacional de Controle do Tabaco – 2005.
- Política Nacional de Atenção Básica (PNAB).
- Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) – 2004.
- Política Nacional de Educação Popular em Saúde no Sistema Único de Saúde (PNEPS – SUS) – 2012.
- Política Nacional de Habitação – 2004.
- Política Nacional de Juventude – 2010.

Com a promulgação de nossa “carta maior” – a Constituição Federal de 1988 – nosso país começou a vivenciar uma nova concepção para a assistência social. Incluída no âmbito da Seguridade Social e regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, como política social pública, a assistência social iniciou sua trajetória em um campo novo: o campo dos **direitos**, da **universalização dos acessos** e da **responsabilidade estatal**. A partir da LOAS (BRASIL, 1993), criou-se uma nova matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro concebido também pela previdência social.

Assim, temos as bases legais da PNAS, no ano de 2004, cujo objetivo é prover serviço, benefícios e projetos de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos. Todos os seus mecanismos são encontrados no artigo primeiro da LOAS/1993 (BRASIL, 1993), em que:

[...] a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Você deve estar se perguntando a quem se destina o PNAS? A todo cidadão e/ou grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos: famílias com perdas de vínculos e afetividades, desvantagens econômicas, pessoal, uso de substâncias psicoativas, violências, tudo que apresente risco pessoal e social. Incluem-se população em situação de rua, adolescentes em conflitos com lei, indígenas, quilombolas, idosos e pessoas com deficiência.

A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco com o desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares. Como exemplo, temos os mecanismos da proteção social básica, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para pessoas com deficiência e

idosos com mais de 65 anos, sendo de competência direta do Governo Federal, com gastos em torno de 8 bilhões de reais, tendo atendido 3,6 milhões de pessoas em 2012; e o Programa de Atenção Integral a Família (PAIF) trabalho de caráter continuado que visa fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida. O principal local em que ocorre a operacionalização da proteção social básica é o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

E o que seria a proteção social especial? Trata-se da atuação em situações de exclusão social, violação dos direitos dos membros da família e/ou rompimento de vínculos familiares. Projeto destinado a famílias ou indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil ou/ou abandono familiar. Como exemplo temos o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil (PETI) e Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. O principal local em que ocorre a operacionalização da proteção social especial é o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

Temos também o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que atua como instrumento de gestão da PNAS. Seu conceito e base de organização referem-se a um modelo de gestão descentralizado administrativamente e com participação de toda sociedade civil, focado no atendimento primordial das famílias com o uso de serviços, programas e benefícios. A divisão do trabalho no SUAS ocorre segundo as seguintes referências: vigilância social (sistematização de informações), proteção social (segurança acolhida, de rendimento e de vivência familiar) e defesa social e institucional (atendimento digno, serviço qualificado, direito ao tempo e à informação).

Você acabou de conhecer o conceito de políticas públicas e como ocorre seu processo de implementação, em especial no caso do Brasil. Contudo, para concluirmos essa etapa de estudo, algumas considerações ainda são pertinentes. Uma das características fundamentais das políticas públicas brasileiras é a **fragmentação**, o que, por vezes, é a causa problema em razão das muitas divergências entre determinadas agências de controle, principalmente quando o assunto é burocrático.

Uma outra característica importante das políticas públicas brasileiras é a sua **descontinuidade administrativa**, na qual as agências responsáveis pensam nas políticas públicas de acordo com o interesse de seus gestores. Considerando isso, a cada mudança de cargo ou governo, muda-se as políticas implantadas.



Exemplo

A década de 1990 se caracteriza como um momento em que se tentou criar políticas públicas universais e estáveis, resultando em leis como a **Lei Maria da Penha**, o **Estatuto da Criança e do Adolescente** e o **Estatuto do Idoso**. Além disso, temos os benefícios sociais como o Bolsa Família e o Bolsa Escola. Muitas dessas conquistas são resultados de organizações civis que alcançaram essas políticas por meio de referendos, protestos e manifestos.

Nos últimos tempos, a administração das políticas públicas se tornou mais democrática, com o Estado desenvolvendo um papel mais próximo da sociedade civil organizada. Vemos o início do trabalho de uma política menos centralizada, em que a população participa com mais empenho e importância nas políticas públicas brasileiras.



Referências

BOBBIO, N. *A teoria das formas de governo*. 5. ed. Brasília, DF: UnB, 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 29 ago. 2017.

CHAUÍ, M. S. *O que é ideologia?* São Paulo: Brasiliense, 2003. (Primeiros Passos, 13).

GINER, S. Ciência política. In: FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

RIUS, E. *Conheça Marx*. São Paulo: Proposta, 1990.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jun./dez. 2006.

Leituras recomendadas

COUTINHO, C. N. *A democracia como valor universal*. [S.l.]: Marxists Internet Archive, 1979. Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/coutinho/1979/mes/democracia.htm>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.



editora
papervest

Publicação da Papervest Editora
Av. Marechal Floriano, 947 - CEP: 88503-190
Fone: (49) 3225-4114 - Lages / SC
www.unifacvest.edu.br