

## Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas

Vol. 5 n. 2 | 2021

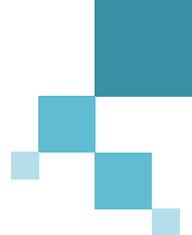
ISSN 2447-360X

Aposentadoria rural, Benefício de Prestação Continuada da assistência social e privações nas áreas rurais do Brasil em 2019 | Jonatam Augusto Marinho e Ana Márcia Rodrigues da Silva

Desenvolvimento econômico-cultural: a Spcine e a projeção estética da cidade para o mundo | Amanda Salgado e Carvalho

Violência nas escolas e desempenho dos estudantes do ensino médio no Brasil | Antônio Cláudio Lopes de Faria, Francisco Carlos da Cunha Cassuce e Evandro Camargos Teixeira

Centralidade dos municípios e distribuição espacial do setor bancário em Minas Gerais no período de 2010 a 2018 | Luiz Paulo Fontes de Rezende, Luciana Maria Costa Cordeiro e Vanessa Marzano Araújo



## **EDITORA**

Elaine Aparecida Fernandes

## **CORPO EDITORIAL**

Alexandre Nunes de Almeida (Esalq-USP)  
André Luís da Silva Leite (UFSC)  
Cleomar Gomes da Silva (UFU)  
Jorge Cláudio Cavalcante de Oliveira Lima (BNDES)  
José Gustavo Feres (IPEA)  
Lia Hasenclever (UFRJ)  
Luiz Carlos Delorme Prado (UFRJ)  
Reinaldo Gonçalves (UFRJ)  
Renata Lèbre La Rovere (UFRJ)  
Wilson Suzigan (UNICAMP)

## **CONSELHO EDITORIAL**

Eduardo Lopes Marques  
Evandro Camargos Teixeira  
Jader Fernandes Cirino

## **PRODUÇÃO**

Departamento de Economia - Universidade Federal de Viçosa

---

Todos os trabalhos submetidos para publicação na REDEPP são avaliados, no seu mérito científico, por membros do Conselho Editorial e por consultores "ad hoc", sendo os critérios de: (I) pertinência do trabalho ao escopo do periódico; (II) qualidade linguística; (III) fundamentação teórica e contribuição para a produção do conhecimento; e (IV) obediência as normas para apresentação de trabalho definidas pelo Corpo Editorial. As afirmações e os conceitos emitidos nos artigos publicados são de inteira responsabilidade dos seus autores, não expressando a opinião dos membros do Comitê Editorial.

## SUMÁRIO

- APOSENTADORIA RURAL, BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E PRIVAÇÕES NAS ÁREAS RURAIS DO BRASIL EM 2019** | *Rural Retirement, Continuous Cash Benefit Programme and Deprivations in Brazilian Rural Areas in 2019*.....98  
Jonatam Augusto Marinho  
Ana Márcia Rodrigues da Silva
- DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO-CULTURAL: A SPICINE E A PROJEÇÃO ESTÉTICA DA CIDADE PELO AUDIOVISUAL** | *Economic-cultural development: Spicine and the aesthetic projection of the city through audiovisual*.....117  
Amanda Salgado e Carvalho
- VIOLÊNCIA NAS ESCOLAS E DESEMPENHO DOS ESTUDANTES DO ENSINO MÉDIO NO BRASIL** | *Violence in schools and performance of high school students in Brazil*.....137  
Antônio Cláudio Lopes de Faria  
Francisco Carlos da Cunha Cassuce  
Evandro Camargos Teixeira
- CENTRALIDADE DOS MUNICÍPIOS E DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO SETOR BANCÁRIO EM MINAS GERAIS NO PERÍODO DE 2010 A 2018** | *Centrality of municipalities and spatial distribution of the banking sector in Minas Gerais from 2010 to 2018*.....159  
Luiz Paulo Fontes de Rezende  
Luciana Maria Costa Cordeiro  
Vanessa Marzano Araújo

## Aposentadoria rural, Benefício de Prestação Continuada da assistência social e privações nas áreas rurais do Brasil em 2019

*Rural Retirement, Continuous Cash Benefit Programme and Deprivations in Brazilian Rural Areas in 2019*

Jonatam Augusto Marinho<sup>a</sup>

Ana Márcia Rodrigues da Silva<sup>b</sup>

### RESUMO

Por meio deste trabalho, objetiva-se analisar a associação entre as aposentadorias rurais, o Benefício de Prestação continuada da Assistência Social (BPC) e a pobreza multidimensional rural. Para tanto, inicialmente foi gerado um índice de privação multidimensional a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2019. Posteriormente, utilizou-se um modelo de regressão linear múltipla a fim de verificar o grau de associação entre as variáveis. Com base na análise foi possível concluir que os benefícios estudados se associam à diminuição da privação multidimensional. Apesar disso, esses benefícios estão relacionados, mais expressivamente, às privações econômicas e de bens materiais. Portanto, outras dimensões da pobreza precisam de mais atenção em termos de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Aposentadoria Rural; Pobreza; Bem-estar.

**JEL:** J26; I32; I31.

### ABSTRACT

This paper aims to analyze an association among rural retirement, the Continuous Cash Benefit Programme (BPC) and multidimensional rural poverty. For that purpose, a multidimensional deprivation index was generated using the data from the National Research by Continuous Household Sample (PNADC) of 2019. Subsequently, a multiple linear regression model was used in order to verify the degree of association among variables. Based on the analysis, it was possible to conclude that the studied benefits are associated with the reduction of multidimensional deprivation. Despite this, these benefits are related more significantly to economics deprivations and material goods. Therefore, other dimensions of poverty need more attention in terms of public policies.

**Keywords:** Rural Retirement; Poverty; Well-being.

**Submitted em:** 09 de dezembro de 2021.

**Accepted em:** 06 de abril de 2022.

<sup>a</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL). Especialista em Gestão da Comunicação Organizacional e Eventos pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Bacharel em Comunicação Social - Jornalismo pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). E-mail: jonatamarinho@uol.com.br.

<sup>b</sup> Professora Adjunta do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA) da Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) - Campus Avançado de Varginha/MG. Possui Graduação em Economia pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES); Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); e Doutorado em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: ana.rodrigues@unifal-mg.edu.br.

## 1. Introdução

A assistência ao trabalhador rural, no Brasil, começa a ser discutida com a implantação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) no período militar. Mais tarde, com a Constituição de 1988, houve a consolidação e a ampliação dos benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, aos indígenas e aos pescadores incluídos na categoria de segurados especiais (KUHN, 2014).

A aposentadoria rural é um benefício fixo conforme o salário-mínimo vigente, concedido para trabalhadores que comprovem trabalho rural pelo tempo mínimo de 180 meses (BRASIL, 1991). A idade mínima para concessão dos benefícios é de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres.<sup>1</sup>

Quando as famílias são beneficiadas, elas passam a ter uma renda fixa, o que pode ajudar o domicílio em momentos de incerteza ou mesmo manter o domicílio quando o aposentado é o único ou o principal provedor financeiro do lar. Assim, o recebimento regular contribui para que a família possa atingir uma melhora na qualidade de vida (TAVARES et al., 2011).

Segundo Kreter e Bacha (2006), muitos aposentados passaram a ser responsáveis economicamente pelo domicílio. Assim, indivíduos inativos e dependentes passaram a participar ativamente da renda da família, o que representou uma melhora do bem-estar dessas famílias.

O Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), resultante das medidas implementadas com a Constituição de 1988, embora não seja uma garantia vitalícia também representa uma importante fonte de renda para as famílias rurais. Trata-se de um benefício destinado às pessoas em situação de vulnerabilidade, uma vez que se destina aos indivíduos cujas famílias possuem renda *per capita* de até  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo (BOVOLENTA, 2011).

A situação de pobreza rural no Brasil é preocupante, já que ela abrange muitos indivíduos e famílias. A pobreza estudada neste trabalho se situa além do âmbito da renda. Trata-se de um conjunto de dimensões que afetam o bem-estar além da renda, chegando-se a um conceito de pobreza ou privações multidimensionais (NEDER, 2008). Estudos como esse são importantes em áreas rurais, já que nessas áreas muitos indivíduos se encontram em situação de dificuldade de acesso aos bens e serviços básicos que são mais fáceis de serem supridos em áreas urbanas.

Assim, por meio deste trabalho, objetiva-se analisar a associação entre as aposentadorias rurais, o BPC e as privações multidimensionais enfrentadas nas áreas rurais do Brasil no ano de 2019. É importante investigar essa questão na tentativa de verificar se os benefícios mencionados atuam no sentido da diminuição da pobreza multidimensional, já que ela inclui dimensões mais amplas do bem-estar, além da renda, das quais os indivíduos podem estar privados, como condições de moradia, de educação e de saneamento.

Os benefícios citados se baseiam na concessão de renda às famílias atendidas, contudo, acredita-se que as necessidades das famílias se situam além da renda. É por esse motivo que se fazem necessários estudos demonstrando que as dimensões do bem-estar podem ser atendidas por meio da obtenção de tais benefícios. Assim sendo, o diferencial do presente estudo é justamente avaliar a associação entre os benefícios e as dimensões que se situam além da renda. Parte-se da hipótese que eles permitem algum atendimento dessas necessidades.

No intuito desta investigação, são utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua do ano de 2019 (período mais recente de divulgação da pesquisa anual), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir desses dados são gerados níveis de privação multidimensional para comporem um modelo de regressão linear múltipla juntamente com as aposentadorias rurais e BPC, de modo a identificar a associação entre as variáveis estudadas.

Este trabalho se encontra estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, apresentam-se os conceitos de vulnerabilidade, pobreza e pobreza multidimensional. Na sequência, abordam-se sobre os benefícios destinados aos trabalhadores rurais, aposentadorias e BPC, seguidos de algumas estatísticas descritivas sobre os beneficiários no ano de 2019. Na terceira seção,

<sup>1</sup> Essa definição de idade limite já está de acordo com a Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019.

apresenta-se a metodologia deste estudo; e, na quarta seção, são expostos os resultados encontrados. Por fim, na última seção são apresentadas as considerações finais.

## 2. Pobreza rural e beneficiários no Brasil

Nesta seção são discutidos os conceitos de pobreza, salientando a problemática entre o recebimento de aposentadorias rurais e a situação de privação de bem-estar das famílias que residem nas áreas rurais. Em seguida, discute-se brevemente a situação dos trabalhadores rurais no Brasil, assim como a assistência a esses trabalhadores, apresentando o modelo previdenciário rural consolidado. Ao final são apresentadas algumas estatísticas descritivas.

### 2.1 Vulnerabilidade e Pobreza

O termo vulnerabilidade pode ser conceituado como um estágio anterior ao de pobreza e é associado à exposição aos riscos provenientes de ambientes de incerteza que produzem perda de bem-estar (RIBAS, 2007), situação que, de acordo com Gonçalves (2015), compromete o acesso dos indivíduos e famílias às condições sociais elementares como habitação, saúde, educação, trabalho e lazer.

Para a autora, outra abordagem ao termo vulnerabilidade está voltada para a assistência social e privação do acesso aos bens materiais e sociais. Essas privações podem comprometer a inserção do indivíduo na sociedade, já que tal indivíduo (ou uma família) se encontra em situação de desvantagem quando exposto às situações adversas (GONÇALVES, 2015).

Segundo Monteiro (2011), a vulnerabilidade social compreende um conjunto de características materiais ou simbólicas e de habilidades que não são adequadas para que os indivíduos tenham acesso às oportunidades. Com isso, esses indivíduos estão sujeitos a uma degradação da qualidade de vida.

Quanto à pobreza, Rocha (2003, p. 9) relata que “é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. A definição da pobreza depende do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto socioeconômico. A pobreza pode ser definida ainda como a persistência da carência em satisfazer as necessidades mais essenciais dos indivíduos. Assim, pode-se fazer uma distinção entre pobreza relativa e absoluta. Vincula-se a privação das necessidades físicas mais básicas ao termo pobreza absoluta. Por sua vez, os indivíduos que têm suas as necessidades vitais satisfeitas, mas não atingem o padrão de vida adotado pela sociedade, estão em situação de pobreza relativa.<sup>2</sup>

Conforme Gonçalves (2015), os conceitos de pobreza e vulnerabilidade são distintos. A pobreza envolve um conceito estático e não probabilístico e é estudada em um dado período. A vulnerabilidade envolve a incerteza em relação a eventos futuros que a potencializam.

A equivalência entre os dois termos, refere-se ao fato de serem relacionados a um padrão social que é inferior ao ideal. Desse modo, os indivíduos e famílias que se encontram nessas condições necessitam de assistência. Daí surge a necessidade de mitigar esses problemas e isso envolve a problemática da mensuração e reconhecimento da população estudada.

Por exemplo, a pobreza rural precisa ser estudada e analisada de maneira distinta da pobreza em áreas urbanas (MARCONATO et al., 2015), isso porque a pobreza rural envolve questões muito específicas, como a posse da terra e os problemas decorrentes da falta de acesso aos serviços, que se ampliam em locais isolados e distantes dos centros urbanos.

De acordo com Rocha (2003), é preciso mensurar para que sejam aplicadas as chamadas políticas antipobreza. Para isso, são necessários gerar critérios capazes de equiparar algumas

---

<sup>2</sup> Nas necessidades básicas, pode-se citar a sobrevivência física, a fome e a desnutrição resultante de guerras, desastres climáticos e má distribuição dos recursos como fatores que contribuem com o aumento de taxas de mortalidade.

características comuns aos indivíduos. Além disso, em geral, é necessário o estabelecimento de uma linha de pobreza, isto é, um nível de corte que permite diferenciar os pobres dos não pobres. Sob essa ótica, os pobres são indivíduos que, do ponto de vista da insuficiência de renda, não têm acesso aos bens e serviços mais básicos<sup>3</sup> (ROCHA, 2003).

Outra forma de conceituar e mensurar a pobreza – e que se intensificou, especialmente após os relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2010 – é a chamada pobreza multidimensional. A forma explicitada anteriormente é mais usada para entender e mensurar a pobreza, ou seja, a pobreza é geralmente estudada como insuficiência de renda ou consumo (SILVA et al., 2012). Por outro lado, o estudo da pobreza multidimensional abrange dimensões além da insuficiência de renda, tais como, aspectos relacionados às condições de moradia, trabalho, saúde e bem-estar geral dos indivíduos (SILVA et al., 2014).

Essa última abordagem é vantajosa porque ela só tem a agregar ao conceito de pobreza. Conforme Sen (2000), a renda é uma dimensão relevante para a compreensão da pobreza multidimensional. Por isso, ela está presente nas análises multidimensionais. Entretanto, a insuficiência de renda se torna apenas uma dimensão entre outras que podem ser inseridas nas análises. Então, além de considerar a renda como uma importante componente e representante do bem-estar, agregam-se outras dimensões não menos relevantes. Muitas delas não podem ser adquiridas simplesmente por meio da renda, sendo necessárias provisões sociais (SEN, 1983).

Segundo Salama e Destremau (1999), o estudo da pobreza baseado apenas na renda pode superestimar a pobreza, especialmente a pobreza rural. Esses indicadores aplicados às áreas rurais, podem superestimar a quantidade de pessoas e domicílios pobres por não incluírem o autoconsumo e as rendas não-monetárias, muito presentes nessas localidades (NEDER, 2008).

O conceito de pobreza multidimensional encontra respaldo na abordagem das capacitações disseminada pelo economista Amartya Sen. Nesse sentido, a pobreza passa a ser conceituada como privação de capacitações básicas. Segundo Sen (2000), as capacitações são as potencialidades dos indivíduos para alcançar funcionamentos. Os funcionamentos são os resultados alcançados pelos indivíduos, como ter boa saúde, estar bem nutrido, ser alfabetizado, possuir um bom emprego e moradia adequada. Assim, os indivíduos privados em termos das suas capacitações estarão impedidos de realizarem e usufruírem de uma vida digna.

Após essas considerações, pode-se inferir que além da restrição quanto à renda, o indivíduo pode ser privado do consumo e acesso a bens, serviços e condições básicas que lhe garantirão o mínimo para realização de sua saúde física, mental e autonomia, bem como do acesso aos bens e serviços públicos que lhe permitirão se sentir incluído no meio em que vive.

No caso das áreas rurais, Marconato et al. (2015) lembram que houve redução da pobreza rural em todos os estados do Brasil, entre 2000 e 2010. Apesar disso, o número de pessoas nas áreas rurais com alta de pobreza é elevado, o que demonstra que a pobreza se mostra com maior intensidade nessas localidades.

Dessa forma, é importante estudar os efeitos das aposentarias rurais no bem-estar das famílias que residem na zona rural do Brasil, considerando-se os aspectos aqui levantados. Os benefícios concedidos por meio das aposentadorias rurais podem auxiliar na manutenção financeira da família, todavia, dada a complexidade do conceito de pobreza, torna-se importante investigar se tais benefícios permitem livrar esses indivíduos de privações mais amplas do seu bem-estar.

## 2.2 A aposentadoria rural e BPC nas áreas rurais

Neste estudo, é necessário lembrar a situação dos trabalhadores rurais no Brasil, dadas as questões históricas mais abrangentes que geraram a falta de acesso à terra, a exploração do trabalho, a predominância de baixos níveis de rendimentos e a ampla desigualdade social. É importante enfatizar

---

<sup>3</sup> Há que se citar ainda os indigentes, ou seja, que estão abaixo de uma linha de indigência e, portanto, em uma situação extrema que não lhes permite nem mesmo a subsistência. A linha de indigência é estabelecida no menor custo de uma cesta alimentar que satisfaça às necessidades nutricionais.

que o problema da pobreza nos países da América Latina é estrutural e está relacionado à formação econômica e social desses países, que foram antigas colônias de Portugal e Espanha.

O sistema colonial brasileiro foi caracterizado pela concentração fundiária e pela mão de obra escrava, o que promoveu a desigualdade social. Conforme Delgado (2005), a Lei de Terras de 1850<sup>4</sup> restringiu o desenvolvimento da agricultura familiar e resultou no predomínio da grande propriedade. Essa estrutura persistiu durante as etapas de desenvolvimento capitalista.

Essa condição é coerente com o subdesenvolvimento (FURTADO, 1992), fator que explica a persistência da pobreza. Alguns dados estruturais se mantiveram pouco alterados ao longo do tempo e, mesmo com o crescimento da produtividade, houve acirramento da dicotomia social vivenciada.

Diante disso, a aposentadoria rural é uma medida que pode apaziguar as situações que deixam famílias em situações de pobreza ou vulnerabilidade, já que representa uma forma fixa de renda independentemente das mudanças climáticas às quais as plantações estão sujeitas, como secas prolongadas, geadas, enchentes, por exemplo. Para abordar essa questão é importante compreender as políticas voltadas para esses trabalhadores.

Para Silva (1987), o contexto social em que os trabalhadores rurais estavam inseridos, bem como a política de vinculação ao Estado, não propiciou que constituíssem força política antes de 1964. Ao mesmo tempo, após 1964, com o golpe militar, houve desarticulação desses movimentos.

Como forma de assistência ao trabalhador rural, pode-se citar o FUNRURAL, que foi criado por meio da Lei n.º 4.214, de 02 de março de 1963. Além disso, tem-se o Decreto-lei n.º 72, de 21 de novembro de 1966, que unificou e centralizou os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) junto ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Nos anos seguintes, foram propostos os decretos n.º 564, de 01 de maio de 1969; e n.º 704, de 24 de julho de 1969, os quais abordavam sobre direitos previdenciários voltados para os trabalhadores rurais do setor canavieiro (KUHN, 2014).

Outro evento importante foi a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRO-RURAL) – Lei Complementar n.º 11, de 25 de maio de 1971 –, que instituiu benefícios previdenciários destinados aos trabalhadores rurais em substituição ao Plano Básico de Previdência Social Rural. Com isso, o trabalhador rural estaria desobrigado das contribuições sobre salários, mas seria obrigado a contribuir com o FUNRURAL por meio de um percentual fixo sobre a produção comercializada (KUHN, 2014).

O grande marco para os trabalhadores rurais foi a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a criação de direitos para os agricultores e seus dependentes por meio do regime especial de aposentadoria por idade para quem exercesse atividade rural em regime de economia familiar. Segundo Kuhn (2014), a Lei 8213/91 consolidou os direitos previdenciários dos trabalhadores rurais, estabeleceu normas para a requisição dos benefícios e instaurou a equivalência entre os benefícios e serviços destinados às populações urbanas e rurais. Outro ponto levantado no texto da lei, é a extensão do benefício previdenciário, não somente aos homens, mas também às mulheres trabalhadoras rurais. Todos eles poderiam ser inseridos na categoria de segurados especiais, com direito à aposentadoria por idade.

Os segurados especiais precisariam comprovar atividade rural e isso poderia ser feito, por exemplo, a partir de: contrato individual de trabalho ou pela Carteira de Trabalho e Previdência Social; contrato de arrendamento; parceria ou comodato rural; declaração fundamentada de sindicato rural ou colônia de pescadores; comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para produtores de economia familiar; notas fiscais e documentos fiscais relativos à produção rural da cooperativa agrícola. Além da documentação, outra exigência seria idade requerida de 60 (sessenta) anos para homens e 55 (cinquenta e cinco anos) para mulheres.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> “Esta reconhecia as sesmarias previamente concedidas em cada comarca ou paróquia e mesmo as posses obtidas no período anterior (1822-1850), desde que fossem encontradas nos registros cartoriais ou paroquiais então estabelecidos” (DELGADO, 2005, p. 15). A posse da terra só se daria por meio da sucessão e da compra e venda.

<sup>5</sup> Essas idades mudaram com a Reforma da Previdência que entrou em vigor no ano de 2019, sendo que, a partir de então, a idade mínima para aposentadoria das mulheres passou para 62 anos e dos homens foi para 65 anos.

No caso da aposentadoria por tempo de contribuição, havia ainda a possibilidade de uma aposentadoria híbrida que levaria em conta o tempo de trabalho rural e urbano, desde que fossem respeitados os critérios de exercer atividade rural quando houvesse a solicitação do benefício. Antes da última reforma da previdência (em 2019<sup>6</sup>), a idade para requerer o benefício teve um acréscimo de cinco anos, passando para 65 anos para os homens e 60 para as mulheres.<sup>7</sup>

Em suma, com base no que foi discutido, conclui-se que a aposentadoria rural instituída pela Lei 8.213, de 1991, concedeu aos pequenos agricultores familiares, pescadores e outras categorias que retiram seu sustento da natureza, o título de segurados especiais da Previdência Social. Essa garantia de renda tem contribuído para a melhoria das condições de vida das famílias rurais.

Além da aposentadoria rural, com a Constituição de 1988, pode-se citar a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), implementada em 1993 e que beneficiou, além dos trabalhadores urbanos, os trabalhadores rurais. Em sua abrangência, a Loas reuniu o auxílio-funeral, auxílio-natalidade, entre outras provisões concedidas mediante situações de vulnerabilidade temporária e calamidade pública.

Segundo Bovolenta (2011), a Loas promoveu benefícios abrangentes além dos auxílios-maternidade e natalidade, pois incorporou os auxílios destinados à vulnerabilidade temporária e à calamidade pública. A exemplo disso, cita-se o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), que é uma forma de assistir o idoso que chega aos 65 anos de idade em condição de vulnerabilidade socioeconômica.<sup>8</sup>

O BPC fornece garantia de direitos não somente aos idosos acima de 65 anos, mas também às pessoas de todas as idades que sofrem alguma deficiência e que possuem renda família *per capita* menor que ¼ de salário-mínimo. Trata-se de um benefício que conta com revisão bianual. Portanto, não possui caráter vitalício. Além disso, não possui garantias como décimo terceiro e geração de pensão por morte (BOVOLENTA, 2011). Apesar disso, trata-se de um importante benefício assistencial que pode fazer diferença na sobrevivência das famílias rurais e urbanas.

É importante que os trabalhadores rurais recebam assistência social, bem como aposentadorias rurais, já que o contexto histórico em que estão inseridos demonstra quão vulnerável pode ser o trabalhador rural. A garantia de benefícios favorece melhoria das condições de vida dessas famílias, particularmente, as mais vulneráveis, cujos provedores são beneficiários. A obtenção de renda por meio da assistência social pode melhorar a vida dos assistidos, contribuindo para que atinjam novos padrões de vida, uma vez que na ausência de assistência, tais famílias se tornam susceptíveis às condições de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica.

Delgado e Cardoso Jr. (1999) fazem a seguinte avaliação sobre as aposentadorias rurais após as mudanças implementadas com a Constituição de 1988:

Os resultados da primeira avaliação, realizada em 1996 já nos permite detectar algumas importantes novidades no âmbito da proteção social aos idosos e inválidos do meio rural, dentre as quais se destacam: a) um aumento significativo na taxa de cobertura do sistema, medido pelo público assistido em relação ao público potencial; b) a inclusão das mulheres rurais em condições mais favoráveis, compensando os limites excludentes das regras precedentes do Funrural; e c) a elevação significativa da renda domiciliar do público beneficiário, incidindo tais efeitos sobre uma população em geral muito pobre, residente na zona rural ou microurbana contígua (municípios com até 50 mil habitantes)... Os benefícios previdenciários proporcionalmente mais favoráveis para pessoas residentes em pequenos municípios, regiões ou estados economicamente mais pobres, idosos do sexo feminino e economias rurais relativamente mais débeis no contexto do chamado regime de economia familiar. (DELGADO; CARDOSO JR., 1999, p. 295).

<sup>6</sup> Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019.

<sup>7</sup> Com a reforma da previdência, em 2019, tornou-se necessário comprovar o mínimo de 180 meses trabalhados na atividade rural, além das idades mínimas de 60 anos para o homem e 55 para as mulheres.

<sup>8</sup> Porém, ele não garante décimo terceiro salário e nem pensão por morte.

As mudanças em torno da aposentadoria rural, como salientam Delgado e Cardoso Jr. (1999), podem ser refletidas nas famílias que vivem da agricultura de subsistência e da venda de pequena parte da produção. Conforme Delgado e Bergamasco (2017), os estabelecimentos familiares representavam, em 2001, 85,2% do total de estabelecimentos, ocupavam 30,5% da área total e eram responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária do Brasil.

Os pequenos produtores que possuem rendimentos de até R\$ 1.500,00 realizam suas atividades em menos de 10 hectares de terra, estando concentrados em áreas entre 1 e 2 hectares. Além disso, grande parte deles não tem posse da terra e possuem renda menor que um salário-mínimo, que é complementada pelos programas sociais de transferência de renda. Ademais, esses produtores possuem difícil acesso aos serviços essenciais, sendo “críticas as condições de saneamento, do acesso à água potável, à coleta de lixo e à eletricidade” (DELGADO e BERGAMASCO, 2017, p. 77).

Além de ajudar a melhorar as condições de vida, a aposentadoria também se torna uma importante garantia para muitas famílias. Os casos de idosos que representam a fonte de sustento das famílias são comuns e em maior número na zona rural. Segundo Tavares et al. (2011), muitos idosos precisam garantir não somente a sua própria sobrevivência, como também a sobrevivência de seus entes familiares. A participação dos idosos na renda familiar saltou de 37% nos anos 1980, para 47,2% nos anos 1990. No ano de 2007, esse percentual chegou a 53%. Por sua vez, ao considerar isoladamente as áreas rurais, a contribuição alcançou 67,3% dos domicílios rurais (TAVARES et al., 2011), dados que demonstram a expressividade da participação no orçamento das famílias nas áreas rurais, com destaque para os idosos aposentados.

Assim sendo, a aposentadoria é uma relevante fonte de renda para a família e que possibilita autonomia ao beneficiário. Além disso, provoca modificações no estilo de vida dos idosos e suas famílias, fornecendo-lhes melhores condições de vida e propiciando maior liberdade e tranquilidade para os trabalhadores rurais e suas famílias (TAVARES et al., 2011). Delgado e Cardoso Jr. (1999) acrescentam, como pontos positivos, o caráter abrangente da aposentadoria rural e a promoção de mudanças sociais em âmbito da distribuição de renda.

Com base nas informações tratadas até o momento, conclui-se que as aposentadorias rurais e programas assistenciais como o BPC, discutido anteriormente, promovem a melhoria das condições sociais, da vulnerabilidade socioeconômica e, por isso, podem ser uma importante fonte de combate à pobreza. A importância do benefício obtido com a aposentadoria rural e sua associação com as privações multidimensionais, são instrumentos de apuração e verificação a partir da criação de indicadores e estimação de modelo de regressão. Antes disso, são apresentadas algumas estatísticas descritivas sobre a população estudada.

## 2.3 Características dos beneficiários de aposentadorias e BPC no ano de 2019

Neste trabalho, foram utilizados dados da PNAD Contínua do IBGE<sup>9</sup> do ano de 2019, escolhido para a análise porque era o ano mais recente de divulgação da base de dados anual no momento de realização desta pesquisa.

Como não havia uma variável que permitisse identificar diretamente o beneficiário da aposentadoria rural, no universo de variáveis, algumas foram relacionadas para identificar os beneficiários. Assim, foram utilizados os seguintes critérios: residir na zona rural, idade mínima para homens e mulheres, possuir renda de aposentadoria igual a um salário-mínimo vigente em 2019, estar fora da força de trabalho e possuir renda domiciliar de até 2 salários-mínimos vigentes no ano de 2019. Além dessa variável também foi utilizada uma variável que identifica se o indivíduo, residente na zona rural e que estava fora da força de trabalho, recebeu o BPC. Toda a análise foi realizada apenas com os indivíduos e domicílios situados na zona rural do Brasil.

---

<sup>9</sup> A PNAD Contínua é uma pesquisa domiciliar realizada pelo IBGE em todo território nacional com periodicidade trimestral. Essa pesquisa possibilita a constituição de indicadores sociais e de mercado que permite uma boa descrição das condições socioeconômicas da população.

A análise descritiva dos dados, permitiu concluir que grande parte da população rural brasileira está concentrada na região Nordeste. No ano de 2019, esse percentual era de 48,49%, como mostrado na Tabela 1. A região que apresenta o menor número de pessoas residentes na zona rural é a Centro-oeste, com apenas 5,01%.

Tabela 1: População rural conforme recebimento de benefícios e aposentadoria rural por região do Brasil em 2019

Região	População rural	População rural (%)	Beneficiários do BPC (%)	Aposentados (%)
Norte	4.178.394	14,31	14,39	8,35
Nordeste	14.161.723	48,49	57,81	62,89
Sudeste	5.530.004	18,93	16,25	14,98
Sul	3.873.253	13,26	7,76	10,45
Centro-Oeste	1.463.333	5,01	3,80	3,34
Total	29.206.707	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

Segundo Maranhão e Vieira Filho (2018), em 2015 foram emitidos por volta de 9,3 milhões de benefícios rurais. Contudo, neste trabalho foi realizado um filtro para comportar os domicílios com renda domiciliar até 2 salários-mínimos. Assim, o número total de aposentadorias rurais nas condições mencionadas no Brasil, em 2019, foi de 1.518.332; enquanto o número de beneficiários do BPC estava em 509.998, conforme os valores expandidos a partir da amostra. Ainda com base na Tabela 1, nota-se que a região Nordeste concentra a maior parte dos beneficiários de aposentadorias rurais e BPC, com percentuais, respectivamente, de 62,89% e 57,81%. Na sequência, tem-se a região Sudeste com os respectivos percentuais de 14,98% e 16,25%.

Para melhor compreensão do perfil da população estudada, na Figura 1 estão apresentados os beneficiários do BPC e aposentadorias rurais, conforme o sexo.

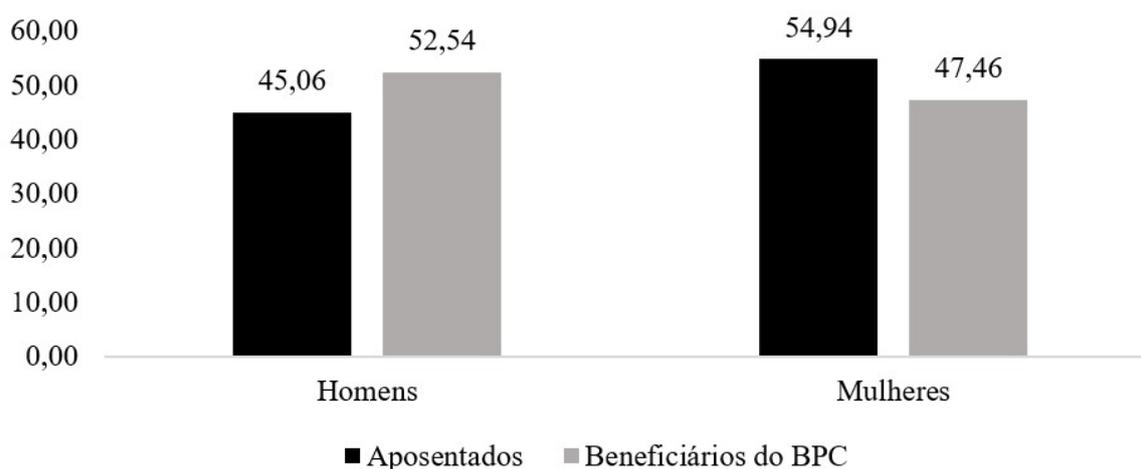


Figura 1: Aposentados e beneficiários do BPC segundo o sexo nas áreas rurais do Brasil no ano de 2019 (em %)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

É possível verificar que na zona rural havia, em 2019, maior percentual de mulheres que recebiam aposentadoria (54,94%). Em contrapartida, entre os beneficiários do BPC o percentual de homens é ligeiramente superior (52,54%).

Quanto à cor ou raça, a maioria dos beneficiários do BPC e de aposentadorias rurais são pardos, com respectivos percentuais de 60,69% e 59,82%. Esses resultados podem ser conferidos na Figura 2.

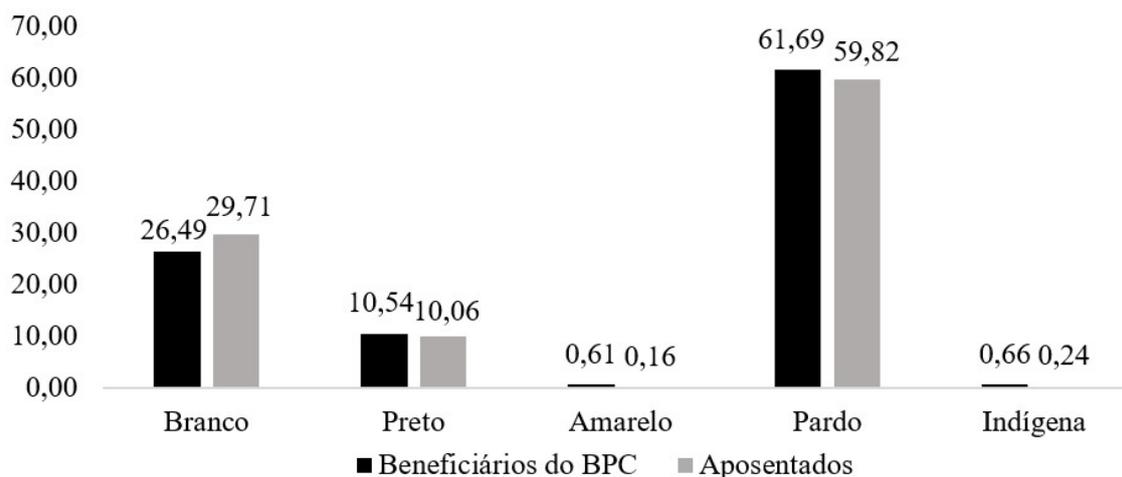


Figura 2: Beneficiários de BPC e aposentadoria rural por raça no Brasil em 2019 (em %)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

Ao somar os pretos e pardos, os percentuais de recebimento das aposentadorias rurais chegam a 69,88%. Entre os beneficiários do BPC, esse número chega a 72,23%, o que possivelmente mostra que essas pessoas estão mais vulneráveis. Assim, é real a necessidade de cobertura por esses benefícios.

Quanto à escolaridade, mostra-se que a maior parte dos beneficiários do BPC e de aposentadorias rurais tinham, em 2019, apenas o ensino fundamental incompleto ou nenhum grau de instrução. Isto pode ser visto na Figura 3.

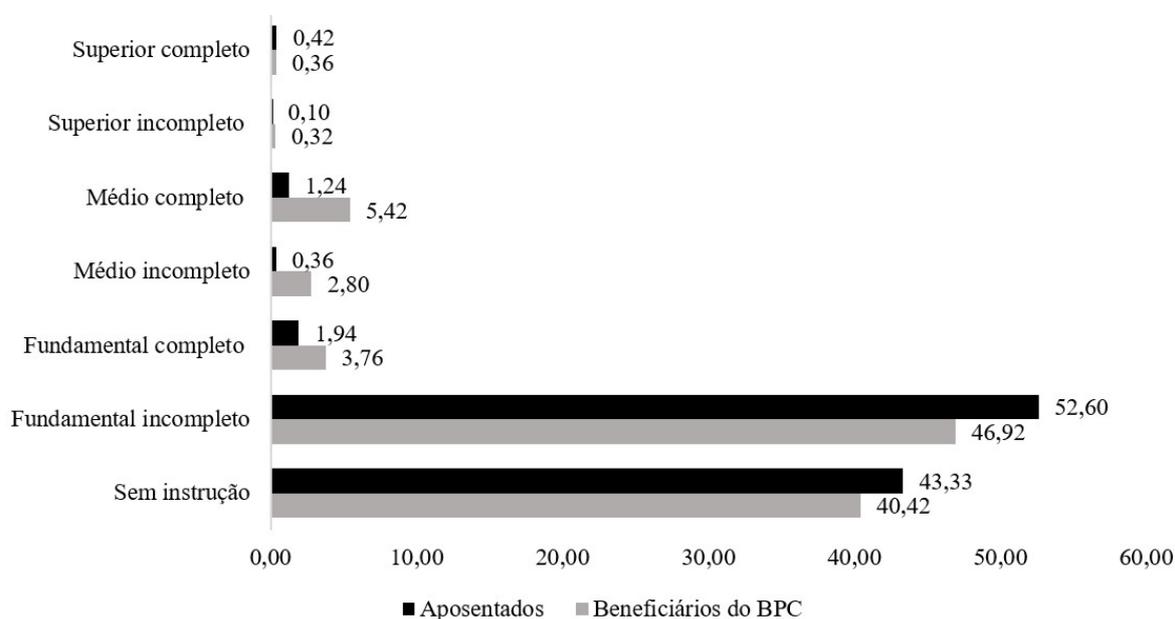


Figura 3: Escolaridade dos aposentados e beneficiários do BPC na zona rural do Brasil em 2019 (em %)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

Com base na análise da Figura 3, 52,60% dos beneficiários de aposentadorias rurais possuíam ensino fundamental incompleto e 43,33% não possuíam qualquer nível de instrução. Entre os beneficiários do BPC, 46,92% possuíam ensino fundamental incompleto e 40,42% eram sem instrução, denotando a baixa escolaridade da população rural que está sujeita à vulnerabilidade no Brasil.

### 3. Metodologia

Para o alcance do objetivo proposto, os procedimentos adotados neste trabalho foram divididos em: definição da base de dados e das variáveis de interesse; realização de estatísticas descritivas; constituição de indicadores de privação de bem-estar; e modelo de regressão múltipla, de modo a identificar o grau de associação entre as variáveis. Definidas as principais variáveis de interesse e apresentadas algumas estatísticas descritivas, foi criado um índice de privação de bem-estar multidimensional, isto é, de pobreza multidimensional. Esse índice é descrito na próxima subseção.

#### 3.1 Índice de privação rural conforme a metodologia de Alkire e Foster

Para a constituição do índice de privação de bem-estar rural, apoiou-se na visão multidimensional do bem-estar atrelada a um conjunto de fatores, além da renda, que afeta as condições de vida das pessoas. Os autores Alkire e Foster (2007) criaram uma metodologia que operacionalizou a pobreza no seu aspecto multidimensional, permitindo incorporar privações individuais e domiciliares em relação a um conjunto de indicadores importantes na vida das pessoas. Trata-se de uma metodologia vantajosa porque permite traçar diferentes ponderações entre os indicadores que compõem as dimensões e adaptar à realidade estudada.

Essa metodologia tem sido utilizada na literatura nacional e internacional para estimação da pobreza multidimensional. Como exemplo, podem ser citados os estudos de Santos e Ura (2008), Alplabla (2011) e Robano e Smith (2014).

Além disso, tem-se o trabalho de Yang et al. (2019), que utilizou essa metodologia para calcular a pobreza multidimensional entre famílias de agricultores de etnia tibetana na província de Gansu, na China; e o estudo de Victor et al. (2014), que avaliou a pobreza rural em Moçambique.

Na literatura nacional, alguns estudos se concentram na comparação entre áreas rurais e não rurais – como Serra e Yalonetzky (2017), Fabel e Teles (2018) e Mosaner (2016) – os quais empregaram a metodologia supracitada para a mensuração da pobreza multidimensional.

Trata-se de uma alternativa na identificação dos pobres e construção de indicadores baseada em duas etapas: identificação e agregação. Na primeira etapa são identificados os pobres, fundamentando-se em dois níveis de corte em cada indicador e ao longo de todos os indicadores incorporados na análise. Na segunda etapa, é construída uma medida agregada de pobreza multidimensional extraída da etapa anterior. Neste trabalho, a análise é concentrada na primeira etapa e no nível de privação gerado por ela para que, posteriormente, seja possível associar às aposentadorias rurais e ao BPC em um modelo de regressão múltipla.

Na identificação das pessoas em situação de privação nos indicadores básicos foram estabelecidos níveis de corte  $z$ , conforme pode ser visto na Tabela 2. Esses indicadores foram escolhidos para representarem dimensões da pobreza com base na literatura sobre o tema, uma vez que permitem identificar situações que comprometem as capacitações das pessoas. Além disso, para a criação dessas dimensões, levou-se em conta a disponibilidade de variáveis na PNAD Contínua do ano de 2019.

Tabela 2: Dimensões selecionadas, nível de corte ( $z$ ) e pesos

Dimensão	Indicadores com o nível de corte $z$	Peso
Vulnerabilidade econômica	Renda inferior à linha de pobreza utilizada pelo Governo Federal (R\$ 176,00)	1
Condições de moradia	Paredes sem revestimento, de madeira aproveitada ou material inadequado	1/7
	Telhado de madeira, zinco, alumínio ou chapa metálica	1/7
	Piso de cimento ou terra	1/7
	Mais de três pessoas por dormitório	1/7
	Não possuir água canalizada na propriedade ou terreno	1/7
	Não possuir energia elétrica	1/7
	Domicílio não próprio ou não alugado	1/7
Condições sanitárias	Ausência de rede de esgoto	1/3
	Quando o lixo é enterrado ou queimado na propriedade	1/3
	Ausência de banheiro ou sanitário	1/3
Ausência de bens	Ausência de geladeira	1/7
	Ausência de celular	1/7
	Ausência de internet em pelo menos um equipamento eletrônico	1/7
	Ausência de televisão	1/7
	Ausência de computador	1/7
	Ausência de máquina de lavar	1/7
	Ausência de carro ou moto	1/7
Características educacionais	Presença de adulto analfabeto no domicílio	1/3
	Presença de adulto sem ensino fundamental no domicílio	1/3
	Existência de criança que não frequenta escola ou creche	1/3

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

A análise de privação nas áreas rurais foi sustentada nas dimensões apresentadas na Tabela 2, quais sejam: vulnerabilidade econômica, condições de moradia, condições sanitárias, ausência de bens e características educacionais. Os níveis de corte  $z$  foram associados aos pesos para identificar privação em cada indicador básico. Tais pesos foram atribuídos conforme o número de indicadores incorporadas em cada dimensão. Nota-se que a soma dos pesos resulta no total de dimensões, isto é, cinco. Por exemplo, se o indivíduo mora em um domicílio que possui paredes sem revestimento, de madeira aproveitada ou material inadequado, seu nível de privação é 1/7. Contudo, esse nível de corte sozinho não é suficiente para indicar a privação multidimensional.

Assim, é necessário outro nível de corte ao longo das dimensões, denominado  $k$ . Portanto, um indivíduo será considerado multidimensionalmente pobre se a soma das suas privações, conforme o nível de corte  $z$ , forem maiores ou iguais a  $k$ . A metodologia proposta não define um nível de  $k$ , de modo que pode ser determinado arbitrariamente com base na realidade e objeto de estudo. Então, foi construída uma matriz de contagem de privações denominada  $g^0(k)$ . Se o indivíduo possuir a soma total dos pesos maior que o nível de corte  $k$  ele estaria em situação de privação quanto ao critério estudado.

Além disso, a metodologia comporta um procedimento de censurar os pobres. Com base no valor de  $k$ , ele foi substituído por zero na matriz sempre que o indivíduo possuir uma contagem de privação inferior ao seu valor para que fossem enfatizadas as pessoas pobres. Quanto maior o valor de  $k$ , maior será a possibilidade de privações simultâneas.

Neste trabalho foi considerado um nível de  $k = 2$ , pois esse nível foi razoável para se gerar proporções de pobres nas áreas rurais, já que: um nível maior, colocaria muitas pessoas em situação de pobreza; e um nível menor, geraria proporções muito baixas para a realidade estudada. Dessa forma, para um indivíduo ser pobre, ele precisa estar privado em um conjunto de dimensões ou variáveis, cujos pesos somem 2.

Após esse procedimento, foi possível construir medidas agregadas de pobreza. Essa metodologia permite gerar a proporção de pessoas multidimensionalmente pobres definida como:

$$H = q/n \quad (01)$$

em que  $q$  é o número de pessoas multidimensionalmente pobres extraído do método de duplo corte; e  $n$  é o número total de pessoas nas áreas rurais do Brasil.

Para que esse índice não continue inalterado caso um indivíduo se torne privado em uma dimensão na qual não era, deve-se adicionar informações sobre a intensidade das privações experimentadas pelos domicílios multidimensionalmente pobres. Assim, conforme o interesse da pesquisa é possível, ainda, gerar a intensidade da pobreza ( $A$ ) e uma medida sintética da pobreza multidimensional, denominada originalmente por Alkire e Foster (2007) de  $M_0$ .

A intensidade da pobreza é dada por:

$$A = \sum_{i=1}^n ci(k)/dq \quad (02)$$

em que  $c$  é um vetor de contagem de privações nos  $i$  domicílios; e  $d$  é o número de dimensões.

Por sua vez, o índice de pobreza multidimensional  $M_0$  pode ser calculado facilmente pela multiplicação da proporção de pobres pela intensidade da pobreza, conforme a expressão (03).

$$M_0 = H \cdot A \quad (03)$$

Esse índice também pode ser obtido da seguinte forma:

$$M_0 = \sum_{j=1}^d \mu(g_{*j}^0(k))/d \quad (04)$$

em que  $g_{*j}^0(k)$  é a  $j$ -ésima coluna da matriz  $g^0(k)$  e  $\mu$  representa a média.

O índice  $M_0$  é vantajoso porque possui uma série de propriedades, entre elas, a possibilidade de decomposição por subgrupos populacionais e por dimensões. Com base na expressão (04), a contribuição da dimensão  $j$  para a pobreza é dada por:

$$Contr_j = (\mu(g_{*j}^0(k))/d)/M_0 \quad (05)$$

Essa decomposição é importante porque permite traçar o perfil da pobreza entre a população estudada. Assim, é possível identificar quais as dimensões mais contribuem para a pobreza e isso é útil na formulação de políticas públicas.

Explicitada a metodologia, utilizou-se a matriz de contagem de privação gerada para definir o grau de privação das áreas rurais do Brasil no ano de 2019. Esse nível de privação foi associado ao recebimento de aposentadoria rural e BPC em um modelo de regressão exposto na próxima subseção.

### 3.2 O modelo de regressão múltipla

Após a criação de um indicador de privação rural, foi estabelecido um modelo de regressão linear múltipla de modo a identificar a associação entre as aposentadorias rurais e BPC e a privação multidimensional, também com a utilização de variáveis disponíveis na PNAD Contínua do ano de 2019. A análise foi realizada para áreas rurais, considerando-se os indivíduos com renda domiciliar de até dois salários-mínimos vigentes em 2019.

O modelo de regressão múltipla é um modelo que envolve mais de duas variáveis explanatórias associadas a uma variável dependente. Neste estudo, foi empregado um modelo de regressão linear por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO).

Para tanto, foi utilizada a contagem de privações multidimensional dos indivíduos como variável  $y$ . Quanto às variáveis explicativas, além do recebimento da aposentadoria rural e do BPC, foram incluídas no modelo variáveis de controle que possivelmente podem influenciar as privações rurais. O modelo descrito é:

$$y = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \beta_3 x_3 + \beta_4 x_4 + \beta_5 x_5 + \beta_6 x_6 + \beta_7 x_7 + \varepsilon \quad (06)$$

em que  $y$  é o grau de privação multidimensional dos indivíduos que residem nas áreas rurais do Brasil;  $x_1$  representa o recebimento de aposentadoria rural no domicílio;  $x_2$  indica o recebimento de BPC no domicílio rural;  $x_3$  é o sexo dos indivíduos que residem nas áreas rurais;  $x_4$  é a cor ou raça dos indivíduos que residem nas áreas rurais;  $x_5$  representa a renda de todos os trabalhos dos indivíduos que residem nas áreas rurais;  $x_6$  é o nível de instrução dos indivíduos que residem nas áreas rurais;  $x_7$  é a região em que os indivíduos estão inseridos;  $\varepsilon$  é o termo de erro.

O grau de privação multidimensional dos indivíduos que residem nas áreas rurais do Brasil, foi obtido por meio da matriz de contagem de privações,  $g^0(k)$ , descrita na metodologia de Alkire e Foster. Quanto maior o valor, maior o nível de privação do indivíduo em dimensões simultâneas da pobreza. O nível de privação foi obtido por meio de características individuais e domiciliares, conforme foi dito na seção anterior.

Por sua vez, a identificação do recebimento da aposentadoria ou do BPC foi realizada com base na existência de, pelo menos, um indivíduo no domicílio contemplado por algum desses benefícios. Por exemplo, se há um indivíduo que não recebe aposentadoria rural, mas no seu domicílio há alguma pessoa aposentada, com as características aqui definidas, a esse indivíduo foi atribuído o código 1. O mesmo raciocínio foi aplicado ao BPC. As variáveis estão detalhadas no Quadro 1.

Quadro 1: Critérios de cortes dos valores do KMO

	Variáveis	Descrição das variáveis
$y$	Grau de privação multidimensional dos indivíduos que residem nas áreas rurais do Brasil	Variável obtida por meio da contagem de privações – $g^0(k)$ descrita na seção anterior
$x_1$	Recebimento de aposentadoria rural no domicílio	1 – Sim 0 – Não
$x_2$	Recebimento de BPC no domicílio rural	1 – Sim 0 – Não
$x_3$	Sexo dos indivíduos que residem nas áreas rurais	1 – Mulheres 0 – Homens
$x_4$	Cor ou raça dos indivíduos que residem nas áreas rurais	1 – Branca 2 – Preta 3 – Amarela 4 – Parda 5 – Indígena
$x_5$	Renda de todos os trabalhos dos indivíduos que residem nas áreas rurais	Soma da renda nominal mensal de todos os trabalhos (em R\$)
$x_6$	Nível de instrução dos indivíduos que residem nas áreas rurais	1 – Sem instrução e menos de 1 ano de estudo 2 – Fundamental incompleto ou equivalente 3 – Fundamental completo ou equivalente 4 – Médio incompleto ou equivalente 5 – Médio completo ou equivalente 6 – Superior incompleto ou equivalente 7 – Superior completo
$x_7$	Região em que os indivíduos estão inseridos	1 – Norte 2 – Nordeste 3 – Sudeste 4 – Sul 5 – Centro-Oeste

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

Portanto, o modelo<sup>10</sup> busca explicar como as fontes de renda da aposentadoria ou BPC estão associadas com a privação das pessoas que habitam áreas rurais no Brasil no ano de 2019. Espera-se que a aposentadoria e o BPC atuem de maneira a diminuir o grau de privação multidimensional rural, ainda que envolvam recursos estritamente monetários destinados às famílias. Antes de apresentar os resultados do modelo, são discutidas algumas estatísticas descritivas.

## 4. Resultados e discussão

### 4.1 Análise descritiva

Quanto às privações multidimensionais enfrentadas na zona rural, é possível observar os índices de pobreza multidimensional (Figura 4). São notórias algumas diferenças quanto aos índices.

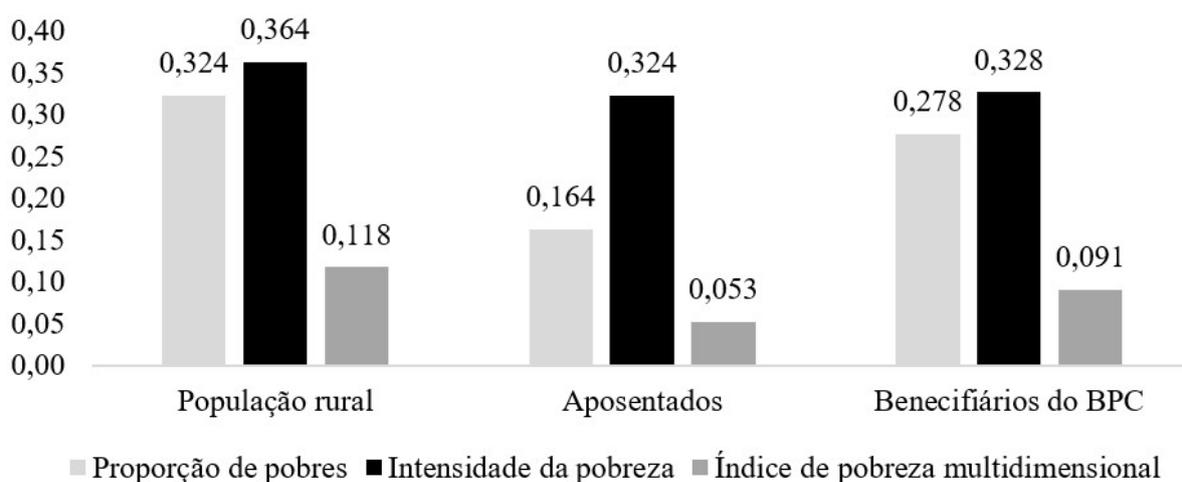


Figura 4: Pobreza multidimensional em áreas rurais no Brasil no ano de 2019

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

As proporções de pobres podem ser multiplicadas por 100 para análise. Como esperado, a proporção de pobres multidimensional é maior entre a população rural como um todo, 32,4%, do que entre a população rural que recebe aposentadoria (16,4%) ou BPC (27,8%), o que pode demonstrar que esses benefícios auxiliam essa população na redução de suas privações multidimensionais. O índice de pobreza multidimensional, que varia entre 0 e 1, foi de 0,053 entre os indivíduos que residiam em domicílios nos quais havia pessoas aposentadas; e 0,091 entre aqueles cujos domicílios havia pessoas beneficiárias do BPC.

É notório que os índices são menores entre os indivíduos que residiam em domicílios rurais nos quais havia indivíduos beneficiários de aposentadorias. Isso enfatiza a importância deste tipo de benefício que, como afirmou Delgado e Cardoso Jr. (1999), é uma importante ferramenta de mudança social.

Apesar disso, as proporções de pobres ainda são altas e os resultados corroboram o estudo de Marconato et al. (2015), que aponta para elevado número de pessoas pobres em áreas rurais do Brasil. Soares, Silva e Silveira (2015) também apontam para as dificuldades na redução da pobreza rural, diante do cenário de piora no mercado de trabalho e cortes nos gastos sociais. Especialmente quando se

<sup>10</sup> Foi realizado o teste do fator de inflação de variância (VIF) de modelo para detectar a multicolinearidade. Os valores VIF foram todos menores que 10. Além disso, para corrigir a heterocedasticidade, o modelo foi estimado por meio da opção "robust" do programa Stata. Essa opção ajusta os erros padrão a partir da heterocedasticidade dos modelos. Por fim, ressalta-se que devido aos filtros empregados, dada a natureza das variáveis, no modelo final foram utilizadas 9.281 observações amostrais, o que equivale a uma população de 2.424.135.

trata de privações multidimensional, a proporção dessas privações é maior ainda, como evidenciado na Figura 4.

Assim sendo, apesar do caráter social abrangente representado por tais benefícios, conforme ressaltado nas seções anteriores, ainda é alta a proporção de indivíduos que mesmo diante do recebimento dos benefícios se encontram em situação de privação no desenvolvimento de suas capacitações mais básicas. Isso significa que os benefícios podem atingir algumas dimensões da pobreza, como vulnerabilidade econômica e a posse de bens; enquanto em outras dimensões, como condições sanitárias e educacionais, são mais difíceis de serem atingidas com o recebimento desses benefícios, apontando para a necessidade de políticas sociais mais abrangentes. Para comprovar esse pensamento foi ainda realizada a decomposição da pobreza multidimensional por dimensão. Os resultados estão na Figura 5.

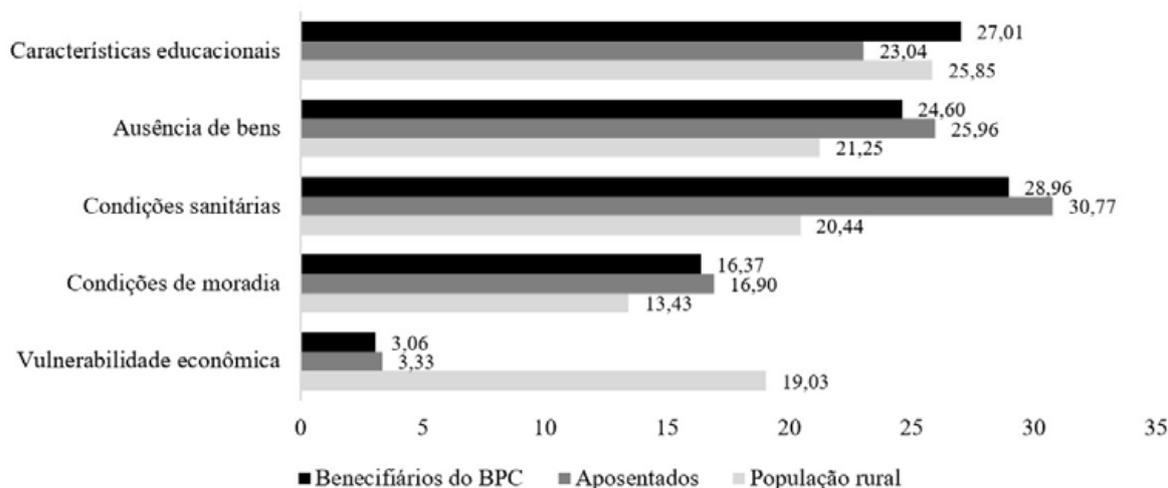


Figura 5: Decomposição da pobreza multidimensional rural por dimensões da pobreza no ano de 2019 (em %)

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

Nota-se que a dimensão que mais contribui para a pobreza multidimensional total da população rural como um todo, é a de características educacionais, com contribuição de 25,85%. Entre os indivíduos que sofrem influência de rendas de aposentadorias, a dimensão que mais contribuiu para a pobreza multidimensional foi a de condições sanitárias (30,77%), o mesmo foi observado quanto ao BPC (28,96%). Esse achado corrobora a observação feita por Delgado e Bergamasco (2017) sobre a dificuldade de acesso desses moradores de áreas rurais ao saneamento, água potável, coleta de lixo, entre outros.

Além disso, essa decomposição corrobora o raciocínio que as privações vão além da renda, uma vez que a vulnerabilidade econômica, baseada na renda domiciliar *per capita*, não demonstrou ser a dimensão que mais contribui para a pobreza multidimensional. Assim sendo, a pobreza possui um caráter amplo em termos das suas dimensões.

As aposentadorias e o BPC parecem influenciar a vulnerabilidade econômica, já que a contribuição dessa dimensão entre os domicílios que possuíam pessoas aposentadas ou beneficiárias do BPC foi de 3,33% e de 3,06%, respectivamente, demonstrando que esses benefícios podem auxiliar na mitigação de algumas dimensões da pobreza rural, mas que são necessárias provisões públicas que afetem positivamente as outras dimensões.

Apresentadas as estatísticas descritivas, na próxima parte são discutidos os resultados do modelo de regressão de modo a identificar a associação entre as variáveis. Neste trabalho, observou-se a associação entre a privação multidimensional das famílias rurais e o recebimento de aposentadorias ou BPC.

## 4.2 Resultados do modelo de regressão

Os resultados apresentados pelo modelo de regressão linear múltipla evidenciam a associação entre as aposentadorias rurais, o BPC destinado a essas áreas e a privação multidimensional. Nesta análise, foi adotado o nível de significância de 5% ( $p$ -valor menor que 0,05), com potencial de explicação do modelo ( $R^2$ ) de 20,17%. Os resultados estão apresentados na Tabela 3.

Tabela 3: Associação entre a privação multidimensional e o recebimento de benefícios com variáveis de controle para o ano de 2019 - Brasil

Variáveis	Coefficientes	Erro padrão robusto	$p$ -valor
<b>Aposentadoria rural</b>	-0,419	0,036	0,000
<b>BPC</b>	-0,219	0,040	0,000
<b>Sexo</b>			
Mulheres	-0,136	0,010	0,000
<b>Cor ou Raça</b>			
Preta	0,086	0,029	0,000
Amarela	0,100	0,072	0,166
Parda	0,090	0,017	0,000
Indígena	0,334	0,093	0,000
<b>Rendimento de todos os trabalhos</b>	-0,0003	0,00002	0,000
<b>Nível de instrução</b>			
Fundamental incompleto	0,0005	0,037	0,988
Fundamental completo	0,115	0,043	0,008
Médio incompleto	0,085	0,047	0,070
Médio completo	0,022	0,039	0,572
Superior incompleto	-0,187	0,067	0,006
Superior completo	-0,108	0,059	0,066
<b>Região</b>			
Nordeste	-0,170	0,026	0,000
Sudeste	-0,378	0,029	0,000
Sul	-0,411	0,033	0,000
Centro-Oeste	-0,186	0,035	0,000

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da PNAD Contínua de 2019.

Na Tabela 3, pode-se verificar que a aposentadoria rural e o BPC estão associados à diminuição da privação multidimensional, com coeficientes respectivamente de -0,419 e -0,219. No caso da aposentadoria rural, ela representa uma diminuição mais acentuada que o BPC. A diminuição em 0,419 poderia ser equivalente a pouco mais que a eliminação da privação em um indicador básico com peso 1/3 (apresentados na Tabela 2), ou alguns indicadores com peso 1/7. Já o BPC, associa-se a uma diminuição muito pequena no nível de privação.

Conforme foi destacado por Tavares et al. (2011) e Delgado e Cardoso Jr. (1999), corrobora-se que esses benefícios podem melhorar as condições de vida nos domicílios rurais, garantido uma fonte de sustento para os moradores do domicílio. Ao diminuir as privações multidimensionais (ainda que em pequena medida) esses benefícios são importantes por propiciar maior liberdade para os benefícios e familiares.

De acordo com Montali e Lessa (2016), programas como o BPC melhoram sua eficácia na redução da pobreza quando associados com a renda do trabalho. Assim, os autores apontam para a necessidade de políticas públicas de geração de empregos e aumento da renda.

Quanto às variáveis de controle utilizadas, em relação aos homens (categoria de referência), as mulheres estão associadas a uma diminuição da privação multidimensional (-0,219). Quanto à cor ou raça, os amarelos não apresentaram significância estatística. A privação multidimensional aumenta

quando está associada a qualquer outra cor ou raça significativa, tendo como referência os indivíduos brancos, que são a categoria de referência. Esse aumento é mais evidente entre os indígenas (0,334), seguidos dos pardos (0,090) residentes em áreas rurais do Brasil.

O rendimento de todos os trabalhos também agiu no sentido da diminuição da privação, mas essa redução foi muito pequena (-0,0003). Esse fato pode ter ocorrido pelas características dos indivíduos estudados, uma vez que possuem baixos rendimentos oriundos do trabalho. Em relação à escolaridade, os únicos níveis de escolaridade que apresentaram significância estatística foram fundamental completo e superior incompleto. Contudo, o ensino fundamental completo está associado a um aumento (0,115) da privação rural multidimensional quando comparado à indivíduos sem instrução (categoria de referência). Já o ensino superior incompleto, está associado a uma diminuição das privações (-0,187).

Por fim, entre as regiões, a Norte foi utilizada como categoria de referência para a análise. Assim, em relação ao Norte ocorre uma diminuição do nível de privação multidimensional em todas as regiões, com destaque para a região Sul (-0,411).

Com base nas análises feitas, foi possível concluir que a aposentadoria rural está associada a uma diminuição das privações multidimensionais na zona rural, assim como o BPC recebido em domicílios dessas localidades. Contudo, trata-se de uma pequena redução que se refere em grande medida às dimensões econômicas, como posse de bens básicos e vulnerabilidade. Isso se deve ao fato de se tratar de recursos econômicos e nem todas as dimensões do bem-estar podem ser supridas simplesmente pela renda. Para Sen (2010), a renda e os bens de consumo são apenas instrumentos, pois, na prática, os indicadores monetários refletem recursos privados. Na mesma linha de raciocínio, Streeten (1981) afirma que o suprimento de algumas necessidades dos seres humanos depende do fornecimento de serviços públicos e não simplesmente da renda, considerando que as pessoas podem não ser tão efetivas no suprimento das necessidades mais amplas do bem-estar, como as necessidades nutricionais e da saúde, por exemplo.

Os resultados encontrados também podem ser justificados pelo contexto histórico em que o Brasil está inserido. O processo de inserção do Brasil na expansão do capitalismo industrial, colocou o país em desvantagem em termos do enfrentamento do problema da pobreza (THEODORO, 2005). Essas questões estruturais justificam os altos e persistentes índices de pobreza.

Desse modo, se por um lado esses benefícios representam uma fonte de renda que permite às famílias assistidas melhorarem seu padrão de consumo e que tenham acesso a alguma melhoria na qualidade de vida, por outro, eles não permitem o alcance de melhorias em dimensões mais abrangentes da pobreza. Isso é notório quando se enfatiza dimensões como características educacionais e condições sanitárias, que necessitam de políticas públicas efetivas para o seu atendimento.

## 5. Considerações finais

Com base nos dados analisados foi possível perceber que a pobreza multidimensional rural, em 2019, ainda alcança elevadas proporções. Verificou-se que 32,4% da população rural do Brasil é pobre, com base nas dimensões incluídas nesta análise.

A decomposição da pobreza entre os beneficiários de aposentadorias ou BPC sugeriu a baixa contribuição da dimensão de vulnerabilidade econômica para a pobreza total desses indivíduos, que foram respectivamente de 3,33% e de 3,06%. Enquanto isso, as dimensões de escolaridade e condições sanitárias salientaram suas altas contribuições para a pobreza. Essa última contribui 30,77% para a pobreza dos beneficiários de aposentadorias e 28,96% para os beneficiários do BPC.

Além disso, foi possível concluir que tanto o BPC quanto a aposentadoria rural contribuem para minimizar a situação de privação multidimensional a que muitas pessoas estão expostas. Esse era um resultado esperado, uma vez que se tratam de incrementos na renda familiar que podem ser usados de imediato para o atendimento de necessidades econômicas e de consumo.

Apesar disso, verificou-se diminuição pequena, o que demonstra que esses benefícios não são capazes de suprir muitas dimensões da pobreza ao mesmo tempo. Assim, é possível afirmar que os benefícios estudados podem auxiliar na melhoria da vulnerabilidade econômica das famílias, fator

muito importante para a inserção na sociedade. Contudo, dimensões como características educacionais e condições sanitárias carecem de políticas públicas em seu atendimento.

## Referências

- ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and Multidimensional Poverty Measurement. In: **OPHI Working Paper** n° 7. Oxford: University of Oxford, 2009. Disponível em: <https://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- BOVOLENTA, G. A. Os benefícios eventuais previstos na Loas: o que são e como estão. **Serviço Social & Sociedade**, n. 106, p. 365-387, 2011. DOI: 10.1590/S0101-66282011000200009
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 dez. 2020.
- BRASIL. **Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm). Acesso em: 16 dez. 2020.
- BRASIL. **Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 16 dez. 2020.
- BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm). Acesso em: 16 dez. 2020.
- DELGADO, G. C. O setor de subsistência na economia brasileira: gênese história e formas de reprodução. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.) **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. Disponível em: [https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura\\_Familiar.pdf](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/10/Agricultura_Familiar.pdf). Acesso em: 16 dez. 2020.
- DELGADO, G. C.; CARDOSO JR., J. C. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. **Texto para Discussão**, n. 688. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2834/1/td\\_0688.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2834/1/td_0688.pdf). Acesso em: 16 dez. 2020.
- FAHEL, M.; TELES, L. F. Measuring multi-dimensional poverty in the state of Minas Gerais, Brazil: looking beyond income. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 52, n. 3, p. 386-416, 2018. DOI: 10.1590/0034-7612154852
- FURTADO, C. **Brasil: a Construção Interrompida**. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- GONÇALVES, S. L. **Vulnerabilidade das famílias à pobreza: uma análise empírica para seis regiões metropolitanas 2002 a 2011**. Rio de Janeiro: BNDES, 2015. 228 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- KRETER, A. C.; BACHA, C. J. C. Avaliação da equidade da Previdência no meio rural do Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 44, n. 3, p. 467-502, 2006.
- KUHN, M. A. **A evolução histórica da aposentadoria rural e a aplicação do princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços entre as populações urbanas e rurais**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Santa Rosa, RS, 2014.
- MARANHÃO, R. L. A.; VIEIRA FILHO, J. E. R. Previdência rural no Brasil. **Texto para Discussão**, n. 2404. Brasília: IPEA, 2018. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/211355/1/1029914206.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020.
- MARCONATO, M.; BRAMBILLA, M. A.; CAMARA, M.R.G.; CARVALHO, S. C.; NASCIMENTO, S. P. Taxa de Pobreza e População Rural no Brasil: Análise Espacial dos Períodos 2000 e 2010. **Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 27, n. 1, p. 183-201, 2015. DOI: 10.5902/1414650917379
- MONTALI, L.; LESSA, L. H. Pobreza e mobilidade de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. **Cadernos Metrôpole**, v. 18, n. 36, p. 503-533, 2016. DOI: 10.1590/2236-9996.2016-3610
- MONTEIRO, S. R. R. P. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Sociedade em Debate**, v. 17, n. 2, p. 29-40, 2011.

- MOSANER, M. S. Pobreza Infantil no Brasil: Aplicação da Metodologia Alkire-Foster de Mensuração de Pobreza Multidimensional. **Economia Aplicada**, v. 20, n. 4, p. 489-507, 2016. DOI: 10.11606/1413-8050/ea156652
- NEDER, H. D. Um Estudo sobre a Pobreza Rural com Abordagem Multivariada. In: 47º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Rio Branco – AC, julho de 2008. **Anais [...]**. Brasília: SOBER, 2008.
- RIBAS, R. P. Vulnerabilidade à pobreza no Brasil: medindo risco e condicionalidade a partir da função de consumo das famílias. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 37, n. 2, p. 299-343, 2007.
- ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SALAMA, P.; DESTREMAU, B. **O tamanho da Pobreza**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- SEN, A. K. Poor, Relatively Speaking. **Oxford Economic Papers**, v. 35, n. 2, p. 153-169, 1983.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SERRA, A. S.; YALONETZKY, G. I. Pobreza multidimensional no Brasil, 2000/2010. In: 45º Encontro Nacional de Economia, Natal – RN, dezembro de 2017. **Anais [...]**. Niterói: ANPEC, 2017.
- SILVA, A. M. R.; LACERDA, F. C. C.; LOPES, D. N.; SILVA, T. B. Pobreza multidimensional no Estado de Goiás: Aspectos teóricos e empíricos. **Revista de Economia da UEG**, v. 8, n. 1, p. 74-97, 2012.
- SILVA, A. F.; ARAUJO, J. A. CAMPELO, G. L. VASCONCELOS, J. C. SILVA, J. C. Análise da Pobreza Multidimensional no Brasil. In: 42º Encontro Nacional de Economia, Natal – RN, dezembro de 2014. **Anais [...]**. Niterói: ANPEC, 2014.
- SILVA, J. G. Mas qual Reforma Agrária? **Reforma Agrária**, v. 17, n. 1, 1987.
- SOARES, S.; SOUZA, L. R.; SILVA, W. Pobreza Rural no Brasil: uma Questão de Ativos. In: **International Police**. Centre for inclusive growth. One pager 311. Outubro de 2015. Disponível em: [https://www.fida.org.br/assets/downloads/OP311PT\\_Pobreza\\_Rural\\_nas\\_Regioes\\_Norte\\_e\\_Nordeste\\_do\\_Brasil.pdf](https://www.fida.org.br/assets/downloads/OP311PT_Pobreza_Rural_nas_Regioes_Norte_e_Nordeste_do_Brasil.pdf). Acesso em: 16 dez. 2020.
- STREETEN, P. Why Basic Needs. In: STREETEN, P. **First Thing First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries**. Oxford: Oxford University Press, 1981.
- TAVARES, V.; TEIXEIRA, K. M. D.; WAJNMA, S. LORETO, M. D. S. O. Interfaces entre a renda dos idosos aposentados rurais e o contexto familiar. **Textos & Contextos**, v. 10, n. 1, p. 94-108, 2011.
- THEODORO, M. As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.
- VICTOR, B.; BLEVINS, M.; GREEN, A. F.; NDATIMANA, E.; GONZALEZ-CALVO, L.; FISCHER, E. F.; VERGARA, A. E.; VERMUND, S. H.; OLUPONA, O.; MOON, T. D. Multidimensional Poverty in Rural Mozambique: A New Metric for Evaluating Public Health Interventions. **PLoS ONE**, v. 9, n. 9, p. e108654, 2014. DOI: 10.1371/journal.pone.0108654
- YANG, F.; PAUDEL, K.; ZHUANG, T.; JIANG, Y. Multidimensional poverty of the ethnic tibetan farm and Herder households in Gansu province, China. **Ciência Rural**, v. 49, n. 8, p. e20180559, 2019. DOI: 10.1590/0103-8478cr20180559

## Desenvolvimento econômico-cultural: a Spcine e a projeção estética da cidade pelo audiovisual

*Economic-cultural development: Spcine and the aesthetic projection of the city through audiovisual*

Amanda Salgado e Carvalho<sup>a</sup>

### RESUMO

O presente artigo busca compreender algumas das principais falhas da formação do mercado cinematográfico em São Paulo, percorrendo, a partir da metodologia jurídica da economia da cultura, o papel do Estado no desenvolvimento econômico-cultural da indústria cinematográfica, analisando a atuação da Empresa de Audiovisual e Cinema de São Paulo, a Spcine. Destaca-se, ainda, a análise da São Paulo *Film Commission* e sua missão de ter a cidade de São Paulo, maior metrópole do país, como palco do imaginário cultural e cinematográfico do Brasil e do globo, além de desempenhar o papel de promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico e científico da atividade cinematográfica e audiovisual, verificando-se a efetividade de tais políticas econômico-culturais e suas limitações ao desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Direito Econômico da Cultura; Política Cultural; Indústria Cinematográfica.

**JEL:** O1; Z11.

### ABSTRACT

This article seeks to understand some of the main hurdles in the formation of São Paulo film market, covering, from the legal methodology of the economy of culture, the role of the State in the economic-cultural development of the São Paulo film industry, analyzing the performance of São Paulo Audiovisual and Cinema Company, Spcine, especially with regard to the São Paulo Film Commission, and its transgressive mission of having the city of São Paulo, the biggest metropolis in the country, as the stage for the cultural and cinematographic of Brazil and the globe, in addition to announcing the role of promoting the economic, social, cultural, artistic, technological and scientific development of the cinematographic and audiovisual activity of São Paulo, verifying the effectiveness of such economic-cultural policies and their limitations to development.

**Keywords:** Economic Law of Culture; Cultural Policy; Film Industry.

**Submitted em:** 05 de novembro de 2021.

**Accepted em:** 06 de abril de 2022.

<sup>a</sup> Doutoranda em Sociedade, Economia e Estado pelo Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo – PROLAM USP. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM (2022). Especialista em Gestão de Projetos Culturais pelo CELAC – USP (2022). Advogada. Associada e coordenadora do grupo de estudos "Cultura e Desenvolvimento" no Instituto de Direito, Artes e Economia Criativa – IDEA. E-mail: amandasalgadoc@gmail.com.

## 1. Introdução

A dimensão econômica da cultura passa a ser objeto da literatura dos estudos culturais em período recente, sobretudo, a partir da década de 1990. Anteriormente, tal concepção era, em geral, restrita à natureza do gasto público, cujo dever dos Estados nacionais era o fomento das artes. A cultura vai, então, finalmente assumindo uma dimensão estratégica, como um setor capaz de movimentar as economias nacionais, gerar impacto tributário, renda, emprego e ser um dos eixos fundamentais ao desenvolvimento econômico, sem abdicar de sua natureza essencial e que reside no próprio desenvolvimento cultural dos indivíduos e coletividades.

Tal ótica nem sempre foi integrada, contudo, nas políticas culturais brasileiras. Era o que se identificava até a década de 1960, quando o cenário foi potencialmente alterado com a criação da Empresa Brasileira de Filmes, a Embrafilme. Para compreender o avanço do mercado cinematográfico em São Paulo, sem olvidar dos segmentos norteadores e indissociáveis das políticas culturais de âmbito nacional e do próprio mercado nacional, nos debruçaremos inicialmente acerca dos embates e contrapontos iniciais que residem no campo cultural. Das antagonias e multifaces dessa seara, buscaremos conceitualizar os campos simbólicos e econômicos que a cultura pode atingir, em seu caráter transformador e de constante mutação.

Em um segundo momento, avançaremos ao caráter subdesenvolvido da cultura nacional, que permanece fortemente dependente e é afetada pela indústria cultural e de entretenimento norte-americanas. Dessa perspectiva, destacaremos a importância do setor da economia da cultura, em seu caráter catalisador do desenvolvimento econômico-cultural e da potencialidade criativa que origina as produções nacionais. Tais produções e manifestações culturais, além de servirem a cultura como um fim em si mesma no processo de desenvolvimento, fundamentam-se como um meio ao desenvolvimento em sua perspectiva econômica, na qual o setor audiovisual constitui uma cadeia de produção ampla e complexa que, até 2018, representava 6,8 trilhões do Produto Interno Bruto (PIB).

A partir da compreensão das principais especificidades e dificuldades endógenas e exógenas que se constituem como barreiras ao desenvolvimento do mercado cinematográfico brasileiro, passaremos por um breve percurso histórico da formação e problemáticas do desenvolvimento dessa cadeia produtiva em São Paulo para, então, adentrarmos na análise da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo, a Spcine. Serão investigados e analisados os principais propósitos e perspectivas econômicas e culturais da estatal, especialmente no que tange à coordenação, organização, facilitação, centralização e fomento, vocacionadas à produção cinematográfica na cidade de São Paulo e ao próprio desenvolvimento da cadeia produtiva e industrial do setor.

O objetivo principal do presente artigo reside na compreensão da essencialidade do papel do Estado no desenvolvimento econômico-cultural da indústria cinematográfica de São Paulo, a partir da análise da atuação da Empresa de Audiovisual e Cinema de São Paulo, a Spcine, sobretudo, no que tange à São Paulo *Film Commission* e sua ambiciosa missão de ter a cidade de São Paulo, uma das maiores metrópoles do país e do mundo, como palco do imaginário cultural e cinematográfico do Brasil e do globo, além de desempenhar o papel de promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico e tecnológico da atividade cinematográfica e audiovisual do município de São Paulo.

Pensar sobre o desenvolvimento e formatação do mercado cinematográfico brasileiro exige a reflexão do papel do Estado no desenvolvimento econômico-cultural, além de sua vocação de redimensionar a política cultural nacional, orientando-a aos fins específicos da política nacional de desenvolvimento em sua dimensão global. Tais desafios se fazem ainda mais necessários diante da constante dependência que permeia a sociedade e a economia brasileiras, agravada pelos avanços tecnológicos que o mercado nacional não detém condições de acompanhar.

O dinâmico e global avanço do setor audiovisual requer, portanto, um planejamento de políticas culturais e articulação das experiências e atuações dos municípios, dada a missão do Estado brasileiro de repensar ações estratégicas para, enfim, orientar a estrutura e a lógica do mercado cinematográfico nacional ao desenvolvimento econômico-cultural. Entendemos que a tarefa proposta carrega complexidade em sua resolução. Dessa forma, é essencial ao direito econômico da cultura, diante de sua capacidade de instrumentalizar as soluções adequadas à transformação da visão empregada na

economia cultural brasileira, orientando a atuação do Estado para um planejamento efetivo e de longa durabilidade, a fim de segmentar uma indústria cinematográfica capaz de alavancar relevante impacto econômico. Em outros termos, é preciso pensar em um mercado cinematográfico capaz de nutrir as necessidades culturais e econômicas – do trabalho, da circulação de renda e da produção de riquezas a partir da produção cultural cinematográfica – do Brasil. Assim como também impulse o desenvolvimento cultural, a fim de materializar as produções nacionais e o próprio fazer cultural como alternativas às produções estrangeiras que dominavam e dominam o mercado nacional.

## 2. Cultura: um campo de batalha do simbólico ao econômico

A cultura é expressão vital em constante transformação, uma necessidade básica capaz de lidar com o material e o imaterial. Dessas expressões, a arte se faz como natureza de uma obra cinematográfica que, por sua vez, é concebida por uma ideia e por uma visão de mundo. Quando a ideia é materializada em uma produção realizada por um agente de mercado, a obra alcança uma segunda natureza, a de um produto de alto valor no mercado, mas do qual jamais se pode extrair sua própria natureza e sua própria razão de ser: a forma como determinadas pessoas, grupos, sociedades e nacionalidades encaram o mundo; e, por sua expressão cultural, exprimem um modo de vida determinável. São essas as premissas da substancialidade da obra cinematográfica, na modernidade à pós-modernidade, constituídas a partir da formação do processo de industrialização.

Por tal razão não é demais estabelecer uma breve incursão acerca da representação social da arte como forma específica de comunicação humana, de objetificação e exteriorização de subjetividades, a qual, na concepção de Joost Simiers, “molda nossa estrutura psicológica, nossas emoções, nossa linguagem, nossa visão e avaliação, nossa compreensão do passado e do presente, nossos sentimentos sobre as pessoas e nossa sensibilidade” (SMIERS, 2006, p. 30).

É possível ir além do campo individual da potencialidade transformadora da arte para inseri-la no âmbito da estruturação de formas de funcionamento de determinadas sociedades ou de determinados Estados-nações. O caráter mercadológico da indústria cinematográfica replica tal lógica, que se aproxima da ideologia fundida no plano cultural a ponto de Marim Karmitz sublinhar existir, por trás do aspecto industrial do cinema, um aspecto ideológico: “sons e imagens sempre foram utilizados em propaganda, e a batalha real no momento é sobre quem conseguirá controlar o mundo das imagens. E, portanto, vender um determinado estilo de vida, uma determinada cultura, determinados produtos e, sobretudo, certas ideias” (SMIERS, 2006, p. 82).

Diferentemente do campo da ideologia, os fundadores dos Estudos Culturais originados, na década de 1950, migraram a perspectiva ótica da cultura para enxergá-la não mais como uma realização de civilizações, mas como veias estratégicas pelas quais fatores como a língua, valores de diferentes classes sociais e modos de vida, conduzem o reflexo de sentidos particulares de comunidade.

Como outro aspecto do alcance e relevância de se pensar a cultura nacional e excedendo o plano artístico, o desenvolvimento cultural alcança um potencial de resistência ou contraponto à arte de massa global, originada do mercado norte-americano, cuja difusão ao globo conduz uma “sujeição mais potente que outras formas anteriores, pois os elos da subordinação cultural são mais fáceis de adotar e mais difíceis de romper do que os elos da subordinação econômica” (HOGGART, 1992, p. 187). Esse é um ponto dentre os quais se origina a extrema necessidade de recolocarmos a cultura brasileira, a nossa estética e a potencialidade criativa nacional, em condições de serem produzidas, difundidas e ampliadas, não só no plano nacional como no internacional, de modo a contribuir com a finalística de retomada da construção de uma identidade nacional.

A cultura assume seu potencial de transformação social quando compreendida como integrada aos fins do desenvolvimento. Os objetivos que orientam o desenvolvimento nacional de uma sociedade só podem ser delineados de forma endógena, de acordo com a trajetória histórica, política, econômica e cultural de um país<sup>1</sup>. O desenvolvimento é orientado, sobretudo, pelos meios que se integram às necessidades naturais, aspirações e ideais de coletividades, tendo como fins específicos os valores das

<sup>1</sup> Para uma introdução às teorias do subdesenvolvimento, conferir: Prebisch (1984, p. 14-15, 39, 211-221) e Furtado (1967, 1980, 1992, 1998, 1999, 2002, 2007, 2008, 2009 e 2010).

coletividades e os sistemas simbólicos que constituem as culturas. Se desejamos que o processo de reconstrução social seja capaz de alimentar a criatividade do povo brasileiro e contribuir para a satisfação de seus interesses legítimos, não há como se falar em desenvolvimento sem que se tenha a cultura como ponto de partida e fim, compreendida em sua dimensão imaterial e conectada à identidade nacional. É integrando a identidade nacional ao processo de desenvolvimento que se passa a ter uma nítida visualização dos fins substantivos que se deseja alcançar.

Assim, afastando-se da lógica dos meios impostas pelo exterior, poderão ser superados os impasses estruturais da realidade brasileira. Para tal desafio, necessária se faz a condução de uma crescente homogeneização social, capaz de “abrir espaço à realização das potencialidades” da cultura brasileira (FURTADO, 2012, p. 33). Para que se alcance tal resultado, é fundamental o acesso e a participação dos indivíduos ao patrimônio cultural, a fim de permitir a construção da identidade de cada ser humano ou das coletividades, promovendo não só a criatividade e inventividade, como a apropriação de valores, conhecimentos, saberes, visões de mundo e sentidos diversos.

Partindo-se dessa dimensão da cultura como um fim do desenvolvimento nacional, é possível compreender que a superação da condição de dependência econômica, tecnológica e cultural somente pode ser alcançada quando o Estado assume uma política nacional de desenvolvimento, na qual a dimensão cultural é de suma importância. Diante da constância do mimetismo cultural, bem como do transplante da cultura dos países centrais para as estruturas sociais totalmente distintas dos países periféricos, tal especificidade – oriunda do sistema econômico brasileiro – somente poderá ser erradicada a partir do desenvolvimento da cultura nacional<sup>2</sup>.

Sem olvidar tais avaliações sobre cultura, destacadas como o propósito fundamentador das políticas culturais, do próprio desenvolvimento e do mercado cultural, qualquer análise sobre a cultura perpassa, indubitavelmente, como sendo produto de lutas de poder social e econômico. Trata-se de enxergar a cultura como instrumento de disputas ideológicas, bem como que determinadas culturas podem assumir uma hegemonia quando operada ou relativa à grupos, nações ou classes econômica e politicamente dominantes no globo, capazes de influir mais nos valores, nas crenças, nos modos de vida e nas culturas materiais produzidas, por exemplo, do que outros setores da população, da sociedade e das nações que estejam em condições enfraquecidas nas lutas de poder. Como reflexo desse contexto de “economização”<sup>3</sup>, a cultura é comumente tratada como um meio do desenvolvimento nacional, sendo comuns as seguintes abordagens:

(iii) considerar os setores culturais e criativos (cinema, teatro, arquitetura, moda etc.) como vetores estratégicos de crescimento econômico; (ii) incluir a cultura como componente central nos arranjos institucionais, formais e informais, pelo desenvolvimento; (iii) adotar a cultura como mecanismo de formação e ampliação do capital intelectual dos indivíduos, ou seja, de suas capacidades criativas, críticas e cognitivas, gerando maior valor e competitividade; (iv) situar a cultura como matriz de valores mais propensos à promoção do desenvolvimento; (v) elencar a cultura como base da ampliação do capital social, ou seja, dos laços de confiança e cooperação entre os indivíduos, contribuindo para facilitar ações coordenadas e eficientes (vi) proclamar a cultura como elemento motriz de construção da identidade nacional e da cidadania. (ALEM, 2017, p. 32).

Entendemos que a cultura, tida como um meio do desenvolvimento, não deve ser desassociada de seu caráter essencial de fim específico do desenvolvimento por um simples motivo: a cultura seria esvaziada de seu sentido finalístico e essencial, como a expressão e manifestação de valores, objetivos, pensamentos e criatividade humana, capazes de melhorar qualitativamente a vida de indivíduos e

<sup>2</sup> “O capitalismo periférico, segundo Raúl Prebisch, é fundado na desigualdade, que tem sua origem na apropriação do excedente econômico pelos detentores da maior parte dos meios de produção. Sua especificidade deve-se ao transplante de padrões de consumo, técnica, ideologias, cultura e instituições dos centros para uma estrutura social totalmente diferente. O caráter periférico do Estado latino-americano implica, ainda, o fato de este Estado estar submetido a fatores “externos” que afetam sua atuação, com a presença de importantes núcleos de poder internos cujas decisões estão orientadas para o exterior. A tarefa do Estado latino-americano é, para a CEPAL, superar esta condição periférica” (BERCOVICI, 2005, p. 51-52).

<sup>3</sup> Sobre a economia da cultura e seus estudos da complexa realidade brasileira, conferir: Furtado (2012), Benhamou (2009) e Tolila (2007).

coletividades. Desorientada de seu caráter finalístico, a cultura brasileira serviria apenas de instrumental acumulativo, sendo facilmente cooptada à lógica dos meios externos que, nesse caso, serve ao mero mimetismo cultural e rentabilidade econômica da produção.

A dimensão econômica da cultura foi sendo fortalecida ao longo das décadas a partir da percepção do valor econômico que as produções culturais são capazes de gerar, sem que se perdesse de vista, muitas vezes, a potencialidade subjetiva, além dos fatores externos do reflexo dessa dimensão econômica no impacto social, inerente da natureza cultural. Para a efetivação da cultura como um direito, a política cultural é chamada para viabilizar o processo de criação, de ampliação e de difusão. Do campo da política cultural, insurge a dimensão econômica da cultura. Aqui, deve-se ter cuidado para se evitar que a cultura seja instrumentalizada e cooptada por índices econômicos e resultados meramente quantitativos, sob o risco de se esvaziar a própria razão de ser subjetiva da cultura e da própria política cultural.

É nesse contexto teórico e histórico que autores como Sacco, Blessi e Ferrili (2018) definiram a cultura em três períodos, na qual a Cultura 2.0 se daria no avanço da revolução industrial e se aproximaria da ideia de cultura como um direito universal e de acesso à cidadania. Intensifica-se, assim, a ideia de “patronato público”, de uma inicial ou acentuada atuação do Estado no financiamento para promoção, difusão e acesso à cultura em determinados Estados-nações. Trata-se da perspectiva de alocação dos recursos públicos para incentivar a cultura e as artes, a favor do benefício social que essas searas desempenham.

Tais ideários ainda estão conectados à dimensão da Cultura 1.0 – que é lida por parte da literatura especializada no tema como aquele período em que a cultura era centralizada na perspectiva individual, do mecenato de artistas e obras –, mas se tornam um fio condutor da transição para a Cultura 2.0. Isso porque, no período correspondente a Cultura 1.0 ou, em outras palavras, à pré-revolução industrial, a cultura, no entanto, ainda era vista de forma economicamente improdutiva, sendo restrita à absorção de recursos gerados em outros setores da economia.

Apesar das controvérsias de definição que permeiam a temática das indústrias culturais, o caráter econômico da cultura se desenvolveu, inclusive, no plano de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2006), que as definiu como aquelas que combinam a criação, a produção e a comercialização de conteúdos de natureza cultural, sendo, portanto, intangíveis. Atinge-se um avanço na ideia da centralidade das produções culturais para a promoção e manutenção da diversidade cultural, de modo a insurgir o acesso à cultura.

Vale ressaltar que os estudos desenvolvidos na seara da economia cultural, inaugurados, sobretudo, pelas análises de William Baumol e Gary S. Becker a partir de 1966, voltaram-se ao mercado das artes para compreender as especificidades desse setor, relativo ao campo das produções culturais. Da 'doença dos custos' sistematizada pelos autores, os estudos, ao longo das décadas, percorrem um campo que iria dos comportamentos e assimetrias entre as ofertas e demandas de um bem cultural e artístico, até as teorias de Richard Caves quanto à compreensão da inexistência de garantia do sucesso de um bem cultural, fator que implicaria na incerteza e em um maior fator de risco dos bens inerentes ao mercado cultural.

As concepções se difundiram também na especificidade dos produtos culturais em face dos demais produtos econômicos que, conectando-se às noções até mesmo furtadianas aqui já abordadas, entendem o produto cultural não como um bem comum e, portanto, dotado de uma propriedade pública capaz de produzir externalidades positivas que podem ser exigidas como um direito. Em outras palavras, um bem cultural, em regra, não é um bem individual; é resultado da criatividade humana; figura-se como um veículo de produção simbólica; é dotado de propriedade intelectual; envolve um conjunto de valores que não são mensuráveis em termos econômicos e monetários.

É nesse sentido, bem como em face do aspecto econômico e da indústria global que permeiam a dimensão cultural, que a ação direcionada do Estado ao campo da cultura se vale, inclusive, de instrumentos de política econômica com o objetivo finalístico de promoção do bem-estar e desenvolvimento cultural da sociedade. São exemplos de formas de aplicação da política econômico-cultural a concessão de subsídios para apresentações de artistas, o pagamento de contribuição tributária destinada a fundo de recursos para execução de programas culturais, a fixação de cotas de programação

nacional nos cinemas, os incentivos fiscais para projetos culturais e o estabelecimento da “meia entrada” para estudantes, dentre tantos outros (ALEM, 2017).

Propomos pensar a atuação do Estado para o desenvolvimento da indústria cinematográfica a partir de sua relação com o Direito Econômico, ainda que tal método de análise da indústria cinematográfica brasileira muitas vezes se encontre com outras dimensões, especialmente a dimensão cultural do cinema ou, em termos de atuação do Estado, a própria estrutura administrativa e pública voltada para o cinema ou o audiovisual. Tais dimensões são contempladas no próprio segmento, ou “capítulo” do Direito Econômico do Cinema, a partir dos meios, como veremos ao longo deste e do terceiro capítulo, que lançaria mão o Estado para a realização dos fins definidos em uma política econômico-cultural para o cinema.

Seria tal relação aplicada meramente como um “instrumental de correção dos efeitos negativos da mercantilização da cultura”? Ou seria, no caso do Direito Econômico do Cinema, indispensável o “capítulo” do Direito do Desenvolvimento, a fim de se configurar como um instrumental da economia política do cinema destinado a desenvolver o setor e, portanto, garantir sua conquista e consolidação enquanto uma indústria autossustentável e capaz de garantir a cultura cinematográfica brasileira como forma de expressão do ser humano? Acreditamos que a resposta seja positiva. Nesse caso, tendo em vista a configuração do mercado cinematográfico norte-americano e sua expansão global, com permanência hegemônica em todos os mercados nacionais, com excessão daqueles que se fecharam para o “livre fluxo de mercadorias”; tendo em vista a desigualdade das trocas simbólicas e de bens culturais no globo, diante dos desiguais estágios das economias industriais, acumulação, poder econômico e soberania nacional, além do subdesenvolvimento brasileiro, acreditamos ser insuficiente que o Direito Econômico do Cinema seja meramente um instrumental de correção dos efeitos negativos da mercantilização da cultura.

Deve, o Direito Econômico do Cinema, firmar-se a partir da relação entre o Direito Econômico com a disciplina da economia política, como bem estabeleceu a abordagem de Gilberto Bercovici (2009) acerca do Direito Econômico, e as especificidades e dificuldades de nossa indústria cinematográfica. Vale lembrar que, em tal perspectiva, o Direito Econômico assume o tratamento da ordenação dos processos econômicos e da organização dos espaços de acumulação. É dizer, não apenas oferece instrumentos para a organização do processo econômico capitalista de mercado, como também oferece ao Estado uma instrumentalização mais ativa, de influência, de manipulação e de transformação da economia, vinculado a objetivos sociais ou coletivos. O Direito Econômico incorpora os conflitos entre a política e a economia e, enquanto aplicado ao cinema e à indústria cinematográfica, incorpora os conflitos relativos aos desafios de efetivação do desenvolvimento do setor cinematográfico, em seus aspectos industriais e como forma de expressão artística-cultural brasileira.

O Direito Econômico do Cinema deve perpassar, necessariamente, pela superação do subdesenvolvimento, mediante a internalização dos centros decisórios expressa na capacidade de o Estado nacional fortalecer sua soberania e deter autonomia acerca da determinação dos rumos econômicos, políticos e culturais, ou seja, assumir o planejamento de seu próprio futuro. E aqui nos remetemos à concepção de Direito Econômico de Eros Grau, o Direito Econômico do Cinema o Direito da política econômico cultural voltada ao cinema.

Seriam tarefas do Direito Econômico do Cinema no Brasil: (i) ser um instrumento da política econômico-cultural, capaz de transformar as estruturas econômicas, a fim de superar a condição de subdesenvolvimento do país, cujo aspecto cultural se faz presente; (ii) contribuir à política econômica do cinema, exercida pelo Estado e pela sociedade civil, a partir da instrumentalização, do direcionamento e da transformação da economia do cinema vinculada aos objetivos sociais e coletivos do setor nacional, a fim de influenciar no desenvolvimento dos segmentos que compõe a indústria cinematográfica nacional; (iv) contribuir na ordenação dos processos econômicos relativos à indústria cinematográfica e da organização dos espaços de acumulação relacionados às cadeias do mercado cinematográfico; (v) por consequência, enquanto método e instrumento que altera a realidade social e econômica, o Direito Econômico aplicado ao cinema pode contribuir não só mediante a regulação jurídica da economia do cinema, realizada pelo Estado, como também definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica do cinema. Aqui, o Direito Econômico do Cinema envolve necessariamente o conjunto de técnicas jurídicas de que lança mão o Estado (1978) na realização de uma política econômico-cultural para o cinema. Tratam-se de formas de atuação do Estado que

impulsionem a estruturação e industrialização do setor cinematográfico no Brasil, especialmente essencial diante da condição de subdesenvolvimento brasileira, coordenando e criando condições estruturais para que o cinema nacional possa se desenvolver.

A história e a realidade do cenário brasileiro, contudo, revelam políticas econômico-culturais que caminharam ao longo das décadas em passos curtos no que tange ao aspecto econômico da cultura, à industrialização e a formação de uma indústria cinematográfica sólida e até mesmo quanto ao desenvolvimento econômico-cultural nacional. Como se não bastassem as especificidades do subdesenvolvimento brasileiro, que atingem a seara da produção cinematográfica no Brasil, nem sempre o mercado cinematográfico teve condições econômicas – especialmente em termos de infraestrutura, formação de corpo técnico, incentivos fiscais – e até culturais, no que tange ao interesse em investir nesse mercado cultural no segmento da indústria cinematográfica, a ponto de ser planejado e executado um instrumento público de coordenação das atividades econômicas.

### 3. Cinema é mercado em um Brasil subdesenvolvido?

O desenvolvimento cultural brasileiro se funde com contornos específicos ao ser inserido no contexto internacional do processo de intensificação da indústria cultural. Especialmente após 1930, a popularização de tecnologias de comunicação de massas recém criadas, como o rádio e o cinema, somada ao forte poder econômico do mercado internacional, foram – e permanecem sendo – fatores que afetaram profundamente a produção cultural nacional. Em suma, o Brasil não estava nas mesmas condições de lograr o êxito da produção dos Estados Unidos, que ocupa posição dominante no mercado internacional de bens e serviços culturais<sup>4</sup>. O investimento no mercado cultural norte-americano se deu desde a formação da indústria cultural<sup>5</sup>, a partir do controle dos meios de distribuição de suas produções culturais em seu território e no globo. Vale lembrar que uma série de ações do Estado norte-americano tiveram como escopo o processo de expansão de seu mercado cultural.

A indústria cinematográfica brasileira nasceu com deficiências estruturais que já transpareciam na condição essencialmente agrícola do Brasil, exportador de matérias-primas e importador de produtos industrializados, inclusive o próprio cinema. Não só importávamos e consumíamos as películas norte-americanas, italianas, francesas, como também construímos nossa estética cinematográfica a partir desses produtos exógenos. A posição econômica e culturalmente dependente do país, o desproveu da possibilidade de desenvolvimento de um cinema em termos industriais desde seu primórdio (GALVÃO, 1975).

Coube ao cinema paulista – no qual estavam inseridos os atores mais próximos de um investimento de caráter mais industrial, com a formação de estúdios e maior quantia de dinheiro investido – a posição relegada de ser um cinema artesanal. Ainda assim, foi gradualmente formado no imaginário brasileiro que o mito do progresso paulista também atingiria o cinema, quando da metrópole em desenvolvimento econômico surgiria a indústria do filme.

Contudo, a condição do mercado cinematográfico da década de 1920 era oposta. Não havia sequer infraestrutura, locações de filmagem e formalização dos profissionais, artistas esses que muitas

<sup>4</sup> Segundo Paul Tolila: “As vendas do cinema americano em 2000 são dez vezes maiores que as da Alemanha, da Grã-Bretanha ou da França, quinze vezes maiores que as da Itália ou da Espanha, isso para falar apenas dos ‘maiores’ países europeus. Essa comparação bruta das vendas seria imprópria se não fosse uma avaliação das fatias de mercado detidas em cada indústria nacional no próprio território: a Itália satisfaz as necessidades de 17,5% do seu mercado nacional, a Espanha apenas 10%, a Alemanha 12,5% e a França, a mais dinâmica de todas, 28,2%. Os Estados Unidos abastecem 92,5% de seu mercado doméstico, o que significa que o saturam, e conseguiram penetrações arrasadoras em todos os mercados externos. Segundo estudos da Unesco, 85% dos filmes difundidos em salas por todo o mundo são produzidos hoje em Hollywood, que retirava apenas 30% de suas receitas dos mercados externos nos anos 1980 e hoje retira mais 55%. Em todo o mundo, os déficits comerciais são em favor dos Estados Unidos, sem falar da América Latina, onde a penetração das produções europeias não passa de 10% enquanto as produções norte-americanas ocupam, às vezes, até 95% dos mercados internos (Chile, Costa Rica)” (TOLILA, 2007, p. 47-48).

<sup>5</sup> “Desde sua origem, os Estados Unidos e suas indústrias culturais perceberam que os produtos culturais podiam possuir um imenso valor econômico sob a condição de que se operasse o desenvolvimento para a massa e de que não se imiscuissem questões de legitimidade cultural, tais como eram praticadas ou debatidas pelas ‘élites’ que, sob hipótese alguma, poderiam constituir mercados tão atraentes quanto a imensidão da classe trabalhadora, de nativos ou imigrantes, que sonhava em ascender à integração e aos benefícios do ‘*American Dream*’” (TOLILA, 2007, p. 53).

vezes não só recebiam salário como pagavam para trabalhar. Tampouco haviam técnicos especializados, cinegrafistas acumulavam outras funções da produção, maquinários e aparelhos técnicos faltavam e eram improvisados de forma precária, dentre tantos outros exemplos da má formação industrial do cinema, até mesmo na ‘terra prometida’ que seria São Paulo.

A ausência de investimento em formação dos profissionais do ramo também chamava atenção, a ponto de parte dos nossos técnicos, como Antônio Medeiros, terem adquirido a fama de serem improvisadores. Resolviam problemas que surgiam durante as filmagens e, por terem grande habilidade mecânica, tornaram-se operadores autodidatas, que não cometiam erros técnicos graves e, quando tinham dinheiro, tinham a seu favor não a subvenção governamental, mas sim a superioridade técnica. Informando-se do que estava sendo feito na Europa na cinegrafia, sempre que tinham oportunidade e dinheiro, compravam os equipamentos e os traziam para o Brasil.

O maior problema já era fundamentalmente de natureza financeira: conseguir dinheiro para produzir filmes, fator que era imerso em um ciclo vicioso, uma vez que os filmes produzidos não davam lucros e tal fator se tornar consequência e causa da não substancial produção de filmes brasileiros. A lógica cíclica em geral se iniciava com a falta de interesse nas produções, enxergadas exclusivamente como arte, e não como algo rentável economicamente a ponto de serem objetos de investimento. Como consequência, as produções, de baixo orçamento, apresentavam baixa qualidade, sendo em dados momentos até mesmo tecnicamente ruins. A resposta era óbvia: resultava em baixa procura e oferecia pouca ou nenhuma expectativa de público, o que desencadeou em ínfimo rendimento, bastante apenas para pagar os custos da produção e exibição, isso quando não gerava prejuízo aos produtores.

O cenário era – e permanece sendo – agravado por uma indústria na contramão: *Hollywood*. Fato é que a indústria norte-americana já se consolidava internacionalmente e há época já movimentava milhões, contava com estúdios e cenários grandiosos, estrutura sólida e luxuosa, altos salários que sustentam o chamado *star system* e equipes de técnicos especializados, investindo em formação de profissionais e de público, tanto nacional como internacional. Desse cenário global, se produzir um filme nacional representava por si só uma tarefa quase insustentável, exibir uma produção brasileira figurava um esforço dobrado em um mercado que, dominado por filmes estrangeiros, não deixava lacunas para os ‘filminhos’ brasileiros, de produção de caráter exclusivamente artístico e quase independente. A guerra era injusta e as chances de concorrer, ínfimas, restando ao cinema nacional a marginalidade em sua origem: “desenvolvia-se por baixo da terra, não conseguia subir na superfície e penetrar na rede normal de exibição dos filmes estrangeiros. Era um cinema sem sentido, na medida em que não atingia o público de cinema” (GALVÃO, 1975, p. 49).

Ainda que o cinema norte-americano predominasse, não é possível concluir que foi ele o culpado pelo não desenvolvimento do cinema brasileiro na década de 1930: há uma relação entre a não exibição dos filmes nacionais e o fato do filme norte-americano dominar o mercado, é verdade. Mas o principal fator dessa equação reside na verdade que, na ocasião, tal problema sequer se propunha. Isso porque, para tal, era preciso “que existisse cinema nacional; e, realmente, antes de 1930, este cinema não existia. O cinema nacional passou a existir com Adhemar Gonzaga, com as produções da Cinédia e posteriormente da Atlântida” (GALVÃO, 1975, p. 50). Antes disso, os filmes exibidos pela Companhia Serrador deram, na análise de Júlio Llorente, um enorme prejuízo, porque o público não ia vê-los.

No tocante à produção cinematográfica, Paulo Emílio Sales Gomes atribuía aos fabricantes de fita estrangeira o poder de serem os donos do mercado cinematográfico brasileiro. Claro que havia espíritos empreendedores, como atacadistas e varejistas que tinham a ideia de fabricar filmes, uma vez que percebiam a contradição de ser um distribuidor ou dono de salas de cinema brasileiro que comercializava filmes estrangeiros. Das tentativas diversas, Francisco Serrador, personalidade emblemática pela vanguarda do comércio de filmes tupiniquins, também fracassou na promessa pela descontinuidade. A verdade, nas palavras de Paulo Emílio Sales Gomes, era que o filme brasileiro era produzido em termos de curiosidade episódica e não como produto destinado a alimentar um mercado. E, em sentido oposto, “o comerciante de fitas estrangeiras participava eventualmente da fabricação do filme nacional, sem empenho, contudo, quase como uma fantasia ou um passatempo” (GOMES, 2016, p. 73-74). Tal lógica podia ser evidenciada especialmente no caso das coproduções, tal como o premiado 'Orfeu do Carnaval' (1959) que, para olhares maliciosos, podem ser interpretadas como a

“utilização por cineastas estrangeiros de nossas histórias, paisagens e humanidade, equação esta em que caímos plenamente na fórmula clássica sobre a exportação de matéria-prima e importação de objetivos manufaturados” (GOMES, 2016, p. 53-54). Trata-se, evidentemente, da lógica da teoria da dependência e da posição desprivilegiada brasileira na divisão internacional do trabalho, que se mimetiza na seara do mercado cinematográfico brasileiro e cultural como um todo.

A problemática estrutural do cinema no Brasil é crônica e tinha marcas cruéis do subdesenvolvimento em seus mais diversos setores desde antes de Paulo Emílio ter escrito 'Uma situação colonial', em 1960. A doença do subdesenvolvimento já permanecia sendo perpetuada por um principal diagnóstico, de poucos brasileiros que nutriam no âmbito da indústria as ambições desenvolvimentistas no terreno artístico e cultural (GOMES, 2016). Se houvessem décadas em que se verificava a produção continuada – e quase milagrosa – cinematográfica nacional, antes mesmo da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) ter sido criada, em 1969, era devida à teimosia de trabalhos quase artesanais dos cineastas, “cujos produtos encontravam um trabalhoso e insatisfatório escoamento nos quadros do comércio organizado”. Portanto, não seria exagero dizer que a produção de filmes nacionais constituía tradicionalmente uma atividade marginal (GOMES, 2017), antes da atuação direta do Estado na linha de produção cinematográfica, na qual a Embrafilme<sup>6</sup>, enfim, foi responsável por estruturar a cadeia de produção e distribuição de filmes, modificando acentuadamente a sazonalidade característica deste período historiográfico.

A conjuntura da má formação do mercado cinematográfico brasileiro já nos forçava a enfrentar o empirismo de um cenário que passava a se tornar mais nítido na década de 1960, de que se o mercado cinematográfico brasileiro tem dono, “este é o produtor estrangeiro, e que tudo tem concorrido para a permanência e estabilidade dessa situação” (GOMES, 2017, p. 76), Paulo Emílio ainda destaca que, apesar de haverem iniciativas protecionistas a partir da década de 1930, inclusive em matéria legislativa, que buscaram, apesar de inúmeras contradições que acabavam por gerar efeitos opostos, favorecer o mercado de filmes nacionais:

Essas iniciativas não tinham por objetivo suscitar uma indústria e uma arte cinematográficas brasileiras, em cuja possibilidade os promotores não acreditavam, mas exprimiam apenas um sentimento de medíocre paternalismo. Tratava-se de assegurar estabilidade e um mínimo de integração às atividades marginais dos artesãos da cinematografia brasileira. O melhor exemplo, porém, de que para a legislação brasileira a única realidade cinematográfica ponderável é a do filme estrangeiro surge quando, revelando-se insuficientes as facilidades habituais, nossas autoridades deliberaram amparar economicamente os produtores de todos os filmes exibidos no Brasil, com exceção única dos brasileiros. (GOMES, 2017, p. 78).

Não menos importante seria destacar que, nos anos de 1960, os produtores cinematográficos brasileiros sofreram fortes represálias diante de um cenário econômico em crise, potencializado pela completa ausência de incentivos ou amparos dessa natureza por parte do Estado, o que foi o bastante para desintegrar uma nascente indústria cinematográfica, além do parque cinematográfico paulista, composto por estúdios recém-criados graças a estímulos legislativos e facilidades para importação de equipamentos, além de uma infraestrutura que já resistia à possibilidade de florescer:

Os produtores cinematográficos foram obrigados a deflacionar, em pleno regime de inflação e quando surgia uma tentativa de industrializar nosso cinema, sem o amparo de qualquer reajuste nas vendas, a fim de amortizar os investimentos realizados. Ficou assim condenado ao desaparecimento o parque industrial cinematográfico paulista, cujos três estúdios, Vera Cruz,

---

<sup>6</sup> Não se ignora que até então a Embrafilme estava vinculada originalmente ao Instituto Nacional de Cinema Educativo – INCE, criado por Getúlio Vargas em 1937 com a vocação de incentivar o acesso à cultura. No entanto, em 1966, o INCE foi absorvido pelo Instituto Nacional de Cinema – INC que passou a ampliar a responsabilidade do órgão público para incumbir a si a árdua tarefa de coordenar toda a cadeia produtiva do cinema. Nesse contexto é que a Embrafilme foi, três anos depois, criada e vinculada ao referido órgão e ao MEC, inaugurando a efetiva participação direta do Estado na coordenação e centralização da produção cinematográfica do país, como vimos, já que até então o INC era restrito à figura de um órgão regulador, legislador e fomentador de filmes no Brasil. Sobre o tema, conferir: Simis (1996, p. 225-282).

Maristela e Multifilmes, haviam há pouco tempo sido criados graças ao estímulo de uma lei do Congresso concedendo facilidades para a importação de equipamento cinematográfico. Seria estéril procurar ver, nessas medidas contraditórias, uma legislação de amparo e outra executiva de aniquilamento, a expressão de uma luta de forças do bem e do mal em relação à cinematografia brasileira. Nenhuma dessas medidas deriva de uma política concertada frente ao cinema brasileiro. A lei do Congresso foi um gesto improvisado de estímulo, produto de uma boa vontade esporádica e finalmente inconsequente por estar desligada de um contexto de iniciativas complementares. (GOMES, 2017, p. 80-81).

Paralelo às fraturas internas de nosso mercado, a *Motion Pictures Association of America* (MPAA) – que ocultava o “*America*” de sua sigla na América Latina para soar menos norte-americana –, já se alocava no Rio de Janeiro e investia fortemente no mercado brasileiro, que contava com um número cada vez mais significativo de entradas vendidas para os filmes dos Estados Unidos. Nada mudou: em meados de 2010, o grande representante na ocasião da MPAA, Steve Solot, chegou a falar em alto e bom som que o “percentual do cinema americano nas bilheterias brasileiras superava 80%, como frequentemente é o caso da América Latina. E mesmo nos 20% restantes, não devemos esquecer que muitos filmes brasileiros são co-produzidos pelos americanos” (MARTEL, 2012, p. 35). Não se pode olvidar que de igual maneira a MPAA no Rio de Janeiro analisa – talvez muito mais do que nós – a evolução do mercado cinematográfico brasileiro, além de se mobilizar intensivamente para evitar qualquer cota de tela ou medida protecionista e legislativa favorável à indústria nacional.

Por isso, não é demais estabelecer que a transformação do mercado cinematográfico somente poderá nascer quando identificados os principais entraves externos e internos para que ela, enfim, germine. Os entraves externos estão conectados com a predominância da indústria cinematográfica norte-americana no globo, intensificada no processo de globalização, mas que somente pôde se enraizar no mercado brasileiro porque não construímos, na contramão, um mercado nacional para preencher as lacunas de uma produção cinematográfica efetivamente consumida pelo público. Já os entraves internos, residem na debilidade das formas de produção do cinema brasileiro, perspectiva crítica essa que permanece latente e que “foge da repisada explicação que via no cinema estrangeiro a síntese de todos os impedimentos ao desenvolvimento cinematográfico” (SIMIS, 1996, p. 270-271). Trata-se da dificuldade em enxergarmos a cinematografia como uma indústria, que necessita de planejamento e organização para se desenvolver.

Se na perspectiva global do subdesenvolvimento temos em vista ser justamente a condição periférica e dependente do Estado brasileiro o fator que o exige ser um Estado Desenvolvimentista, na dimensão cultural, incluindo o mercado das artes e a indústria cinematográfica, a equação se mantém. O setor, assim como os demais no campo econômico, deveria seguir a lógica furtadiana da imprescindibilidade das reformas estruturais, necessárias não apenas aos fundamentos da política econômica dos países subdesenvolvidos, mas também se constituindo como condições prévias e fundamentadoras da política de desenvolvimento. Assim, sendo as reformas estruturais pressupostos da política de desenvolvimento, o Estado brasileiro assume especial relevância dada a sua capacidade de transformar suas próprias bases de sustentação e alterar a orientação do desenvolvimento (BERCOVICI, 2005).

Tal pensamento estruturante da forma que analisamos aqui o caráter subdesenvolvido da indústria cinematográfica brasileira, insurge na ordem do que Paulo Emílio já era capaz de diagnosticar na década de 1960. O autor destaca que, no caso brasileiro, a estruturação de políticas culturais, incentivos, arcabouço legislativo, infraestrutura e até mesmo a concepção econômica constituída para transformar o cinema brasileiro em um mercado transformador social e culturalmente eram, ainda, realizados ao acaso, diante de conjunturas favoráveis. Mas nunca a partir de um planejamento efetivo e de longa durabilidade<sup>7</sup>, a fim de segmentar uma indústria cinematográfica que suprisse as necessidades culturais e econômicas – do trabalho, da circulação de renda e produção de riquezas a partir da produção cultural cinematográfica – do Brasil, como também se desenvolvesse como uma alternativa

<sup>7</sup> Sobre as concepções de planejamento aqui sublinhadas, conferir: Comparato (1989), Grau (1978), Souza (2002, p. 170-248), Bercovici (2005, p. 69-87).

às produções estrangeiras que dominavam – e dominam – o mercado nacional (GOMES, 2017). Nesse sentido, em momento de quase uma década antes da criação da Embrafilme<sup>8</sup>, Paulo Emílio também foi capaz de perceber uma movimentação inicial que acarretaria os primórdios de uma transformação no campo da produção:

A transformação do cinema brasileiro de uma veleidade de uns poucos pioneiros, ou de uma atividade de artesãos modestos e teimosos, em necessidade social implicando para sua satisfação uma série de iniciativas legislativas, industriais, políticas e econômicas, é um acontecimento fascinante a cujo desenrolar assistiremos na próxima década, e que merece ser acompanhado de perto não apenas pelos críticos e outros especialistas de cinematografia, mas igualmente pelos jovens economistas, sociólogos e psicólogos dotados de competência universitárias e daquele equilíbrio entre o sentido do concreto e a fantasia imaginativa, indispensável para revelar a face encoberta de uma nova realidade. (GOMES, 2017, p. 81).

Tal identificação não se apoiava em um exercício de futurologia. Simbolizava a percepção de um crítico cinematográfico acerca da movimentação vanguardista atinente à um período que iria de meados dos anos de 1950, até o que Paulo Emílio chamaria de um momento temporal em que as pessoas, em sua generalidade, começaram a quedar aflitas pelo fato de “tornar-se a mediocridade do cinema nacional cada dia mais insuportável” (GOMES, 2017, p. 82-83). Não porque os filmes estivessem se tornando piores, mas porque ganhavam gradativamente uma maior importância não antes registrada: nasciam novos tempos para a cinematografia brasileira e a indiferença pelo cinema brasileiro estava morrendo?

#### **4. Em São Paulo morreu a indiferença pelo cinema brasileiro?**

O intenso processo de reformas constitucionais neoliberais, levadas a cabo desde o Governo de Fernando Henrique Cardoso, desconfigurou estrategicamente o capítulo da Ordem Econômica. No setor cultural, após anos de crescimento do cinema brasileiro, em grande parte devido à atuação da Embrafilme, a extinção da estatal, em 1990, foi reflexo direto da escolha política operada e com ela se buscou esvaziar o sentido desenvolvimentista da Constituição Econômica. Esvaziou-se também o inerente caráter diretivo atribuído ao Estado no capítulo III, seção II da Constituição, dedicado à cultura. Na ocasião, deixaria de existir uma empresa pública, órgão da Administração Direta e responsável pelo financiamento, coprodução e distribuição dos filmes nacionais, além do Conselho Nacional de Cinema (Concine), órgão responsável pelas normas de controle e imposição de conteúdos nacionais, além da fiscalização da indústria e do mercado cinematográfico. Ou seja, ao invés de serem corrigidas a inoperância, a má gestão administrativa, o favoritismo e o não cumprimento de compromissos que em parte caracterizaram a Embrafilme<sup>9</sup>, predominou-se a lógica neoliberal.

É categórico que a desintegração da Embrafilme implicou na suspensão de um sistema público centralizador da produção e da distribuição cinematográfica brasileira até então vigente. Sem a implementação de qualquer instrumento ou mecanismo de proteção e fomento do mercado brasileiro, o período posterior, na transição dos anos 1980 para os anos 1990, foi marcado por um cinema brasileiro enfraquecido. Se no início da década ainda se produziam, sobretudo por meio da Embrafilme, uma centena de filmes por ano, o declínio foi abrupto, chegando a aproximadamente menos de 10 produções anuais. Em 1992, apenas três filmes brasileiros foram lançados (MARSON, 2006).

No âmbito nacional, uma efetiva retomada da produção somente ocorreu em 1991, com a aprovação da Lei n.º 9.313, a “Lei do Audiovisual”, com a previsão de incentivos fiscais para

<sup>8</sup> Uma série de contradições cercariam a criação do INC pelo Grupo Executivo da Indústria Cinematográfica – Geicine, das quais não caberia aqui nos alongarmos. Vale, entretanto, pontuar a análise de José Mário Ortiz Ramos, ao detectar que a violenta reação à criação do INC e, posteriormente, da Embrafilme, “reflete também a dura apreensão de uma nova realidade: as antigas reivindicações nacionalistas sendo encampadas pelo Estado ditatorial e tendo como núcleo dirigente o polo universalista” (RAMOS, 1983, p. 52-53).

<sup>9</sup> Sobre a atuação da Embrafilme, conferir: Amancio (2000).

patrocinadores de projetos no setor. A continuidade da retomada se dá com Medida Provisória n.º 2228-1, em 2011, e que cria a Agência Nacional do Cinema (ANCINE), os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (Funcines), prevê as “cotas de tela”, estabelecendo uma quantidade mínima de exibição de obras brasileiras nos cinemas, além de outros instrumentos de fomento. Posteriormente, o setor avança com a instituição do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA), pela Lei n.º 11.437/06, estabelecendo uma programação orçamentária alimentada pela arrecadação da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), quando finalmente o setor ganha uma nova injeção de recursos.

O arcabouço das políticas públicas de apoio ao setor cinematográfico levou a um significativo crescimento da produção. O valor adicionado do setor aumentou em torno de 65,8% entre 2007 e 2013, equivalente a uma expansão anual de 8,8%, média acima que os demais setores da economia nacional correspondentes a esse período (ANCINE, 2015)<sup>10</sup>. A produção nacional de filmes saltou de 12 títulos apenas, em 1995, para 322 no seu auge, em 2015.

Retomando nosso debate a uma cidade específica, foi justamente nesse exato ano, em 2015, que seguindo o exemplo da estatal Empresa Distribuidora de Filmes (RioFilme), criada em 1992, São Paulo enfim aprovou a Lei 15.929/15, instituindo a Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo (Spicine), vinculada à Secretaria Municipal de Cultura. Conforme tratamos, a realidade brasileira revela uma incipiente indústria cinematográfica consolidada, a despeito de ser o setor uma das maiores economias com potencial de desenvolvimento econômico nacional, responsável por uma cadeia de produção ampla e complexa, cuja movimentação financeira corresponde a cerca de 6% do PIB nacional.

É nesse ponto que entendemos a relevância não só da atuação do Estado no âmbito da coordenação e planejamento do mercado cultural, que aqui abordamos sob o enfoque do mercado cinematográfico, como também do próprio direito econômico da cultura como sendo o instrumental à altura de tais desafios. O direito econômico vai além da visão tradicionalista de “ramo do direito”, sendo o arcabouço de técnicas jurídicas que instrumentalizam a política econômica realizada pelo Estado contemporâneo, orientada ao aperfeiçoamento e transformação das estruturas do sistema econômico brasileiro (BERCOVICI, 2009; COMPARATO, 1978).

A partir do direito econômico<sup>11</sup> surge a Política Econômico-Cultural do Direito, ou o chamado Direito Econômico da Cultura, capaz de compreender um arcabouço de técnicas jurídicas que instrumentalizam a realização da política econômico-cultural do Estado. O Direito Econômico da Cultura é destinado, sobretudo, à correção das insuficiências do mercado e à satisfação das necessidades culturais dos indivíduos. Afinal, está intrinsecamente vocacionado à superação da condição de subdesenvolvimento, uma vez que se fundamenta na eliminação da dependência cultural-tecnológica e na promoção da homogeneização social. Assim, é responsável por arquitetar o desenvolvimento cultural, garantindo o bem-estar da população por meio do pleno exercício dos direitos culturais (ALEM, 2017).

Na influente lição de Eros Grau (2010), a atividade econômica é conceituada como gênero, do qual ramificam os serviços públicos – como as atividades vinculadas ao interesse social, necessárias à coesão social –, e as atividades econômicas em sentido estrito. Nessa última, o Estado atuaria no domínio econômico a partir da intervenção, que assume quatro modalidades: por absorção; por participação; por direção e por indução. Com exceção da modalidade de absorção, todas são aplicáveis ao campo da cultura. No que tange aos mecanismos da política cultural atualmente disponível e de atuações estratégicas, vocacionadas ao desenvolvimento econômico e cultural da indústria cinematográfica brasileira, passaremos a analisar a atuação da Spicine também sob a ótica do direito econômico, na modalidade de Intervenção por participação no campo da Cultura.

<sup>10</sup> Conferir também: Souza e Alem (2016).

<sup>11</sup> Para uma introdução sobre a metodologia do Direito Econômico, conferir: Grau (2010), Bercovici e Octaviani (2011, 2013), Octaviani (2014) e Vidigal (2019).

A criação da Spcine materializa a perspectiva municipal da política cultural, esfera tão importante para a efetivação dos direitos e do viver cultural<sup>12</sup>, cuja atuação do Estado se perfaz como uma transgressão de ter a cidade de São Paulo, uma das maiores metrópoles do país e do mundo, como palco do imaginário cultural e cinematográfico do Brasil e do globo. A própria missão da estatal se constitui como a ambiciosa pretensão de, segundo o artigo 1º da Lei Municipal n. 15.929/13, ter como objeto social da empresa pública a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural, artístico, tecnológico e científico da atividade cinematográfica e audiovisual do município de São Paulo.

São essas as premissas finalísticas de suas diversas frentes, que vão desde a formação, a coordenação e o incentivo à produção, até a distribuição – inclusive no formato *streaming* – e circuito de exibição de filmes. Entendemos ser estratégico direcionar nossa breve análise ao campo da produção, realizada pela São Paulo *Film Commission*.

As frentes constituídas pela Spcine aparentam ter como essencial fundamento o campo da economia cultural e, portanto, se aproximam da concepção de desenvolvimento do setor. Dessa forma, passa a se coligar com outros mercados, ampliando a abordagem e a concepção das políticas culturais para englobar também a perspectiva econômica. Economistas, como David Throsby (2010), adentraram, em tempos mais recentes, na aplicação da teoria econômica e análises de mercado no campo da política cultural. A partir de tal perspectiva mais ampla e mercadológica da dimensão econômica da cultura, buscou-se lidar com princípios gerais da elaboração de políticas culturais sob a ótica econômica, a fim de examinar um leque de políticas culturais direcionadas. São comuns os estudos direcionados às artes, heranças culturais, indústrias culturais, desenvolvimento urbano, turismo, educação, comércio, diversidade cultural, propriedade cultural, produção de estatísticas e métricas culturais e o próprio desenvolvimento econômico.

A estatal foi e permanece sendo capaz de empreender, portanto, uma visão dilatada do mercado cultural do qual pertence a indústria cinematográfica, o enxergando não só pela ótica da compra e venda de arte, como sendo também uma estrutura de fomento; formação que vai de cursos, *workshops*, estudos e até a formação técnica dos artistas. O mercado cultural é, sobretudo, formação de profissionais e de público.

Tais campos estão coligados ao ideário das *Film Commissions* (FC's), que podem representar um país, um estado ou uma cidade. As FC's podem ser constituídas tanto por representantes do poder público local como do poder privado, comissões do turismo ou ligadas ao setor de cultura. Em suma, as *Film Commissions* têm um papel essencial na política econômica e cultural atual: tanto para o setor audiovisual como para o turismo, visando a auxiliar o desenvolvimento desses dois setores em uma determinada região.

Com a São Paulo *Film Commission* não foi diferente. Criada pelo Decreto Lei n. 56.905/2016, tem como natureza ser um Departamento da Spcine, cuja atribuição é receber, processar e liberar os pedidos de filmagens e gravações na Cidade de São Paulo. Trata-se da coordenação e da centralização, em um único organismo, dos procedimentos de filmagens e gravações na cidade, a fim de agilizar processos e facilitar a realização dessas atividades, não apenas centralizando as atividades econômicas e culturais dessa seara, como também desburocratizando as solicitações de filmagem na capital paulista. Para tal, o Decreto Lei instituiu como principais atribuições da estatal (i) o apoio logístico-operacional aos projetos filmados ou gravados em uma determinada região e (ii) a atração de produções audiovisuais para esta região.

Em outros termos, a São Paulo *Film Commission* foi criada com a finalística de materialização dos objetivos constitutivos da Spcine e, portanto, segue a lógica de uma comissão filmica, ou seja, é

---

<sup>12</sup> Nesse sentido, Isaura Botelho é categorica ao elencar a importância de direcionar-se o olhar para as políticas culturais no âmbito municipal, posto que é a instância administrativa mais próxima do fazer cultural e do cotidiano dos indivíduos: “a cultura, em sentido lato, exige a articulação política efetiva de todas as áreas da administração, uma vez que alcançar o plano do cotidiano requer o comprometimento e a atuação de todas elas de forma orquestrada, já que está se tratando, aqui, de qualidade de vida. Para que isso realmente se torne efetivo, a área cultural depende, mais do que tudo, da força política que consiga ter junto ao poder Executivo. Chama-se a atenção, ainda, para um aspecto de ordem estrutural: se é possível afirmar que a cultura, do ponto de vista antropológico, é a expressão das relações que cada indivíduo estabelece com seu universo mais próximo, em termos de uma política pública, ela solicita, por sua própria natureza, uma ação privilegiadamente municipal. Ou seja, a ação sociocultural é, em sua essência, ação micro que tem no município a instância administrativa mais próxima desse fazer cultural” (BOTELHO, 2001, p. 75).

uma organização de caráter estatal cuja missão é o desenvolvimento da infraestrutura cinematográfica e audiovisual da cidade de São Paulo. Para tal, opera ferramentas capazes de atrair, facilitar e incentivar a realização de produções cinematográficas e audiovisuais na localidade de sua atuação.

No que tange à produção de estatísticas e métricas culturais, pontos de extrema relevância na economia cultural e na própria política cultural, a *SP Film Commission* instituiu e deve manter atualizado um banco de dados, com informações referentes à padronização dos procedimentos e coordenação das agendas de filmagens e gravações, bem como conta com um levantamento e catalogação de suas possíveis locações e serviços locais existentes na região, com a finalidade de captação de produções audiovisuais na cidade. Essa não é a única frente da Spcine vocacionada ao levantamento de dados do setor cinematográfico, uma vez que a própria estatal inovou na criação do Observatório Spcine, setor que, pela primeira vez na capital, vem realizando desde 2015 a compreensão do setor audiovisual a partir do levantamento de dados, pesquisas e fontes diversas. O observatório é direcionado não só à produção qualitativa e quantitativa de dados da São Paulo *Film Commission*, como também da formação, da difusão e do fomento no mercado, com a fim de constituir um guia público apto a orientar o fortalecimento e desenvolvimento do setor e suas cadeias de produção.

Por meio de um cadastro único e integralmente digital, esse departamento é responsável por receber, “processar e liberar os pedidos de filmagens e gravações em locais públicos ou em locais privados que afetem o trânsito e impeçam a adequada circulação de pessoas e veículos” (SPCINE, 2021, n.p.) Dessa forma, a São Paulo *Film Commission* opera como um mecanismo facilitador do diálogo entre o Poder Público e as produtoras audiovisuais, formalizando a relação entre ambos, intermediando as solicitações entre o produtor, órgãos e entidades da Administração Municipal direta e indireta, bem como facilitando a produção ao desburocratizar as etapas dos procedimentos de filmagens. Portanto, atua buscando atrair produções audiovisuais, promovendo as vantagens competitivas regionais e organizando os serviços de apoio e de negociações com a burocracia governamental.

Antes de sua criação, segundo informações da própria entidade, os produtores audiovisuais chegavam a percorrer 10 guichês diferentes, dependendo do tamanho da produção, para conseguir rodar um filme, uma série ou um anúncio de TV. Com as mudanças implantadas, o produtor passou a preencher apenas um formulário, cujo tempo limite para resposta fica entre dois dias úteis (no caso de peças publicitárias) e sete dias úteis (para as demais obras audiovisuais), o que demonstra certa celeridade do órgão facilitador.

As *Film Commissions* são uma estratégia barata com uma enorme capacidade de retorno. Figuram ainda como um elo estratégico entre os setores de cultura e turismo, e traz uma relevante contribuição para o desenvolvimento econômico de uma determinada região – contribuição essa que nunca fica restrita apenas à atividade audiovisual. A estratégia das FC's já pode ser vista em outros municípios do país. No entanto, é a *SP Film Commission* a maior do Brasil e já ocupa a posição de segunda maior da América Latina, ficando atrás apenas da Cidade do México.

A *Film Comission* paulistana também objetiva – e já concretiza, de certa forma – seu projeto de internacionalização das produções e parcerias cinematográficas. Alguns exemplos são a visita do ator Keanu Reeves a São Paulo, quando estava negociando filmar sua nova série em terras paulistanas, mediante articulação realizada pela *SP Film Commission*. Outro exemplo de articulação internacional foi a presença da estatal no *Marché du Film*, no Festival de Cannes, objetivando a intensificação da atuação da São Paulo *Film Commission* no mercado externo, intensificado pelas articulações econômicas e “políticas realizadas pela direção da estatal para ampliação no mercado externo do segmento” (SPCINE, 2021). O departamento atendeu, até 2019, cerca de 40 produções de outras partes do mundo, dentre as quais se destacam, no campo audiovisual, séries, longas-metragens, documentários, programas de TV e publicidades, tais como gravações para as séries *Sense8* e *Black Mirror*, ambas produções da Netflix, produtora que executa projeto de expansão no mercado global e que optou por utilizar como locações o cenário aberto e privado de São Paulo, projetando esteticamente a cidade para o mundo.

Relativamente às locações e facilitação da projeção dos cenários da cidade, a São Paulo *Film Commission* figura como a única empresa no país a disponibilizar um catálogo de locações públicas em um aplicativo, o Filme SP. A plataforma *online* fornece aos produtores informações e imagens de mais

de 400 espaços que podem ser usados como cenário. A ferramenta possui um *link* direto para o sistema de solicitação de filmagens e inovou ao inserir uma seção denominada “Filmado Aqui”, na qual o usuário pode verificar algumas das gravações que passaram por uma determinada locação.

Além desses ineditismos no âmbito das *Film Commissions* nacionais, a FC paulista se constitui como um organismo de incentivo fiscal para as produções. Existe, dentro da estatal, ao menos dois programas destinados à atração de produções. O primeiro deles é o *Cash Rebate*, direcionado não só ao crescimento das produções rodadas na capital paulista como também à internacionalização da cadeia produtiva e da cidade como palco das produções, que conta com grande potencial de impacto internacional, consolidando ainda mais a posição da cidade como um polo global da produção cinematográfica (SPCINE, 2021). Outro mecanismo de fomento da produção cinematográfica na cidade é inserido na própria frente da *Film Commission*, o chamado desconto para os serviços executados, cujos preços são estabelecidos por Decretos, Portarias municipais e demais regulamentações específicas, cuja divulgação dos preços é simplificada pela estatal. A tabela de descontos foi estabelecida pelo Decreto de Filmagens nº 56.905/2016 e prevê que gravações realizadas em equipamentos públicos recebem um desconto que varia de 5% a 95%, a depender do formato e tipo de produção, independente ou não independente. A título exemplificativo, o formato de produção “curta-metragem” é o que garante maior desconto na produção, variando de 80% até 95%, enquanto uma série ou longa-metragem recebem menos descontos, de 40% até 60%.

Apesar de *a priori* a experiência da Spcine e da própria SP *Film Commission* estarem inseridas na lógica da Cultura 2.0, de crescimento de público/audiência para as produções nacionais – ou seja, a perspectiva da demanda – de certa forma também se aproximam do chamado regime social e tecnológico do valor de criação. Tal categoria da Cultura 3.0, apesar de estar em estágio inicial, parece já integrar à finalidade da estatal, guiada pela transformação estrutural do campo da produção a partir de inovações, tecnologia e organização do mercado regional.

Tais mercados culturais já demonstraram, nas últimas décadas, um acentuado impacto de crescimento global da cultura e economia criativa nas capitais, conforme demonstrado por Pier Luigi Sacco. Das 15 capitais globais que mais investiam em mídia e entretenimento, Tóquio, Nova Iorque e Londres estavam, em 2009, 2014 e 2018, entre as três primeiras. São Paulo, por sua vez, era a única capital brasileira a aparecer no *ranking*: em 2009, ocupava a décima quinta posição, com um investimento de 2,2 bilhões de euros; em 2014, subiu para a décima quarta posição, com 3,7 bilhões de euros; e, finalmente, em 2018, a capital dá um salto para a décima primeira posição mundial, com um total de US\$ 5,4 bilhões investidos no setor (SACCO, BLESSI e FERRILI, 2018).

No campo simbólico e até do que se pode chamar de *soft power* de determinados países e capitais, Paris, Londres, Nova York são cidades que se tornaram emblemáticas pela representação nos cinemas e em produções televisivas. É evidente que a Spcine tem como objetivo fazer São Paulo seguir esse mesmo caminho, se constituindo como uma cidade audiovisual requisitada por produções brasileiras e estrangeiras. É o que os dados do observatório da estatal já indicam em parte, uma vez que estão desatualizados e datados até somente 2018.

Nesse mesmo ano, a SP *Film Commission* completou três anos de sua operação e registrava 2,8 mil obras audiovisuais rodadas na cidade, gerando mais de 65 mil postos de trabalho e uma movimentação financeira de pelo menos R\$ 1,3 bilhão. Por ano, a cidade recebe cerca de mil produções audiovisuais em mais de três mil diárias de filmagens, tendo São Paulo, na ocasião, 3 mil empresas com atividades ligadas ao audiovisual e 1,5 mil produtoras. Contudo, não é possível fazer um estudo comparado de períodos anteriores, já que não havia qualquer produção institucional de indicadores do setor audiovisual e cinematográfico.

Inclusive, quanto ao setor cinematográfico, a Spcine ainda parece caminhar em passos curtos: os dados de 2019 revelam um *ranking* de 'menos filmes' e 'mais propagandas'. Segundo dados da estatal, entre os formatos produzidos a publicidade permanece ocupando o primeiro lugar, com 1.384 obras. Na sequência, aparecem os curtas-metragens, com 359 ao todo; programa de TV, com 190; documentário, com 161; série, com 141; e, por último, o longa-metragem, com 102 no total (SPCINE, 2019). Os dados nos levam a crer que o sistema de descontos da própria *Film Commission* aparenta não contribuir para a modificação desse cenário. Apesar da publicidade não ter desconto/abatimento dos custos da contratação dos serviços da *Film Commission* e ainda assim ocupar o primeiro lugar no

*ranking* de produções, por ser mais vantajosa economicamente e uma atividade de menos risco no âmbito da economia criativa, os curtas-metragens, que estão em segundo lugar no *ranking* de 2019, tem a maior porcentagem de desconto na tabela de preços de filmagens e gravações, incidindo de 95% a 80%, enquanto os longas-metragens revelam o menor índice de desconto, de 60% a 40%, apenas, como vimos, e são a categoria menos produzida na cidade.

Dos mais de 60 longas-metragens lançados com o apoio da Spcine, foi atingido um público de mais de 1,4 milhão de espectadores e uma arrecadação com a exibição de mais de R\$ 20 milhões (SPCINE, 2019). Outra frente da Spcine, o denominado “Circuito Spcine”, parece tentar contribuir em lidar com o gargalo do setor de distribuição e exibição de filmes em São Paulo, ao ser a única rede pública de cinemas do país, com 20 salas espalhadas pela cidade, sobretudo em regiões periféricas, das quais 16 detém sistema de entradas gratuitas. De 2016 até meados de agosto de 2019, o circuito havia contado com 1,57 milhões de espectadores, mas o número ainda é baixo quando comparado com o que os *multiplex* arrecadam ou atingem em termos de público. As salas de cinema de São Paulo, em 2018, detinham ao todo 20,4 milhões de público, o que simboliza um baixo impacto da estatal nesse tocante (SPCINE, 2019).

Tais dados ainda caminham na contramão do próprio hábito cultural dos paulistas e na própria ascensão da indústria cinematográfica paulista em termos nacionais, no que tange ao parque de exibição. São Paulo é o município brasileiro que mais concentra salas de exibição de filmes, quando em 2018 detinha 349 salas em face de 3.347 do total do Brasil. O município também é o que mais concentra renda com o parque exibidor, totalizando R\$ 391,4 milhões no mesmo ano. Em termos de público, também é o vencedor: totalizava 20,4 milhões de 163 milhões do total brasileiro. A pesquisa realizada pela JLeiva Cultura & Esporte (2017) também registrava que, dos hábitos culturais dos paulistanos, cinema era a atividade cultural mais frequentada fora de casa, 67%, o que totalizava uma média de 8,1 milhões de pessoas.

Contudo, é evidente a imprecisão em termos quantitativos – e até culturalmente qualitativos – desses dados, uma vez que não se sabe a porcentagem de filmes nacionais nas bilheteria, ou se de fato seriam assistidos pelos brasileiros. Ainda segundo a pesquisa Hábitos Culturais realizada pelo IBOPE, em 2018, e analisada pelo próprio observatório da Spcine, as entradas gratuitas do circuito ainda parecem ser aporias quanto aos demais fatores que permanecem perpetuando desigualdades nos hábitos culturais e consumo de arte. Daqueles que não frequentam cinemas, apenas 10% pertencem às classes econômicas A e B, enquanto um número total e significativamente relevante de 47% pertence à classe C e 72% à classe D. Escolaridade e formação dos valores simbólicos no plano cultural também são notáveis: 64% dos que não frequentam cinemas detém apenas ensino fundamental completo. Sabemos que o acesso aos bens culturais de escala cinematográfica não estão restritos ao ‘frequentar salas de cinema’, sobretudo na era dos *streaming* que atualmente adentramos, além das formas ilegais de acesso, como a pirataria. Ainda assim, representa algumas barreiras significativas que devem ser enfrentadas pelo planejamento das políticas culturais, não só no âmbito municipal como federal, nos mais diversos órgãos gestores do país.

Ainda quanto aos indicadores culturais e econômicos, tampouco se tem dados precisos quanto à verificação se as produções facilitadas e fomentadas pela Spcine – daquelas incentivadas ou promovidas com a contribuição das frentes da estatal, especialmente a *Film Commission* – chegam de fato às janelas de exibição, sejam do parque cinematográfico ou das plataformas de *streaming*. O que se sabe é que, em termos nacionais, não é possível ignorar que apesar do significativo crescimento das produções que, como vimos, se reflete também no cinema paulistano, a participação de filmes brasileiros na bilheteria e na renda dos cinemas se manteve praticamente estagnada ao longo dos anos que sucederam o período de apogeu das produções. Ou seja, em termos nacionais, produzimos mais sem expandir concomitante a participação na renda de bilheteria. Em 2018, os títulos nacionais representavam 38,54% do total de lançamentos, mas apenas 17,4% do total de bilheteria.

Percebe-se, portanto, que o aumento das políticas de fomento à produção não implicou no respectivo acréscimo de participação na bilheteria de filmes nacionais no cinema, o que significa tanto uma limitação no acesso da população às nossas obras, quanto uma estagnação na apropriação de renda para a indústria brasileira. No seu melhor ano, 2003, os filmes nacionais representaram apenas 27% do total de ingressos.

O gargalo da distribuição cinematográfica é antigo e amplamente reconhecido dentre as produtoras brasileiras. Há uma série de dificuldades envolvendo as relações contratuais e as interações de poder econômico das distribuidoras e as redes de exibição. As “cotas de tela”, mencionadas anteriormente, são um dos instrumentos mais relevantes de combate a essa concentração, sendo autorizadas, inclusive, pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

Contudo, as cotas sempre foram fixadas em patamares tímidos, à mercê dos sabores e dissabores da gestão governamental do momento. Em 2019, na ausência do decreto regulamentador das cotas, o filme americano 'Vingadores: Ultimato' estreou ocupando 80% das salas de cinema no Brasil. O Decreto n.º 10.190/19, que prevê as cotas para 2020, por exemplo, estabelece que exibidores com 201 ou mais salas devem passar apenas cerca de 57 filmes brasileiros por ano. Na Coreia do Sul, chegou-se a adotar cotas de 146 filmes nacionais por ano e, mesmo em 2006, após a consolidação de sua indústria, exigia-se ao menos 73 obras (GOBBI, 2020; ANDRIETTA, 2017).

## 5. Considerações finais

A economia da cultura ganha espaço gradativamente no planejamento da política cultural brasileira. A relação entre produção cultural, acesso e difusão da cultura brasileira tem estreitado laços com o valor econômico que a arte e as produções culturais como um todo podem atingir, o que sustenta o fortalecimento do desenvolvimento econômico e cultural da indústria cinematográfica em São Paulo, por exemplo. Vimos que nem sempre foi assim: a cultura e o cinema tardaram a ser enfrentados como uma indústria que necessitava de investimentos severos em infraestrutura, tais como formação de profissionais, formação de público, aparatos técnicos, locações. Soma-se a preocupação política e econômica de operacionalizar instrumentos legislativos vocacionados ao planejamento, à regulação, ao incentivo, ao fomento e à coordenação do mercado cultural e cinematográfico brasileiro, com a finalidade de não só constituir e consolidar uma indústria cultural brasileira, como também ter a finalística primordial do desenvolvimento cultural, como aquele inerente à condição humana. E não só: um direito subjetivo e social, capaz de desencadear em perspectivas potencializadoras do ser humano e de coesão social, contribuindo para a constante mutação que é a identidade cultural de um país tão diverso como o Brasil, colocando os brasileiros no lugar de decidirem suas atuais necessidades a partir de suas identidades mais profundas, de modo a trilhar seu próprio futuro como um país.

Caminhamos para a demonstração precisa de que o desenvolvimento da indústria cinematográfica brasileira avançou em uma transformação de larga escala com a criação da Embrafilme, no final da década de 1960. A mudança abrupta dos eixos desse desenvolvimento ocorreu justamente na década de 1990, com a influência do modelo neoliberal no mundo, substancial a ponto de atingir os valores estratégicos de empresas públicas. Com a cultura não foi diferente. A extinção da Embrafilme e o esvaziamento de qualquer política cultural levou a produção cinematográfica ao declínio na transição dos anos 1980 para 1990. A cadeia cinematográfica e audiovisual como um todo é retomada com a criação da Ancine e com a Lei n.º 8.685/93, a Lei do Audiovisual, quando volta a ganhar espaço na esfera pública o planejamento das políticas culturais e reforça a perspectiva econômica do setor cultural.

Sublinhamos como o Direito Econômico da Cultura detém papel significativo no desenvolvimento econômico e cultural brasileiro, ao materializar-se como o regime jurídico capaz de coordenar, regulamentar e articular mecanismos suficientes às correções de falhas do mercado e à criação de condições para que a cultura brasileira possa ser efetivamente produzida, ampliada e difundida. É o regime jurídico econômico e cultural que cria condições para que o mercado cultural nacional possa existir, enfrentando as barreiras internas – por meio da política cultural juridicamente disciplinada, que conduz à articulações e transformações internas, que moldam e transformam nossas limitações – como também enfrentando as barreiras externas, de mercados internacionais que avançam sobre as produções culturais brasileiras.

Levantando o questionamento de Paulo Emílio Sales Gomes, de que se teria, enfim, morrido a indiferença pelo cinema brasileiro, analisamos a partir de São Paulo e sob a ótica da economia da cultura, a atuação da Empresa de Cinema e Audiovisual de São Paulo, a Spcine. Em termos econômicos, foi possível verificar significativo impacto da estatal no desenvolvimento do setor

audiovisual, sobretudo no que tange à coordenação da produção cinematográfica desempenhada pela São Paulo *Film Commission*. O mercado audiovisual paulistano cresceu significativamente, a ponto de representar hoje quase 25% das produções audiovisuais do Brasil, segundo a Spcine. A empresa pública já é capaz de ser caracterizada como uma estrutura que executa todos os elos e etapas da produção audiovisual e cinematográfica na cidade de São Paulo, transitando da produção ao financiamento, fomento indireto, realização de um mercado exibidor quase integralmente gratuito – aqui se conectando à noção finalística da Cultura 2.0 –, além da formação e da distribuição nos formatos tecnológicos mais recentes no mercado desse segmento, o *streaming*.

As *Film Commissions* simbolizam, portanto, um papel fundamental no desenvolvimento e fomento do mercado cinematográfico, traçando estratégias, sistematizando articulações entre os setores públicos, privados e da sociedade civil e se relacionam diretamente com as frentes estratégicas ressaltadas pela literatura recente do campo da economia cultural, tal como a Cultura 3.0. A atuação da Spcine se faz articulada com o fomento de outras cadeias produtivas inseridas na economia criativa, como o turismo de visitação de locações de cinema. Trata-se de algo comum em outros países e outras metrópoles, e que poderá aqui também ser cada vez mais objeto de incentivo fiscal para produções, que passarão a gerar ativo turístico em médio e longo prazo.

Nesse sentido, foi possível constatar que a São Paulo *Film Commission* é uma estratégia fortalecida e competente que resultou inúmeros avanços, não só em métricas quantitativas, como também pode ser compreendida como uma estratégia qualitativa ao desenvolvimento das produções culturais, como um instrumento facilitador para que manifestações culturais germinem na capital paulista. A estratégia e o papel da Spcine, acompanhadas de políticas públicas que incentivem e facilitem os mecanismos para a produção audiovisual, representam para o país uma oportunidade de conquistar uma fatia desse mercado, como já acontece no Canadá, no México, na África do Sul e outros. Como consequência, abre-se uma janela para o mundo por meio da qual a cultura e as paisagens do país serão exibidas.

Em outros termos, a cultura brasileira ganha efetivo espaço para se desenvolver. Os indicadores, os quais também devem ser encarados como ponto de partida da fixação de uma política pública que enxerga a cultura como geradora de resultados econômicos, educacionais e sociais, também já demonstram o crescimento e impacto cultural. Em âmbito nacional, 2018 foi o ano que marcou o cinema nacional, com lançamento de número recorde de 185 títulos, o maior desde 2009, e com a venda de mais de 24 milhões de ingressos, representando uma participação de público de quase 15% do total, segundo o Observatório Brasileiro do Cinema e do Audiovisual.

Contudo, ainda se apresenta como uma aporia a escassez de público nos filmes nacionais. Dos 20 títulos mais assistidos em 2018, apenas três são nacionais (ANCINE, 2018). Especificamente em São Paulo, tal conclusão sequer poderia ser tomada, diante da ausência de indicadores em uma nascente dimensão econômica da indústria cultural e criativa brasileira e no mundo, originada sobretudo na década de 1990, mas que felizmente parece agora avançar, em grande parte pela atuação da Spcine.

A indústria cinematográfica é constituída por especificidades próprias que, apesar das limitações e lógicas mercadológicas, é capaz de contribuir para a formação, a produção e a difusão da cultura brasileira. Com a atuação do Estado, a partir do Direito Econômico da Cultura, torna-se possível conduzir o desenvolvimento econômico e cultural que proporciona o setor cinematográfico, de modo a se constituir como um setor que não só se relaciona com a formação do imaginário cultural de nosso país, como se consolida como um setor econômico de relevante impacto tributário, geração de emprego e assim por diante.

O investimento no setor cultural, especialmente no setor audiovisual, que corresponde entre 0,5% e 1,5% do PIB brasileiro e quase metade do PIB cultural, figura-se como uma solução para a saída da crise econômica brasileira, sendo um setor capaz de se reinventar, inclusive, em tempos de crise. A cultura é revigorante, é estratégica e está em constante mudança, sendo, conforme perfeitamente materializou Celso Furtado, o meio e o fim específico de nosso desenvolvimento como país.

É inadiável que a experiência de política cultural municipal da Spcine seja articulada com as demais políticas municipais, estaduais e federais para o setor, consolidando um verdadeiro processo de planejamento da política econômico-cultural brasileira, a fim de efetivar a potente dimensão nacional e

global que o mercado cinematográfico brasileiro poderia atingir, como um dia sonhou o paulistano Paulo Emílio Gomes Sales. E poderá enfim atingir, com o planejamento de políticas econômicas e culturais para o setor. A Spcine certamente detém uma grande tarefa nesse desafio equacional, podendo avançar na vanguarda que simboliza seus resultados de impacto culturais e econômicos para a cidade de São Paulo e para a cultura e economia brasileira como um todo.

Para tal, o Estado não só pode atuar no domínio econômico, como deve. Não se restringindo apenas à correção das falhas do mercado mas, sobretudo, debruçando-se na articulação e formatação de instrumentos que possibilitem a manifestação cultural e o acesso dos indivíduos às produções nacionais. No âmbito da indústria cultural, é a partir das ações coordenadas pelo Estado que pode a produção cinematográfica nacional se desenvolver, diante das dimensões culturais do desafio furtadiano destacadas. Daí a importância da política de desenvolvimento nacional, em sua esfera global, e sem a qual não pode ser promovido o desenvolvimento cultural.

## Referências

- ALEM, N. M. **O Direito Econômico da Cultura: uma análise dos gastos públicos indiretos com cultura**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2017.
- AMANCIO, T. **Artes e manhas da EMBRAFILME – cinema estatal brasileiro em sua época de ouro (1977-1981)**. Niterói: EdUFF, 2000.
- ANCINE. Agência Nacional do Cinema. **Anuário Estatístico do Cinema Brasileiro**. Brasil, 2018. Disponível em: [https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario\\_2018.pdf](https://oca.ancine.gov.br/sites/default/files/repositorio/pdf/anuario_2018.pdf). Acesso em: 23 abr. 2021.
- ANDRIETTA, G. **Políticas para a exibição cinematográfica: a experiência internacional**. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2017.
- BENHAMOU, F. **A Economia da Cultura**. Cotia: Ateliê, 2009.
- BERCOVICI, G. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERCOVICI, G. O ainda indispensável direito econômico. In: BENEVIDES, M. V. M.; BERCOVICI, G.; MELO, C. (Orgs.). **Direitos humanos, democracia e república: homenagem a Fábio Konder Comparato**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- BERCOVICI, G. Política Econômica e Direito Econômico. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade De São Paulo, n. 105, p. 389-406, 2010.
- BERCOVICI, G.; OCTAVIANI, A. Direito e Subdesenvolvimento: o desafio furtadiano. In: FURTADO, R. F. A. (Org.). **Celso Furtado e a dimensão cultural do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.
- BOTELHO, I. Dimensões da cultura e políticas públicas. **Perspectiva**, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001. DOI: 10.1590/S0102-88392001000200011
- COMPARATO, F. K. O Indispensável Direito Econômico. In: COMPARATO, F. K. **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- COMPARATO, F. K. Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional. In: COMPARATO, F. K. **Para Viver a Democracia**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- FURTADO, C. A economia da cultura. In: **Ensaio sobre cultura e ministério da cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- FURTADO, C. Que somos? In: FURTADO, R. F. A. (org.). **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- GALVÃO, M. R. E. **Crônicas do Cinema Paulistano**. São Paulo: Ática, 1975.
- GOBBI, N. **Investimento, cota de tela, visão estratégica: o segredo por trás da ‘onda coreana’**. O Globo. 10 fev. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/filmes/investimento-cota-de-tela-visao-estrategica-os-segredos-por-tras-da-onda-coreana-24240892>. Acesso em: 22 abr. 2021.
- GOMES, P. E. S. A vez do Brasil. In: GOMES, P. E. S. **Uma situação colonial?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

- GOMES, P. E. S. O dono do mercado. In: GOMES, P. E. S. **Uma situação colonial?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- GOMES, P. E. S. Uma situação colonial? In: GOMES, P. E. S. **Uma situação colonial?** São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- GRAU, E. R. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRAU, E. R. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. **Revista dos Tribunais**, p. 517-518, 1978.
- HOGGART, R. **The uses of literacy**. New Brunswick: Transaction, 1992.
- JLEIVA CULTURA & ESPORTE. **Pesquisas**. 2017. Disponível em: <https://www.jleiva.com.br/pesquisas>. Acesso em: 20 out. 2020.
- MARSON, M. I. **O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2006.
- MARTEL, F. **Mainstream – a guerra global das mídias e das culturas**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.
- OCTAVIANI, A. S. A benção de Hamilton na semiperiferia: ordem econômico-social e os juros da dívida pública interna. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. (Orgs.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- OCTAVIANI, A. S. **Estudos, Pareceres e Votos de Direito Econômico**. São Paulo: Singular, 2014.
- RAMOS, J. M. O. **Cinema, Estado e lutas culturais (anos 50-60-70)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- SACCO, P. L.; BLESSI, G. T.; FERRILI, G. From Culture 1.0 to Culture 3.0: Three Socio-Technical Regimes of Social and Economic Value Creation through Culture, and Their Impact on European Cohesion Policies. **Sustainability**, v. 10, n. 11, p. 1-23, 2018. DOI: 10.3390/su10113923
- SIMIS, A. **Estado e cinema no Brasil**. São Paulo: ANNABLUME, 1996.
- SMIERS, J. **Arte sob pressão: promovendo a diversidade cultural na era da globalização**. São Paulo: Escrituras, 2006.
- SOUZA, M. M. ALEM, N. M. Direito à cultura e políticas públicas no Brasil: uma análise dos gastos diretos e indiretos com o setor audiovisual durante a Nova República. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, p. 93-112, 2016. DOI: 10.19092/reed.v3i2.127
- SOUZA, W. P. A. Direito Econômico do Planejamento. In: SOUZA, W. P. A. **Lições de Direito Econômico**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.
- SPCINE. **A economia do setor audiovisual na cidade de São Paulo**. Apresentação realizada no Expocine, 2019. Disponível em: <http://spcine.com.br/wp-content/uploads/Audiovisual-em-SP-Expocine19.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- SPCINE. **Cash Rebate**. Disponível em: <http://spcine.com.br/cash-rebate/>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- SPCINE. **São Paulo Film Commission completa 3 anos com movimentação de R\$ 1,3 bilhão do setor audiovisual e 65 mil postos de trabalho**. São Paulo, maio de 2019. Disponível em: <http://spcine.com.br/sao-paulo-film-commission-completa-3-anos-com-movimentacao-de-r-13-bilhao-do-setor-audiovisual-e-65-mil-postos-de-trabalho>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- SPCINE. **São Paulo Film Commission**. Disponível em: <http://spcine.com.br/spfilmcommission/>. Acesso em: 21 abr. 2021.
- THROSBY, D. **The economics of cultural policy**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- TOLILA, P. **Cultura e Economia**. São Paulo: Iluminuras, 2007.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Framework for cultural statistics**. Canada: UNESCO Institute for Statistics, 2009.
- VIDIGAL, L. **BNDES: um estudo de Direito Econômico**. São Paulo: LiberArs, 2019.
- WILLIAMS, R. **Cultura e materialismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

## Violência nas escolas e desempenho dos estudantes do ensino médio no Brasil

*Violence in schools and performance of high school students in Brazil*

Antônio Cláudio Lopes de Faria<sup>a</sup>  
Francisco Carlos da Cunha Cassuce<sup>b</sup>  
Evandro Camargos Teixeira<sup>c</sup>

### RESUMO

A qualidade da educação e sua importância é um tema recorrente na literatura especializada. No geral, os estudos buscam identificar seus principais determinantes, que podem ser divididos em individuais, familiares e relativos à estrutura das escolas. No que tange à estrutura escolar, a violência é um dos fatores capazes de afetar a qualidade do ensino, sendo representada pelas notas dos estudantes em testes padronizados. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo central analisar o efeito da violência nas escolas sobre o desempenho dos estudantes do 3º ano do ensino médio no Brasil. A partir da modelagem hierárquica para o ano de 2017, observou-se que a violência impactou negativamente o desempenho dos estudantes. Os resultados ressaltam a importância de projetos capazes de reduzir as reprovações, além de políticas voltadas para a família, impactando na formação dos responsáveis, na geração de renda e, consequentemente, na redução da violência das escolas.

**Palavras-chave:** Violência; Desempenho escolar; Modelo multinível.

**JEL:** I21; I24; I25.

### ABSTRACT

The quality of education and its importance is a recurring theme in specialized literature. In general, the studies seek to identify its main determinants, which can be divided into individual, family and relative to the structure of schools. Regarding the school structure, violence is one of the factors capable of affecting the quality of teaching, being represented by the students' grades in standardized tests. In this sense, this work has as main objective to analyze the effect of violence in schools on the performance of students of the 3rd year of high school in Brazil. Through hierarchical modeling for the year 2017, it was observed that violence negatively impacted student performance. This result highlights the importance of projects capable of reducing failures, in addition to policies aimed at the family, impacting the training of those responsible, generating income and, consequently, reducing violence in schools.

**Keywords:** Violence; School performance; Multilevel model.

**Submetido em:** 04 de fevereiro de 2022.

**Aceito em:** 08 de julho de 2022.

<sup>a</sup>Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). E-mail: [fariaeco@yahoo.com.br](mailto:fariaeco@yahoo.com.br).

<sup>b</sup>Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutor em Economia Aplicada pela UFV. E-mail: [francisco.cassuce@ufv.br](mailto:francisco.cassuce@ufv.br).

<sup>c</sup>Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutor em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). E-mail: [evandro.teixeira@ufv.br](mailto:evandro.teixeira@ufv.br).

## 1. Introdução

A educação é imprescindível na promoção do bem-estar e, conseqüente, no processo de desenvolvimento econômico. Mincer (1958) já indicava a existência de relação positiva entre a escolaridade da população e o nível de renda dos países. Além disso, a literatura também destaca que, mais do que a quantidade, a qualidade da educação seria fator fundamental em todo processo de evolução de uma nação (HANUSHEK et al., 2008).

Uma *proxy* geralmente utilizada para a qualidade educacional é a nota dos estudantes em testes de proficiência em larga escala. Em uma dessas avaliações, realizada pelo *Programme for International Students Assessment* (PISA 2018), o teste foi aplicado para os alunos de 15 anos de idade, em 597 escolas (públicas e privadas), em um total de 10961 alunos, ficou demonstrado que o Brasil apresentou um desempenho relativamente baixo. Os resultados indicaram que 68,1% dos estudantes avaliados não apresentaram o conhecimento básico em matemática; e que 55% e 50%, respectivamente, não lograram os conhecimentos mínimos necessários em Ciências e em Língua Portuguesa. Não alcançar o conhecimento mínimo, nesse caso, seria altamente preocupante, pois indicaria que esses jovens não estariam sendo formados para exercer sua cidadania na plenitude.

Quando é realizada a comparação entre os países, a posição do Brasil também deixou a desejar, ocupando a faixa 55<sup>a</sup>-59<sup>a</sup> em Leitura, com 413 pontos. Na área de Ciências o país estaria entre o 64<sup>o</sup>-67<sup>o</sup>, chegando a 404 pontos, além de obter a pontuação de 384 em matemática, figurando entre o 69<sup>o</sup>-72<sup>o</sup>.

Esse desempenho escolar obtido de testes padronizados, pode ser determinado por diversos fatores que apontam para características dos alunos, de suas famílias e das escolas. Nesse sentido, o sexo, a cor, a repetência, o trabalho fora de casa, as atitudes em relação aos estudos (como gostar de estudar a disciplina e fazer o dever de casa), o nível socioeconômico, a escolaridade dos pais, a percepção dos professores sobre os problemas de aprendizagem dos alunos, o percentual de professores efetivos nas escolas, as condições físicas e de conservação do espaço escolar, os equipamentos escolares e o tipo de escola, são alguns dos fatores que interferem diretamente no resultado dos estudantes em testes cognitivos (MENEZES FILHO, 2007; PALERMO, 2011; TEIXEIRA e KASSOUF, 2015; LOBO, CASSUCE e CIRINO, 2017; CITTADIN e FRANÇA, 2018).

Além de todos esses fatores, o fenômeno da violência nas escolas tem se destacado na literatura como aquele capaz de produzir impactos negativos sobre o desempenho escolar, comprometendo a formação de capital humano (GAMA, 2009). Nesse aspecto, a violência escolar poderia ser caracterizada como: violência física e verbal entre alunos e contra professores; *bullying*, que ocorre basicamente entre alunos; e depredação do patrimônio escolar (SOUZA, 2012). Em 2017, 50% dos diretores das escolas públicas brasileiras afirmaram ter havido agressão verbal ou física de alunos a professores ou funcionários da escola. Além disso, entre os alunos, a violência é ainda mais frequente, cerca de 70% dos professores relataram a ocorrência de agressão verbal ou física entre os estudantes (INEP, 2019).

Uma das conseqüências da referida violência no ambiente escolar sobre crianças e adolescentes é o baixo nível educacional, além de distúrbios de comportamento pessoal, o que tende a comprometer o processo de desenvolvimento socioeconômico de qualquer sociedade (MACMILLAN, 2001; GAMA, 2009).

Considerando esses aspectos, Abramovay (2003) estudou a violência nas escolas brasileiras entrevistando alunos e professores. A autora indicou que a violência prejudica a comunidade escolar como um todo, gerando desatenção nos estudos e nervosismo, o que tende a diminuir a frequência escolar. Já os professores, relataram perda do estímulo e vontade de ir para o trabalho, além de nervosismo e irritação quando estão na escola.

Seguindo tais observações, a violência escolar afetaria a capacidade psicológica tanto de alunos quanto dos professores envolvidos no processo ensino-aprendizado. Segundo Gama e Scorzafave (2013), os efeitos causados pela experiência com atos violentos seriam mais nocivos nos casos de

vítimas crianças e adolescentes. A vítima da violência escolar poderia ter sua saúde afetada, causando depressão, ansiedade, medo e dificuldades de concentração, culminando com a perda de bem-estar físico e psicológico.

De acordo com Gama (2009), a violência poderia ser tratada a partir de dois focos. O primeiro analisa a violência no interior ou nas imediações da escola; o segundo, trata da violência em geral, como a exposição das pessoas a qualquer tipo de violência. No presente estudo, concentrou-se na violência que ocorreria no interior das escolas e que pode se manifestar por meio de práticas de agressão física ou verbal entre ou contra alunos, professores e funcionários e depredação do patrimônio.

A literatura, de forma geral, tem apontado os efeitos negativos da violência sobre o desempenho dos estudantes. O estudo de Grogger (1997), para os Estados Unidos da América (EUA), foi um dos primeiros a constatar os efeitos perversos da violência sobre a performance escolar de alunos do ensino médio. Em relação ao Brasil, Severnini (2007) concluiu que a proficiência do aluno é impactada de maneira negativa nas escolas perante a ocorrência de eventos violentos.

Considerando o que foi exposto, como os problemas de baixa qualidade educacional e a presença da violência nas escolas brasileiras, torna-se fundamental entender como esses fenômenos estariam relacionados.

Diante disso, esta pesquisa pretende contribuir para a discussão do tema da violência escolar uma vez que o objetivo é analisar o efeito da violência nas escolas sobre o desempenho escolar dos alunos do 3º ano do ensino médio público e privado brasileiro, controlando os efeitos pelas características dos alunos, das escolas e do *background* familiar.

A escolha do 3º ano do ensino médio é baseada no contexto em que os jovens dessa faixa etária se encontram. Botler (2020) ao analisar a relação entre a violência e os princípios de justiça em escolas brasileiras e portuguesas de ensino médio, enfatizou que essas questões seriam altamente relevantes, principalmente quando se foca nos jovens. O autor ressalta que com o avanço das redes sociais e com a geração de conflitos latentes, os jovens se destacariam por se apresentarem como maiores protagonistas e também como as principais vítimas.

Maitan e Santos (2022), avaliando os determinantes da violência sofrida por professores do ensino médio de escolas públicas de Viçosa-MG, também ressaltam a importância de tal análise ser desenvolvida para essa fase de escolarização, enfatizando que nesse período os discentes refletiriam os efeitos de anos da escolarização e das demais instituições socializadoras.

Para a realização da presente análise, utilizou-se dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizado no ano de 2017. Cabe salientar que essa foi a primeira avaliação do SAEB que analisou o terceiro ano do ensino médio de forma censitária. Assim, esta pesquisa inova no sentido de analisar de forma quantitativa a violência no ensino médio público e privado, em âmbito nacional, com uma base de dados censitária.

Este trabalho está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, serão apresentadas as evidências empíricas acerca do tema em estudo. Na terceira seção, são apresentados os procedimentos metodológicos, a base de dados e as variáveis de controles utilizadas. A discussão dos resultados é apresentada na quarta seção e, finalmente, na quinta seção, são realizadas as considerações finais.

## 2. Evidências empíricas

Antes de relacionar a violência nas escolas com o desempenho dos alunos do ensino médio, é preciso entender que a causa desse fenômeno deve ser analisada dentro de um contexto social no qual escolas e discentes estão inseridos. Nesse sentido, Botler (2020) buscou avaliar os determinantes da violência dentro das escolas de ensino médio. Para isso, a autora, analisando estudantes no Brasil e em Portugal, pode constatar que no Brasil a violência seria gerada pelo sentimento de injustiça provocado pela fraca compreensão da realidade social e das regras e práticas apresentadas nas escolas. Já em

Portugal, uma compreensão melhor da realidade social, em que minimizar questões individuais em relação às questões coletivas seria uma das causas da violência social. De maneira geral, essa diferença refletiria o contexto social e econômico vivido nos dois países, o que também seria observado de maneira similar por Meinhart e Santos (2020) e ajudaria a entender a origem dessa violência nas escolas brasileiras, ressaltando as diferenças sociais como um argumento fundamental.

Um ambiente escolar marcado pela insígnia da violência pode afetar negativamente tanto o desempenho escolar dos discentes (SEVERNINI, 2007; FRANÇA e CITTADIN, 2018) quanto o desempenho profissional dos docentes, em função da menor qualidade das aulas (ABRAMOVAY e RUA, 2002). O impacto sobre o desempenho é discutido em um dos trabalhos precursores do tema, em que Grogger (1997), abordando os efeitos da violência dentro das escolas sobre o desempenho acadêmico dos alunos do ensino médio nas escolas públicas dos EUA, apontou que em escolas com nível moderado de violência, os alunos apresentaram menor probabilidade de concluir o ensino médio quando comparados àqueles oriundos de escolas sem violência. A relação desse resultado com os níveis socioeconômicos é descrita por Henrich et al. (2004), os quais investigaram os efeitos da exposição à violência sobre o desempenho escolar e a sensação de segurança a partir de uma amostra de 759 alunos norte-americanos. A pesquisa incluiu informações sobre as características dos alunos, vitimização, testemunho de práticas violentas, índices de pobreza e apoio familiar. A exposição a violência não teria determinado a perda de desempenho acadêmico. Entretanto, os meninos vitimados pela referida violência e que declararam não ter assistência da família, apresentaram sinais de ansiedade e baixa autoestima com repercussões diretas na redução do aprendizado.

A violência externa à escola também é fundamental nesse processo e muitos trabalhos que abordam os efeitos dessa violência têm em comum o fato de que a exposição à mesma poderia estar associada tanto a resultados socioemocionais como a performances acadêmicas adversas. Dentre eles, pode-se citar os estudos de Hurt et al. (2001), Henrich et al. (2004) e Ratner et al. (2006). Especificamente em Hurt et al. (2001), o objetivo foi analisar como a exposição à violência se associa com sentimentos de ansiedade e baixa autoestima, impactando sobre o desempenho escolar. Considerou-se uma amostra de 119 crianças de 7 anos de idade e também dados sobre os seus cuidadores. Os resultados demonstraram que a maior exposição à violência estaria correlacionada com maiores níveis de depressão, de ansiedade e de baixa autoestima. Além disso, a maior exposição à violência se correlacionou negativamente com o desempenho escolar das crianças.

Por sua vez, Ratner et al. (2006) examinaram a relação entre violência comunitária, sentimentos de segurança e resultados cognitivos em crianças de 6 e 7 anos de idade, nascidas de mulheres que receberam tratamento pré-natal em uma maternidade da cidade de Detroit, nos EUA, e que participaram de um estudo prospectivo de gravidez. Os resultados mostraram que a violência se associou negativamente às medidas de proficiência. Ademais, os sentimentos de segurança foram positivamente relacionados à maioria das medidas cognitivas. De acordo com os autores, o aumento da sensação de segurança pode permitir que as crianças se concentrem em tarefas de maior grau de dificuldade nas escolas, o que facilitaria o aprendizado.

Em um esforço de expandir e atualizar o trabalho de Grogger (1997), considerando a violência tanto dentro da escola como em seu entorno, o estudo de McGarvey, Smith e Walker (2006) avaliou seu impacto no desempenho escolar dos alunos do ensino médio e fundamental em Atlanta, nos EUA, entre 1999 e 2002. No geral, os resultados obtidos revelaram que a exposição à violência teria como resultado o comprometimento do desempenho escolar. Resultado semelhante foi encontrado por Carroll (2006) quando examinado o impacto da violência e da criminalidade nas escolas públicas do estado da Carolina do Norte, também nos EUA, sobre o desempenho escolar dos alunos da 8ª série.

Por sua vez, Ammermueller (2007) avaliou o efeito da violência escolar em um contexto diferente, abrangendo 11 países europeus, analisando os determinantes da vitimização por violência e seu efeito no desempenho escolar. Os resultados apontaram que, no geral, a violência afeta negativamente a performance escolar dos alunos. Outros resultados mais específicos indicam que ao se considerar os alunos da 4ª série, os antecedentes migratórios aumentam a probabilidade de o aluno ser vitimado; enquanto para alunos da 8ª série, do sexo feminino e provenientes de pequenos municípios, a probabilidade de vitimização pela violência escolar é menor.

Nessa perspectiva, a violência é um fenômeno cuja incidência está sujeita a determinados atributos dos alunos, das famílias, das escolas e regiões. Assim, Aizer (2008) delineou as características dos estudantes americanos que teriam maior probabilidade de sofrer algum tipo de violência. A autora considerou que várias características em comum, tais como a cor negra, a baixa escolaridade dos pais e o menor nível de renda familiar se relacionam à maior probabilidade de incidência de violência. Dessa forma, foi possível verificar se a violência diminui a proficiência ou se o fato das pessoas com pior *background* familiar estarem mais expostas à violência as fariam apresentar pior desempenho escolar. Para testar essa hipótese, foram utilizados dados sobre as características das famílias e medidas de desempenho escolar. O modelo econométrico utilizado foi o de efeitos fixos com o intuito de contornar o problema de características não observáveis peculiares aos bairros e famílias. Após controladas essas características, verificou-se que o efeito da violência sobre o desempenho escolar diminuiu. Logo, a autora concluiu que os fatores determinantes para a redução do desempenho escolar estariam mais fortemente relacionados aos arranjos familiares do que a violência presente no âmbito da instituição escolar, reforçando a importância dos mesmos.

De maneira geral, os estudos internacionais caminham na direção de indicar que a violência no ambiente escolar seria uma das causas para a redução do desempenho dos estudantes. Observando os estudos citados até aqui, é possível ver esse efeito para estudantes do ensino fundamental, mas, principalmente para discentes do ensino médio. Ainda considerando um contexto geral, também é passível de constatação que o nível socioeconômico em que os discentes estão inseridos, bem como o histórico familiar dos mesmos, seriam fundamentais para discutir o desempenho dos alunos.

A literatura nacional sobre a violência escolar ainda é escassa, sendo poucos os trabalhos que abordam esse tema. Dentre eles, é possível destacar o estudo de Severnini (2007), no qual foi analisada a relação entre a violência nas escolas e a proficiência dos alunos a partir dos dados do SAEB 2003, com estimação de um modelo linear e de regressão quantílica. A principal conclusão foi de que alunos que frequentaram escolas mais violentas tiveram, em média, pior proficiência nas provas do SAEB 2003, mesmo controlando por atributos dos próprios estudantes e dos respectivos professores, turmas e escolas. Além disso, o autor encontrou evidências de que a violência afeta mais os alunos da cauda inferior da distribuição de proficiência, em outras palavras, os estudantes que já apresentam um fraco desempenho estariam mais expostos aos efeitos negativos da violência escolar. Outrossim, Severnini (2007) atestou que além da existência de relação direta entre violência na escola e proficiência, parece haver associação indireta entre essas variáveis que se manifesta por meio da elevação da rotatividade dos professores.

Considerando a violência que ocorre no ambiente interno da escola, Becker e Kassouf (2016) analisaram quais fatores – do ambiente escolar em que os estudantes estão inseridos – poderiam desencadear comportamentos agressivos por parte dos alunos. As autoras utilizaram um painel de dados de escolas observadas na Prova Brasil para estimar um modelo logit de efeitos fixos, nos anos de 2007 e 2009, e concluíram que o comportamento violento é estimulado pelo ambiente em que o aluno está inserido. Nesse sentido, foi possível observar que a agressão física por parte de um aluno é 3,54 vezes maior nas escolas em que o comportamento agressivo já foi observado, por exemplo, por parte de um professor. Esse resultado é importante por mostrar que o ciclo vicioso da violência se autossustenta, sendo fundamental entender os fatores que mantêm esse ciclo e promover ferramentas capazes de quebrá-lo.

Com relação à vitimização dos professores nas escolas brasileiras, Candian (2009) investigou o impacto da violência praticada dentro da escola contra os mesmos sobre o desempenho escolar dos alunos da 8ª série do ensino fundamental. A autora utilizou um modelo hierárquico em dois níveis, aluno e escola, tendo como base de dados o SAEB 2003. Os resultados indicaram que a violência na escola praticada contra os professores também está relacionada a menores desempenhos escolares. Além disso, os efeitos negativos dessa modalidade de violência são mais expressivos no caso das escolas privadas, em que o aumento do índice de violência física causou redução de 5,15 pontos na média de desempenho das escolas.

Ainda avaliando o impacto da violência sobre os docentes, Maitan e Santos (2022) estudaram a situação de professores de Educação Física em escolas públicas de Viçosa-MG. As autoras foram taxativas em afirmar que a violência, a qual se manifestava via ameaças e agressões verbais e físicas,

geraram medo, insegurança e o sentimento de desvalorização do profissional. Foi indicado que tais efeitos eram observados para profissionais de outras áreas do conhecimento e que o resultado era um baixo desempenho laboral e o desenvolvimento de problemas de saúde. No caso do profissional de Educação Física, ficaria nítida a dificuldade de entendimento, por parte do discente, da importância do conteúdo abordado para a integralização do componente curricular. Finalizando, Maitan e Santos (2022) indicam a importância de inserir a família e de proteger o docente, visando sempre a redução da violência escolar e, conseqüentemente, a melhora no processo de ensino-aprendizado.

Considerando o desempenho discente como uma variável categórica, Teixeira e Kassouf (2015) analisaram o impacto da violência sobre o desempenho em Matemática dos alunos do 3º ano do ensino médio no estado de São Paulo, no ano de 2007, a partir da base de dados do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP). Os autores utilizaram um modelo logit multinível que possibilitou a análise hierárquica dos dados, e concluíram que a violência nas escolas diminuiu em 0,54% a probabilidade de os referidos alunos apresentarem desempenho satisfatório em Matemática.

Um trabalho que considerou separadamente os efeitos da violência interna e externa à escola, foi o de Cittadin e França (2018). A partir da base de dados da Prova Brasil 2011 e usando um modelo hierárquico com dois níveis e controle dos efeitos pelas características de alunos e das escolas, os resultados apontaram que tanto a violência interna quanto a violência externa apresentaram efeito negativo sobre o desempenho dos alunos. Além disso, os autores ressaltaram que a violência interna tem impacto maior no desempenho dos alunos.

Um trabalho que resume os efeitos da violência é o desenvolvido por Meinhart e Santos (2020). Por meio de uma revisão de estudos que analisaram o tema, as autoras constataram que a violência nas escolas é um dos principais fatores relacionados ao baixo desempenho dos estudantes. Os efeitos da violência vão além, dificultando e afetando o trabalho de professores, os quais, por não conseguirem desenvolver suas atividades, acabam desenvolvendo quadros negativos de saúde, como síndromes, depressão e desgaste emocional. Meinhart e Santos (2020) enfatizam ser necessário envolver a família no ambiente escolar e na vida acadêmica dos filhos, bem como reduzir as desigualdades socioeconômicas e a falta de investimento do Estado em políticas educacionais. Para as autoras, esses seriam fatores preponderantes para a geração e o controle da violência escolar.

Diante do exposto, Barbieri, Santos e Avelino (2021) discutem as causas da violência e suas conseqüências, mas ressaltam um ponto fundamental. Observando que a violência seria reflexo do contexto social em que o estudante estaria inserido, os autores destacam que essa seria a principal forma conhecida pelos estudantes para a solução de conflitos, o que estaria tornado a prática da violência algo visto como normal no contexto escolar.

Considerando o que foi apresentado, a próxima seção expõe um modelo empírico que tem como finalidade explicar o desempenho dos estudantes do terceiro ano do ensino médio, mais especificamente, indicar os efeitos da violência sobre o desempenho acadêmico dos discentes.

### **3. Metodologia**

#### **3.1 Especificação do modelo econométrico**

Analisar a relação existente entre o desempenho acadêmico e a violência nas escolas, deve levar em consideração que os estudantes estão aninhados em turmas, e essas, por sua vez estão aninhadas nas escolas. Essa característica faz com que o desempenho de um discente não seja independente do desempenho de seu colega de turma. Esse tipo de estrutura hierárquica é típico de sistemas educacionais e, segundo Fielding e Goldstein (2006) e Tamura (2007), uma estrutura disposta em multiníveis resulta em dependência entre as observações dos níveis hierárquicos inferiores por apresentarem características comuns, que são geradas pelo grupo de níveis hierárquicos superiores.

Assim, a estimação do modelo econométrico, considerando-se apenas um único nível, poderia resultar em erro de especificação e os coeficientes estimados poderiam ser viesados (FERNANDES,

2001). Segundo Hox e Maas (1995), pode-se incorrer em falácia ecológica e falácia atomística. A falácia ecológica ocorre devido a inferências a respeito de relações entre variáveis no nível agregado, ao passo que elas refletem relações no nível individual. Já a falácia atomística, ocorre devido a inferências a respeito de relações entre variáveis no nível individual, quando, na verdade, estariam refletindo relações no nível agregado.

Assim, existem muitas vantagens na utilização da modelagem multinível. Conforme observa Fernandes (2001), produz erros-padrão, intervalos de confiança e testes de hipóteses corretos. Além disso, ela incorpora variáveis explicativas no respectivo nível em que foram medidas, possibilitando maior rigor no estudo do seu impacto e da contribuição de cada nível para a variabilidade total.

No presente trabalho, foi utilizado um modelo hierárquico em dois níveis. O nível 1 se refere aos alunos e o nível 2 à escola, representados, respectivamente, pelos subscritos  $i$  e  $j$ . A variável dependente é o desempenho escolar dos estudantes do 3º ano do ensino médio, na disciplina Matemática, nas escolas públicas e privadas brasileiras. Dessa forma, considerou-se que os alunos estariam aninhados nas escolas. O desenvolvimento do modelo multinível, para o caso de dois níveis, pode ser assim descrito:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_p X_{ij} + \beta_s F_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (01)$$

em que  $Y_{ij}$  é a variável dependente e representa o desempenho do aluno  $i$  na escola  $j$ ;  $\beta_{0j}$  é o intercepto com componente aleatório;  $\varepsilon_{ij}$  é o resíduo;  $\beta_p$  e  $\beta_s$  representam os vetores de coeficientes de regressão;  $p$  varia de “1 a 6”, representando o número de parâmetros para o grupo de variáveis individuais;  $s$  varia de “7 a 13”, representando os número de parâmetros para o grupo de variáveis familiares;  $X_{ij}$  e  $F_{ij}$  representam as matrizes de variáveis explicativas do nível 1 de características individuais e familiares, respectivamente.

Tais variáveis de controle foram incluídas no modelo com base na literatura sobre os fatores determinantes do desempenho escolar, estando condicionadas à demanda educacional (MENEZES FILHO, 2007; PALERMO, 2011). O Quadro 1 apresenta a descrição dessas variáveis.

A equação (02) representa o nível 2.

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01} Z_j + u_{0j} \quad (02)$$

em que  $Z_j$  é um vetor de variáveis explicativas do nível 2 contendo as características das escolas, descritas no Quadro 2;  $\gamma_{00}$  é a média dos interceptos comuns às  $j$  escolas; e  $u_{0j}$  é o termo de erro do nível 2, ou componente aleatório do intercepto.

Nesse nível são incluídas variáveis que estão condicionadas à oferta educacional e que podem influenciar o desempenho dos alunos (TEIXEIRA e KASSOUF, 2011; CITTADIN e FRANÇA, 2018). O Quadro 2 apresenta a descrição das variáveis de nível 2.

As equações (01) e (02) correspondem ao modelo multinível com intercepto aleatório que explica o desempenho em Matemática de alunos do ensino médio no Brasil para o ano de 2017. Para a escolha do modelo adequado, foi utilizado um teste de máxima verossimilhança que apresenta como hipótese nula a ausência de correlação entre o desempenho de estudantes de uma mesma escola. Inicialmente, tal teste foi realizado comparado o modelo hierárquico com o modelo estimado por Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Nesse caso, a rejeição da hipótese nula implicaria na indicação da utilização da estrutura hierarquizada.

Quadro 1: Descrição das variáveis do nível 1 (alunos)

Dados	Variáveis	Sinal esperado	Descrição das variáveis
Características individuais ( $X_{ij}$ )			
Gênero	Sexo	Indefinido	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se masculino e 0 (zero) caso contrário.
Cor	Cor	Positivo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se indivíduo se declarar branco ou amarelo e 0 (zero) caso contrário.
Repetência	Repetência	Negativo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se repetiu algum ano pelo menos 1 vez e 0 (zero) caso contrário.
Trabalho	Trabalha e estuda	Negativo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se trabalha e 0 (zero) caso contrário.
Gosta de estudar	Gosta da disciplina	Positivo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se o indivíduo declara que gosta de estudar a disciplina e 0 caso contrário.
Faz lição de casa	Dever de casa	Positivo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se o indivíduo declara que faz a lição de casa e 0 (zero) caso contrário.
Região	Norte	Base	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se reside no Norte e 0 caso contrário.
	Nordeste	Positivo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se reside no Nordeste e 0 caso contrário.
	Sudeste	Positivo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se reside no Sudeste e 0 caso contrário.
	Sul	Positivo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se reside no Sul e 0 caso contrário.
	Centro-Oeste	Positivo	<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se reside no Centro-Oeste e 0 caso contrário.
Características familiares ( $F_{ij}$ )			
Escolaridade da mãe	Instrução mãe alfabetizada Instrução mãe fundamental Instrução mãe médio Instrução mãe superior	Positivo e crescente em relação à base	<i>Dummy</i> de maior grau de escolaridade da mãe, sendo fundamental, médio, superior/pós, e alfabetizado como base.
Escolaridade da pai	Instrução pai alfabetizada Instrução pai fundamental Instrução pai médio Instrução pai superior	Positivo e crescente em relação à base	<i>Dummy</i> de maior grau de escolaridade da pai, sendo fundamental, médio, superior/pós, e alfabetizado como base.
Nível socioeconômico	Índice de condição social	Positivo	Contínuo, obtido por análise fatorial a partir de dados do questionário do aluno, tendo como base o critério de classificação socioeconômica da associação Brasileira de Empresas de Pesquisa – ABEP (2017) <sup>1</sup> .

<sup>1</sup> As variáveis consideradas no Critério Brasil 2017 são: banheiro, empregados domésticos, automóvel, computadores, geladeira e freezer, máquina de lavar roupa e aparelho de DVD

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 2: Descrição das variáveis do nível 2 (escolas)<sup>1</sup>

Dados	Variáveis	Sinal esperado	Descrição das variáveis
Características da escola ( $Z_{ij}$ )			
Professor efetivo	Efetivo 1	Positivo e crescente em relação à base	<i>Dummy</i> que assume valor 1 se 0 a 25% dos professores são efetivos, e 0 caso contrário.
	Efetivo 2		<i>Dummy</i> que assume valor 1 se 26 a 50% dos professores são efetivos, e 0 caso contrário.
	Efetivo 3		<i>Dummy</i> que assume valor 1 se 51% a 75% dos professores são efetivos, e 0 caso contrário.
	Efetivo 4		<i>Dummy</i> , que assume valor 1 se reside no Sul e 0 caso contrário.
	Efetivo 5		<i>Dummy</i> que assume valor 1 se 91% a 100% dos professores são efetivos, e 0 caso contrário.
Índices de percepção			Contínuos, obtidos por análise fatorial a partir de dados do questionário do professor. A violência, o consumo de drogas e as baixas expectativas docentes tendem a prejudicar o desempenho escolar. Quanto maior o valor destes índices menor tende a ser a performance escolar.
Violência	Índice de violência escolar (VE)	Negativo	Inclui informações sobre a ocorrência de agressão verbal ou física <sup>2</sup> de alunos a professores ou a funcionários da escola e ocorrência de agressão verbal ou física entre alunos da escola.
Consumo de Drogas	Índice de consumo de drogas (UD)	Negativo	Inclui informações sobre a ocorrência de alunos sob efeito de bebida alcoólica durante as aulas e ocorrência de alunos sob efeito de drogas ilícitas.
Meio Social	Índice de meio social (MS)	Negativo	Inclui informações da percepção do professor de que o meio social em que o aluno vive e o nível cultural dos pais dos alunos prejudicariam o aprendizado.
Insatisfação do Professor	Índice de insatisfação do professor (IP)	Negativo	Inclui informações da percepção do professor de que a sobrecarga de trabalho e a insatisfação e o desestímulo com a carreira docente prejudicariam o aprendizado.
Indisciplina do Aluno	Índice de indisciplina do aluno (IA)	Negativo	Inclui informações da percepção do professor de que a indisciplina dos alunos em sala de aula e o alto índice de faltas por parte dos alunos prejudicariam o aprendizado.
Índices de estrutura escolar			Contínuos, obtidas por análise fatorial a partir de dados do questionário da escola. A disponibilidade de boa estrutura física e uso de equipamentos que auxiliam no processo de ensino tendem a melhorar o desempenho escolar. Quanto maior o valor destes índices mais elevada tende a ser a performance escolar.
Estrutura Física	Índice de estrutura física (IEF)	Positivo	Inclui informações sobre a existência e estado de conservação das salas de aula; portas; paredes; banheiros; instalações hidráulicas; janelas; entrada do prédio.
Recursos de informática	Índice de recursos de informática (IRI)	Positivo	Inclui informações sobre a existência e condições de uso de computadores para alunos; internet para alunos; laboratório de informática; computador para professores; internet para professores.
Recursos Administrativos	Índice de recursos administrativos (IRA)	Positivo	Inclui informações sobre a existência e condições de uso de impressoras; máquina copiadora; computador para uso administrativo.
Recursos de lazer	Índice de recursos de lazer (IRL)	Positivo	Inclui informações sobre a existência e condições de uso de vídeo cassete ou aparelhos de DVD; fitas de vídeo ou DVD (educativas); fitas de vídeo ou DVD (lazer).
Indisciplina do Aluno	Índice de arte e cultura (IAC)	Positivo	Inclui informações sobre a existência e condições de uso de sala para atividades de música; sala para atividades de artes plásticas.

<sup>1</sup> Os índices de percepção e de estrutura escolar assim como a variável nível socioeconômico, apresentada no Quadro 1, foram calculadas utilizando a técnica de análise fatorial e agregadas por escola. Para maiores detalhes sobre tal técnica, ver Mingoti (2005)

<sup>2</sup> O questionário do professor para o SAEB de 2017 considera a agressão verbal ou física em uma mesma pergunta, o que impossibilita a separação desses dois tipos de agressão  
Fonte: Elaboração própria.

Em modelos multiníveis um indicador importante é a correlação intraclasse, utilizada para verificar a quantidade de variação que pode ser determinada pelos diferentes níveis da estrutura dos dados e a extensão com que essa variação, em um determinado nível, pode ser explicada pelas variáveis explicativas (HOX e MAAS, 2005). Valores próximos de zero indicam homogeneidade de alunos de escolas diferentes e, nesse caso, não faria sentido utilizar uma estrutura hierarquizada. À medida que a correlação intraclasse se aproxima de 1, as diferenças entre as escolas se elevam e quase a totalidade da variação do desempenho entre os alunos se deve ao fato de eles pertencerem a escolas distintas, ratificando a importância de um modelo multinível.

Um fator fundamental, e que trata de uma limitação desse trabalho, é a possibilidade de simultaneidade entre as variáveis (WOOLDRIDGE, 2011), que poderia ocorrer, por exemplo, entre o desempenho dos estudantes e o índice de Violência e os demais índices de percepção. Ao mesmo tempo, os desempenhos dos alunos seriam afetados pela percepção do professor a seu respeito, sendo que essa mesma percepção seria capaz de ser afetada pelo desempenho do aluno. O mesmo acontece quanto à relação entre o desempenho com a variável que denota se o estudante gosta da disciplina. Nesses casos, a simultaneidade poderia gerar estimativas de ponto viesadas. Contudo, neste trabalho, considera-se que todas as variáveis explicativas são exógenas. Oliveira e Ferreira (2013) destacam que apesar da dificuldade de se encontrar variáveis instrumentais para corrigir tal problema, algumas informações podem ser usadas para o caso de omissão de variáveis importantes e servem como *proxies* para a administração escolar, atratividade da escola e participação dos pais na vida escolar. Como exemplo, a rotatividade dos professores e a escolaridade dos pais.

Além disso, foi realizado o teste de inflacionamento da variância. Tal teste tem como objetivo avaliar a correlação prejudicial entre as variáveis explicativas do modelo, levando ao inflacionamento da variância dos parâmetros estimados.

Os dados utilizados neste trabalho são provenientes dos microdados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), referente ao ano de 2017. O SAEB é um levantamento de informações educacionais feito por meio de provas e questionários, realizado pelo Ministério da Educação (MEC) e aplicados periodicamente a cada dois anos, desde 1995, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A amostra considerada contou com um total de 210.488 alunos e 4.884 escolas. A opção pelas notas de Matemática se deve ao fato de que a literatura tem apontado que essa disciplina seria mais afetada pela qualidade da escola do que a disciplina de Língua Portuguesa. Logo, o impacto do efeito escola seria mais elevado nessa disciplina (BARBOZA, 2005).

Esta pesquisa apresentou algumas limitações de ordem prática, como o fato da base de dados do SAEB não apresentar índices oficiais de mensuração dos fatores pesquisados. No caso dos dados disponibilizados pelo INEP, para o 3º ano do ensino médio, os códigos das escolas são mascarados e não permitem a fusão com os dados do Censo Escolar, que apresenta alguns índices oficiais. Assim, cada pesquisador constrói seus próprios índices com metodologias variadas e diferentes, dificultando a comparação de resultados entre pesquisas que abordam o mesmo tema. Isso dificulta o estabelecimento de um consenso acerca das conclusões obtidas em relação ao impacto da variável estudada.

## 4. Análise e discussão dos resultados

### 4.1 Análise descritiva dos dados

A Tabela 1 apresenta as médias das variáveis e indicadores utilizados no modelo que explica o desempenho acadêmico dos alunos do 3º ano do ensino médio no Brasil, em 2017. A média da proficiência em Matemática foi de, aproximadamente, 272,14 pontos. O valor médio se situa no nível 2 da escala de proficiência<sup>1</sup> do SAEB, que varia de 1 a 10. O nível 1 na escala de proficiência em Matemática, considera o desempenho maior ou igual a 225 e menor que 250 pontos. O nível 2, maior ou igual a 250; e menor que 275 pontos, e assim por diante, variando em amplitude de 25 pontos. O

<sup>1</sup> Para mais informações sobre a escala de proficiência do SAEB ver: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/saeb/matrizes-e-escalas>. Acesso em 25 abr. 2019.

valor médio encontrado para a proficiência em matemática é considerado básico. Admitindo as características dos alunos, observa-se que 43,89% dos alunos são do sexo masculino e 35,17% declaram ser da raça branca. Em relação ao *background* familiar, cabe destacar que quanto mais próximo ao valor de máximo do índice criado para a Condição Socioeconômica, melhor seria a situação da família do aluno, em termos comparativos. Observa-se que a Condição Socioeconômica apresentou alta variabilidade, com seus valores médios se concentrando na parte inferior da distribuição do índice. Isso indicaria que, na média, os alunos teriam, comparativamente, condição socioeconômica baixa.

A escolaridade da mãe e do pai, também variáveis de *background* familiar, são representadas por quatro variáveis binárias para a escolaridade do pai e quatro para a escolaridade da mãe: instrução primária mãe/pai; instrução fundamental mãe/pai; instrução médio mãe/pai; e instrução superior mãe/pai. No que se refere à escolaridade da mãe, percebe-se que 32,66% não completaram o ensino fundamental e que 15,52% concluíram somente o ensino fundamental, ao passo que 34,76% apresentaram o ensino médio completo. No ensino superior, apenas 17,04% das mães dos alunos finalizaram essa etapa. Já em relação à escolaridade do pai, nota-se que: 39,76% não completaram o ensino fundamental; 15,39% completaram o ensino fundamental; 31,90% completaram o ensino médio; e 12,93% terminaram o ensino superior. Observa-se que mais de um terço dos pais apresentam ensino fundamental incompleto; e que mais de 80% não apresentaram ensino superior.

Tabela 1: Média para as variáveis utilizadas no modelo

Descrição das variáveis	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo
Proficiência matemática	272,144	57,250	147,820	454,580
Sexo	0,438	0,496	0,000	1,000
Cor	0,351	0,477	0,000	1,000
Condição Socioeconômica	3,904	1,760	0,000	11,476
Instrução Primária Mãe	0,326	0,468	0,000	1,000
Instrução Fundamental Mãe	0,155	0,362	0,000	1,000
Instrução Médio Mãe	0,347	0,476	0,000	1,000
Instrução Superior Mãe	0,170	0,376	0,000	1,000
Instrução Primária Pai	0,397	0,489	0,000	1,000
Instrução Fundamental Pai	0,153	0,360	0,000	1,000
Instrução Médio Pai	0,319	0,466	0,000	1,000
Instrução Superior Pai	0,129	0,335	0,000	1,000
Estuda e Trabalha	0,253	0,435	0,000	1,000
Repetência pelo menos uma vez	0,281	0,449	0,000	1,000
Gosta da disciplina Português	0,743	0,436	0,000	1,000
Gosta da disciplina Matemática	0,589	0,492	0,000	1,000
Faz dever de casa de Português	0,567	0,495	0,000	1,000
Faz dever de casa Matemática	0,536	0,498	0,000	1,000
Violência escolar (VE)	1,850	0,996	0,000	3,682
Consumo de drogas (CD)	0,787	0,938	0,000	3,455
Meio social (MS)	3,712	1,186	0,000	4,712
Insatisfação do professor (IP)	1,739	1,161	0,000	5,417
Indisciplina do aluno (IA)	1,761	0,861	0,000	3,403
Efetivo1	0,087	0,282	0,000	1,000
Efetivo2	0,127	0,333	0,000	1,000
Efetivo3	0,215	0,410	0,000	1,000
Efetivo4	0,278	0,447	0,000	1,000
Efetivo5	0,292	0,454	0,000	1,000
Estrutura física (IEF)	4,900	0,985	0,000	6,777

continua...

continuação...

Recursos de informática (IRI)	2,731	0,867	0,000	4,952
Recursos administrativos (IRA)	4,032	0,869	0,000	6,273
Recursos de lazer (IRL)	2,731	1,032	0,000	4,841
Arte e cultura (IAC)	1,284	1,365	0,000	4,918
Escola Privada	0,155	0,362	0,000	1,000
Região Norte	0,151	0,358	0,000	1,000
Região Nordeste	0,256	0,436	0,000	1,000
Região Sudeste	0,385	0,486	0,000	1,000
Região Sul	0,130	0,337	0,000	1,000
Região Centro-Oeste	0,075	0,264	0,000	1,000

Fonte: Elaboração própria a partir do SAEB 2017 (INEP, 2019).

Esses dados reforçam a conclusão anterior de que os alunos apresentariam, em sua maioria, um nível socioeconômico médio/baixo, uma vez que a escolaridade apresentaria uma correlação estatisticamente significativa com os índices de Condição Socioeconômica e de Meio Social, como é apresentado na Tabela 2. Antes de prosseguir com a análise, é preciso definir que quanto maior o Índice de Meio Social, pior seria a percepção de como os professores entenderiam como o meio social dos pais afetaria o desempenho acadêmico dos alunos. Diante disso, é possível verificar que a Condição Socioeconômica se relaciona negativamente com os piores níveis de instrução dos pais e o Meio Social se relaciona positivamente com os piores níveis, refletindo que a escolaridade dos membros das famílias refletiria na Condição socioeconômica e no Meio Social em que os discentes estariam inseridos.

Tabela 2: Correlação entre escolaridade dos pais e os índices de Condição Social e Meio Social

Matriz de Correlação Simples		
Variáveis	Índice de Condição Social	Índice de Meio Social
Instrução Primária Mãe	-0,5791*	0,1408*
Instrução Fundamental Mãe	-0,1199*	0,0646*
Instrução Médio Mãe	0,1951*	0,0110*
Instrução Superior Mãe	0,5907*	-0,2517*
Instrução Primária Pai	-0,6027*	0,1520*
Instrução Fundamental Pai	-0,0658*	0,0492*
Instrução Médio Pai	0,2721*	-0,0183*
Instrução Superior Pai	0,5718*	-0,2493*

\* Significativo a 1%

Fonte: Elaboração própria, a partir do SAEB 2017 (INEP, 2019).

Voltando para a Tabela 1, outro ponto importante a ser observado é que 25,36% dos alunos da amostra declararam que exercem algum tipo de trabalho fora de casa, o que pode prejudicar o desempenho escolar dos mesmos. Além disso, a repetência também pode prejudicar a performance dos alunos (MENEZES FILHO, 2007). Nesse caso, 28,17% dos discentes declararam ter sido reprovado pelo menos uma vez em sua trajetória escolar, número relativamente elevado e que sugere a necessidade de uma política para reduzir a repetência no ensino médio brasileiro.

Uma parte considerável dos alunos declararam que gostam de estudar matemática, de acordo com os dados da Tabela 1, sendo que esse percentual chega 58,81%. Espera-se que esses alunos que declararam ter afinidade com a disciplina tenham, em média, desempenho superior. Já em relação a fazer o dever de casa, 53,61% dos alunos afirmam que o fazem sempre ou quase sempre, o que também guardaria uma relação positiva com o desempenho (BEZERRA e KASSOUF, 2006).

Em relação às características das escolas, considerando a variável foco do estudo, exposta na Tabela 1, o indicador de violência escolar apresentou uma variação bem menor do que o índice

socioeconômico, com seus valores extremos bem próximos da média. Nesse caso, é possível dizer que boa parte das escolas, em algum momento, presenciaram algum tipo de violência.

Cabe ressaltar que o índice de violência foi obtido a partir da percepção dos professores, que é uma questão subjetiva, e que quanto mais elevados os seus valores, maior a percepção dos professores sobre a violência nas escolas. Quando se considera que grande parte das escolas presenciaram situações de violência em níveis consideráveis, é possível indicar que esse resultado teria uma influência negativa no desempenho acadêmico dos discentes (ABRAMOVAY e RUA, 2002). Além disso, como efeito colateral, poderia conduzir ao aumento da rotatividade dos professores, o que poderia ser observado nas médias das variáveis efetivas. Na Tabela 1, a variável efetivo5 mostra que apenas 29,2% das escolas apresentariam um percentual de mais 91% de professores efetivos. Para os demais extratos, os valores médios também são reduzidos (TEIXEIRA e KASSOUF, 2015).

O indicador de Consumo de Drogas, exposto na Tabela 1, também apresentou grande variabilidade. Quanto mais alto o valor desses índices, maior a percepção dos professores sobre o consumo de drogas nas escolas e, conseqüentemente, menor o desempenho escolar médio dos alunos. É importante ressaltar, segundo Cittadin e França (2018), que o consumo de drogas também pode trazer prejuízos em termos de redução na proficiência dos alunos e que – considerando a dispersão apresentada para o índice – uma parcela razoável das escolas se depararia com tal problema.

A Tabela 3 apresenta as médias da proficiência e de alguns índices definidos para as regiões do Brasil. Observa-se que as regiões Norte e Nordeste apresentam níveis de proficiência abaixo das demais. Se for considerada a escala do SAEB, essas duas regiões estariam muito próximas do limite entre os níveis 1 e 2, e os discentes apresentariam um nível de aprendizado bem abaixo das demais. Já as demais regiões, encontrar-se-iam no nível 3 da escala SAEB.

Tabela 3: Descrição da média da proficiência em Matemática, violência escolar, condição social e meio social, dos estudantes do 3º ano do ensino médio para o ano de 2017, segundo as regiões brasileiras e de acordo com o tipo de escola, público ou privada

Região	Proficiência em matemática	Violência Escolar	Condição Social	Meio Social
Centro-Oeste	287,719 <sup>a</sup>	1,857 <sup>o</sup>	4,689 <sup>a</sup>	3,603 <sup>b</sup>
Nordeste	264,680 <sup>b</sup>	1,560 <sup>b</sup>	3,275 <sup>b</sup>	3,729 <sup>a</sup>
Norte	254,716 <sup>b</sup>	1,766 <sup>b</sup>	3,428 <sup>b</sup>	3,857 <sup>a</sup>
Sudeste	276,713 <sup>a</sup>	2,034 <sup>a</sup>	4,193 <sup>a</sup>	3,704 <sup>b</sup>
Sul	284,487 <sup>a</sup>	1,971 <sup>a</sup>	4,389 <sup>a</sup>	3,599 <sup>b</sup>
Brasil	272,144	1,850	3,904	3,711

<sup>a</sup> Estatisticamente acima da média das demais regiões conjuntamente a 1% de significância; <sup>b</sup> estatisticamente abaixo da média das demais regiões conjuntamente a 1% de significância; <sup>o</sup> estatisticamente igual à média calculada para as demais regiões conjuntamente a 1% de significância

Fonte: Elaboração própria, a partir do SAEB 2017 (INEP, 2019).

Em relação à violência nas escolas, de acordo com a Tabela 3, é interessante ressaltar que a região Nordeste do Brasil apresentou o menor índice e o Sudeste apresentou o maior valor. O índice de Condição Social mostrou que as regiões Norte e Nordeste estão bem abaixo das demais, o que refletiria, em certo grau, o dinamismo econômico das regiões.

O índice de Meio Social mostrou que a região Norte apresenta a pior condição. É possível visualizar uma relação entre as médias construídas para as regiões. Os melhores escores de desempenho em matemática são acompanhados dos melhores resultados para o índice de Condição Social e de Meio Social. Essa relação já não seria observada quando se trata do índice de violência. As regiões com maiores índices de violência foram as que apresentaram melhor desempenho agregado. Isso poderia ser explicado pelo fato de que, principalmente no Sudeste e no Sul, as regiões mais desenvolvidas economicamente seriam aquelas com maiores bolsões de violência. Araújo Junior e Fajnzylber (2000) apontaram essa relação e afirmaram que em regiões de economia mais desenvolvidas, as taxas de crime, principalmente contra patrimônio, seriam mais elevadas. Esse maior nível de violência, possivelmente, teria efeito na violência escolar, visto que a escola e os alunos estão inseridos nesse contexto.

Na Tabela 4 são apresentadas as médias considerando a origem administrativa das escolas, pública ou privada.

Tabela 4: Descrição da média da proficiência em Matemática, violência escolar, condição social e meio social, dos estudantes do 3º ano do ensino médio para o ano de 2017, segundo o tipo de escola, público ou privada

Tipo de escola	Proficiência em matemática	Violência Escolar	Condição Social	Meio Social
Pública	259,880	1,998	3,523	3,952
Privada	338,919	1,047	5,982	2,404

Obs.: para todas as variáveis, as médias calculadas para escolas privadas e públicas são estatisticamente diferentes a um nível de significância de 1%

Fonte: Elaboração própria, a partir do SAEB 2017 (INEP, 2019).

É possível observar que os alunos da escola pública apresentam, em média, proficiência em matemática muito abaixo dos discentes das escolas privadas. Essa constatação é acompanhada do fato de que os alunos matriculados no ensino público apresentaram os piores índices de violência, Condição Social e de Meio Social. A relação aqui indicada é analisada a fundo na próxima seção, quando serão expostos os principais argumentos para o desempenho escolar dos discentes do 3º do ensino médio no Brasil.

## 4.2 Análise do modelo de desempenho dos estudantes do 3º ano do ensino médio no Brasil

Nesta subseção, serão apresentados e discutidos os resultados obtidos por meio da estimação do modelo econométrico multinível com intercepto aleatório, que mensura o efeito da violência nas escolas sobre o desempenho escolar dos alunos do ensino médio no Brasil. No entanto, para se chegar ao modelo analisado, vários procedimentos de estimação foram realizados.

O primeiro passo foi a estimação do modelo nulo, ou seja, apenas com o intercepto. A partir dos resultados desse modelo foi possível calcular a correlação intraclasse, que computa o percentual da variação das notas que se deve à diferença entre escolas. O LR teste indicou a rejeição do estimador de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Os resultados são apresentados na Tabela 5.

Tabela 5: Modelo nulo estimado para avaliar os determinantes da Proficiência em Matemática para os estudantes do 3º ano do ensino médio no Brasil

Parâmetros		Matemática
Fixos:	Intercepto	271,84* (0,536)
Variância		
Aleatórios:	Dentro Escola ( $\sigma_e^2$ )	1.996,50 (6,22)
	Entre Escola ( $\sigma_{u_0}^2$ )	1.310,87 (28,38)
Total		3307,37
Coeficiente intraclasse		0,396

\* Significância ao nível de 1%; \*\* Significância ao nível de 5%; \*\*\* Significância ao nível de 10%; desvio-padrão entre parênteses

Fonte: Elaboração própria.

O valor encontrado para a correlação intraclasse, de 0,396, revela a forte influência da escola na variação do desempenho entre os alunos, o conhecido “efeito escola”. Em termos percentuais, isto significa que 39,6% da variação no desempenho entre alunos de escolas diferentes seria explicada pela variação entre escolas. Com base nesses resultados, verifica-se que existe forte evidência da relação

entre o discente e a escola que frequenta, indicando que é adequada a aplicação da modelagem hierárquica. Além do modelo nulo, foram estimados outros três modelos para a análise do efeito da violência nas escolas sobre o desempenho escolar. Tal procedimento visou demonstrar a robustez das estimativas com a inserção gradual das variáveis, seguindo ordem: variáveis relativas ao indivíduo; variáveis relativas à família do indivíduo; e variáveis relativas à escola<sup>2</sup>. Essa metodologia é conhecida como *botton-up*: parte-se do modelo nulo e são acrescentadas variáveis segundo uma lógica investigativa definida pelo pesquisador, que, neste estudo, baseia-se na variação não significativa dos coeficientes do modelo e em seus respectivos desvios-padrão.

Quando se adiciona ao modelo nulo as variáveis que denotam as características dos alunos (modelo 1), a correlação intraclasse é reduzida de 0,396 para 0,384, conforme esperado, já que as características individuais são importantes fatores explicativos do desempenho escolar. Por sua vez, o modelo 2 adiciona ao modelo 1 as variáveis de *background* familiar e, assim, a correlação intraclasse cai para 0,337. Tal diminuição demonstra a importância de se considerar a influência do *background* familiar sobre o desempenho dos alunos.

Por fim, o modelo 3 contempla todas as variáveis de primeiro e segundo nível. A Tabela 6 apresenta os resultados obtidos com a estimação do modelo multinível para o desempenho em Matemática. É importante destacar que à medida em que as variáveis são inseridas no modelo – a passagem do modelo 1 para o modelo 2 e do modelo 2 para o modelo 3 – os sinais dos coeficientes, assim como os valores de ponto e os desvios-padrão, não sofrem alterações significativas, indicando a robustez das estimativas. Ademais, a correlação intraclasse reduziu para 0,14, demonstrando a importância de se considerar as variáveis de segundo nível.

Além disso, foi calculado o fator de inflacionamento da variância no modelo 3. Tal teste busca avaliar a existência de multicolinearidade prejudicial entre as variáveis explicativas do modelo, levando ao inflacionamento da variância dos parâmetros estimados. De acordo com os resultados, as variáveis explicativas não apresentam multicolinearidade prejudicial.

Com relação a variável foco deste estudo, o parâmetro referente ao Índice de violência escolar (VE) foi estatisticamente significativo a 1% e apresentou relação negativa com o desempenho escolar dos alunos do 3º ano do ensino médio. Dessa forma, conclui-se que o aumento da violência nas escolas levaria a uma diminuição no desempenho dos estudantes, resultado em consonância com aqueles encontrados por McGarvey, Smith e Walker (2006). A violência seria um fator de desorganização do processo de ensino-aprendizagem com consequências danosas sobre o nível de aprendizagem dos alunos, refletindo, por sua vez, em baixa qualidade do ensino. De acordo com o que foi pontuado por Abramovay e Rua (2002), pode-se afirmar que a violência levaria os alunos ao desinteresse pelos estudos, à falta de concentração e à diminuição da frequência às aulas. Entre os docentes ocorreria perda de estímulo para o trabalho e o aumento do absenteísmo e rotatividade, culminando com a queda de rendimento acadêmico dos discentes. Essa alta rotatividade é, inclusive, exposta na Tabela 1, a qual permite constatar que uma pequena parcela dos docentes seria efetiva nas escolas.

Esse efeito da violência sobre o desempenho escolar ganha relevância ao observar que o ensino médio no Brasil é a etapa da educação básica mais problemática, tanto pelos elevados níveis de violência praticados e sofridos por jovens e adolescentes como pela baixa qualidade da educação em relação aos outros ciclos. Em virtude de a maioria dos matriculados nessa etapa de ensino serem jovens e adolescentes, eles estão também expostos a situações de vulnerabilidades e violência, seja na condição de vítima ou agressor. Assim, a violência afetaria o cotidiano das escolas, prejudicando os diferentes atores envolvidos no processo de ensino-aprendizagem, retirando da escola as condições necessárias para realizar sua principal função social, que é ensinar. As consequências desse cenário são efeitos deletérios sobre a vida de alunos, professores e pais, e na qualidade da educação (ABRAMOVAY e RUA, 2002).

Dessa forma, entende-se que o índice de violência captaria a tensão que poderia existir entre os alunos, assim como na relação professor-aluno em sala de aula e no ambiente escolar em geral, particularmente em relação ao 3º ano do ensino médio. Além disso, embora não se tenha como testar

---

<sup>2</sup> Técnica semelhante foi utilizada por Cittadin e França (2018). A ideia é que não haja variação estatisticamente significativa nas estimativas de ponto e nos desvios-padrão à medida que variáveis de controle são inseridas. Para maiores detalhes, ver Bryk e Raudenbush (1992).

neste trabalho, tais efeitos poderiam ir muito além de diminuição da proficiência, podendo causar desmotivação com os estudos, altos índices de faltas por parte dos alunos e até mesmo ao abandono dos estudos e evasão escolar.

Nesse sentido, de acordo com Gama e Scorzafave (2013), a violência escolar pode ser mais prejudicial para o desempenho escolar em termos de magnitude quando se considera o primeiro ciclo (até o quinto ano) do ensino fundamental. Já para as séries mais avançadas, por exemplo, o 3º ano do ensino médio, caso do presente estudo, pode ser que o canal de atuação da violência seja mais via evasão escolar do que pela diminuição da proficiência. Dessa forma, uma parte dos alunos decidiriam sair da escola diante de um ambiente violento. Em relação aos que permanecem na escola, pode ser que o efeito da violência sobre o desempenho seja minimizado, uma vez que optaram por permanecer estudando mesmo se defrontando com um ambiente violento. De fato, verifica-se que as taxas de evasão para o ensino médio, como um todo, são as maiores em relação a outras etapas de ensino. O 3º ano do ensino médio registra taxas de evasão mais modestas em relação ao 1º e 2º anos do ensino médio, com 12,9 e 12,7%, respectivamente. Ainda assim, em 2017, a evasão foi de aproximadamente 7% (INEP, 2019).

Tabela 6: Resultados da estimação dos modelos hierárquicos lineares para a proficiência em matemática da terceira série do ensino médio

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<b>Constante</b>	257,16* (0,52)	253,65* (0,53)	228,2* (1,16)
<b>Nível 1: Alunos</b>			
Sexo	10,31* (0,19)	9,16* (0,19)	9,17* (0,19)
Cor ou raça	5,56* (0,21)	4,52* (0,21)	4,21* (0,21)
Repetência	-20,32* (0,22)	-19,40* (0,22)	-19,17* (0,21)
Trabalha e estuda	-4,67* (0,22)	-4,67* (0,22)	-4,48* (0,22)
Gosta da disciplina	19,46* (0,20)	19,53* (0,20)	19,56* (0,20)
Faz dever de casa	6,80* (0,20)	6,83* (0,20)	6,90* (0,20)
Condição social		2,00* (0,11)	1,60* (0,11)
Instrução fundamental Mãe		1,12* (0,30)	1,15* (0,29)
Instrução médio Mãe		3,60* (0,28)	3,67* (0,28)
Instrução superior Mãe		5,69* (0,41)	5,73* (0,41)
Instrução fundamental Pai		1,10* (0,29)	1,09* (0,29)
Instrução médio Pai		2,30* (0,28)	2,28* (0,28)
Instrução superior Pai		4,31* (0,43)	4,26* (0,43)
<b>Nível 2: Escolas</b>			
Violência escolar (VE)			-1,33* (0,38)
Consumo de drogas (CD)			-1,12* (0,39)
Meio Social (MS)			-3,22* (0,35)
Insatisfação do Professor (IP)			0,08 <sup>ns</sup> (0,38)
Indisciplina do Aluno (IA)			-3,67* (0,39)
Efetivo2			1,21 <sup>ns</sup> (1,07)
Efetivo3			3,50* (0,99)
Efetivo4			3,31* (0,96)
Efetivo5			4,14* (0,96)
Estrutura Física (IEF)			0,89* (0,29)
Recursos de Informática (IRI)			2,33* (0,33)
Recursos Administrativos (IRA)			1,60* (0,31)

*continua...*

continuação...

Recursos de Lazer (IRL)	-0,69** (0,27)
Índice de Arte e Cultura (IAC)	1,67* (0,23)
Escola Privada	47,15* (1,04)
Nordeste	4,17* (0,95)
Sudeste	16,55* (0,95)
sul	19,70* (1,08)
Centro-Oeste	15,44* (1,36)

\* Significância ao nível de 1%. \*\* Significância ao nível de 5%. \*\*\* Significância ao nível de 10%. Desvio-padrão entre parênteses

Fonte: Elaboração própria.

Ainda é importante observar que o ensino médio é a última etapa da educação básica. Nesse ciclo, os alunos se encontram em fase de transição para a vida adulta e alguns se preparam para ingressar no ensino superior. Logo, o efeito negativo da violência sobre o desempenho desses alunos pode ser mais prejudicial ainda, visto que pode comprometer a formação de capital humano durante todo o ciclo de vida. Sendo as deficiências de formação cumulativas, esses jovens tenderiam a se tornar profissionais menos qualificados e, portanto, menos preparados para concorrer aos empregos com melhores salários e de melhor qualidade.

Além da violência escolar, outro fator que impacta estatisticamente na proficiência dos alunos é o Índice de consumo de drogas (UD), que se relaciona ao consumo de bebidas alcoólicas e drogas ilícitas. O aumento do consumo de drogas lícitas e ilícitas contribui para a redução na proficiência dos alunos. Os resultados obtidos estão em consonância com os encontrados por Tavares, Béria e Lima (2001). A exposição dos adolescentes às drogas, no ambiente escolar, pode trazer diversos problemas que afetariam o desempenho escolar, tais como falta de concentração, iminência de abandono escolar, falta de compromisso com os afazeres escolares, alto índice de faltas, entre outros.

O Índice de meio social (MS) e o Índice de indisciplina do aluno (IA) também apresentaram relação negativa com o desempenho do aluno. Os resultados indicam que quando os professores atribuem as causas dos problemas de aprendizagem dos alunos diretamente às variáveis externas, como o meio social em que o aluno vive e ao baixo nível cultural dos pais dos alunos, indiretamente contribuem para que a proficiência dos mesmos seja reduzida. Já no caso em que as causas das dificuldades de aprendizagem são atribuídas a variáveis dependentes do aluno, como indisciplina do aluno e alto índice de faltas por parte do mesmo, observa-se também relação negativa com seu desempenho escolar. Por sua vez, o índice de insatisfação do professor (IP) não afetou estatisticamente de forma significativa o desempenho dos discentes. Nesse caso, o professor atribui os problemas de aprendizagem dos alunos a fatores relacionados a escola e, não necessariamente, criará baixas expectativas em relação aos alunos.

O mecanismo pelo qual a percepção do professor em relação aos problemas de aprendizagem afeta o desempenho escolar, passa pela comunicação de expectativas no cotidiano a partir da ação e atitudes do professor na condução das aulas e no trato com seus alunos. Essas expectativas, por sua vez, são influenciadas de acordo com o nível socioeconômico, o gênero, a raça, os resultados acadêmicos ruins anteriores, a aparência, entre outros (COTTON e WIKELUND, 1989).

O percentual de professores efetivos na escola, representada pelas variáveis binárias efetivo2, efetivo3, efetivo4 e efetivo5, apresentou efeito positivo nas notas de Matemática. A variável efetivo1, que identifica as escolas com até 25% dos professores efetivos, foi definida como categoria base. Considerando o aumento dos coeficientes estimados à medida que se eleva o percentual de docentes efetivos, pode-se indicar que reduzir a rotatividade de professores contribuiria para melhorar o desempenho acadêmico dos alunos. O percentual de professores efetivos na escola foi trabalhado por Teixeira e Kassouf (2015) como uma *proxy* para a rotatividade dos mesmos.

Levando outros aspectos escolares em consideração, os resultados dos coeficientes estimados para o Índice de Estrutura Física (IEF), Índice de recursos de informática (IRI), Índice de recursos administrativos (IRA) e Índice de arte e cultura (IAC), mostraram-se estatisticamente significativos a um nível de 1%, e impactam positivamente no desempenho discente. A elevação desses índices

melhora a infraestrutura e a qualidade do ensino. Os resultados deste estudo corroboram com o que foi encontrado por Cittadin e França (2018). A infraestrutura escolar de qualidade implica diretamente no interesse dos estudantes, tornando-os mais ativos e com mais vontade de estar na escola e isso reflete de maneira positiva no seu desempenho. O índice de recursos de lazer (IRL) não apresentou o sinal esperado e foi estatisticamente significativo. Uma possível explicação, é que os recursos e os equipamentos que compõem esse índice podem ter se tornado obsoletos em função de novas tecnologias e não captam com exatidão o efeito dessa variável. Como exemplo, pode-se citar o uso de aparelhos de DVD ou vídeo cassete em atividades educativas e de lazer. Pode-se admitir que as escolas que ainda usam esses recursos sejam aquelas com baixos recursos econômicos.

Em relação à variável sexo, tomou-se os indivíduos do sexo masculino como referência. Observa-se que pelo coeficiente estimado eles obtiveram, em média, proficiência superior em 9,17 pontos em relação ao sexo feminino. Resultados semelhantes foram obtidos por Bezerra e Kassouf (2006) e Menezes Filho (2007). Segundo Barbosa (2016), essas diferenças seriam socialmente e culturalmente construídas.

Para a variável cor, considerou-se os indivíduos que se declararam brancos e amarelos como referência. De acordo com os coeficientes estimados, eles obtiveram, em média, proficiência superior aos demais em 4,21 pontos. Os resultados se assemelham aos obtidos por Bezerra e Kassouf (2006), Menezes Filho (2007). As diferenças de desempenho escolar entre brancos e negros se devem, em parte, ao histórico socioeconômico desfavorável das famílias negras e ao diferencial educacional que tende a persistir no tempo (KLEIN, 2006).

A condição social do aluno também apresentou relação positiva com o desempenho escolar, resultado que encontra respaldo na literatura sobre os fatores associados ao desempenho escolar (ANDRADE e LAROS, 2007; PALERMO, 2011). Por um lado, as famílias que apresentam melhores condições sociais tendem a investir em bens de conforto familiar que facilitam o acesso à informação, tais como computadores, televisão, dentre outros. Já os alunos de famílias em situação de desvantagem em termos de condições sociais, tendem a viver em piores condições de habitação, de alimentação e de saúde, sendo que todos esses efeitos cumulativos podem prejudicar a aprendizagem.

A variável repetência foi estatisticamente significativa ao nível de 1% e apresenta relação negativa com o desempenho escolar. Tal resultado significa que alunos que foram reprovados pelo menos uma vez tendem a apresentar, em média, desempenho inferior se comparados com aqueles que não sofreram nenhuma reprovação. Outros estudos encontrados na literatura apontam resultados semelhantes (BEZERRA e KASSOUF, 2006; FRANCO et al., 2007; MENEZES FILHO, 2007). Para Menezes Filho (2007), a repetência é um grave problema enfrentado na educação de crianças e adolescentes, sendo muitas vezes vista como fracasso ou derrota para o reprovado, o que, por sua vez, pode afetar negativamente a autoestima, a relação com os colegas, as atitudes em relação à escola e até mesmo aumentar as chances de evasão escolar.

Outra variável com efeito negativo sobre o desempenho escolar foi o trabalho fora de casa. O aluno nessa situação tem seu desempenho escolar reduzido, o que é corroborado por Bezerra e Kassouf (2006), Kassouf (2007) e Lobo, Cassuce e Cirino (2017). Segundo Kassouf (2007), o trabalho infantil tende a afetar negativamente o desempenho escolar e quanto mais jovem o indivíduo começar a trabalhar, menor será seu salário na vida adulta. Tal redução se deve, em parte, à perda dos anos de escolaridade em razão do trabalho na infância.

Quando o aluno tem compromisso com os estudos e se sente motivado a estudar, tende a apresentar melhores resultados em testes cognitivos. As duas variáveis *proxies* utilizadas para medir esse efeito foram estatisticamente significativas e apresentaram relação positiva com o desempenho. O fato de o aluno declarar que gosta da disciplina tem considerável impacto positivo no seu desempenho. Os resultados estão em consonância com aqueles obtidos por Bezerra e Kassouf (2006).

O compromisso do aluno com os estudos, indicado pelo fato de o mesmo declarar que faz o dever de casa frequentemente, também exerce efeito positivo sobre seu desempenho escolar. Os resultados condizem com os que foram encontrados em outros estudos (BEZERRA e KASSOUF, 2006; ANDRADE e LAROS, 2007). O aluno que se dedica às atividades extraescolares aumenta o número de horas de estudo, afetando de forma positiva seu desempenho nas avaliações (MACEDO, 2004).

Com relação à escolaridade dos pais, alunos cujas mães possuem ensino superior completo alcançam desempenhos superiores quando comparados àqueles que as mães não possuem instrução. Os resultados encontrados também são observados em diversos estudos (MENEZES FILHO, 2007; LOBO, CASSUCE e CIRINO, 2017). Os autores ressaltam que mulheres com elevados níveis educacionais tendem a se casarem com homens que tenham também níveis maiores de escolaridade, proporcionando aumento da renda familiar, que tem efeitos positivos direto nos investimentos em capital humano (LOBO, CASSUCE e CIRINO, 2017).

Considerando a distribuição dos alunos entre as regiões brasileiras, tomando como referência o norte do país, são verificadas diferenças nas proficiências dos alunos do 3º ano do ensino médio. A maior diferença observada se dá para aqueles que residem na região sul, 19,42 pontos, em comparação àqueles que residem na região norte do país. Esses resultados são condizentes com outros estudos realizados na área de educação (BEZERRA e KASSOUF, 2006).

A dependência administrativa da escola, como esperado, foi o fator de maior impacto no desempenho dos alunos. Verifica-se que para as escolas privadas há, em média, um aumento de 46,90 pontos na proficiência dos alunos. Os resultados estão de acordo com os encontrados por Menezes Filho (2007). Isso se justifica, em grande medida, pelas características dos alunos das escolas privadas, quais sejam: são, em sua maioria, brancos; têm os melhores índices de condição socioeconômica; e elevada escolaridade dos pais. Além disso, as escolas privadas possuem estrutura física e recursos pedagógicos superiores aos das escolas públicas.

## 5. Considerações finais

A qualidade da educação e seus determinantes, têm sido exaustivamente analisados pela literatura especializada. Fatores relacionados ao indivíduo, à família e às escolas, quase sempre estão no foco quando se tenta explicar o desempenho acadêmico dos discentes. Contudo, a violência observada nas escolas também é um fator capaz de explicar tal desempenho. Sendo assim, este trabalho buscou avaliar os impactos sofridos pelo desempenho dos alunos do 3º ano do ensino médio no Brasil quando são expostos à violência física e verbal, além da violência contra o patrimônio escolar.

O foco nos discentes do 3º ano do ensino médio brasileiro, torna-se relevante quando se observa que esses jovens se encontram em uma fase de suas vidas em que as tomadas de decisões podem afetar toda a trajetória futura, contribuindo para possíveis quebras do ciclo vicioso, observado na baixa mobilidade social. Isso se torna ainda mais relevante quando se percebe que esses jovens estariam mais expostos à violência, sejam como vítima ou como agressores.

No que se refere ao objetivo central do presente estudo, foi observado que a violência nas escolas afetou negativamente a proficiência dos alunos, tendo em vista a redução de suas notas nas avaliações. Esse efeito poderia ocorrer devido à diminuição da concentração dos alunos e da frequência escolar. Além disso, a exposição a ações violentas poderia reduzir a autoestima dos discentes, abaixando também seu desempenho. Tal ilação conduziria à conclusão de que a violência afetaria inicialmente o desempenho, mas, posteriormente, poderia afetar também as decisões e a vida egressa dos estudantes.

Além disso, de forma geral, constatou-se que os fatores individuais, familiares e escolares, foram capazes de impactar no desempenho acadêmico dos estudantes. No que diz respeito aos fatores individuais, é importante destacar o efeito da repetência sobre o desempenho. O fato de ter repetido ao menos uma vez, seja qual for o ano, reduziria significativamente o desempenho dos discentes. Esse resultado alerta para a importância de projetos que visem a redução da repetência, especialmente quando se trata do ensino médio, pois a reprovação nessa fase do ciclo básico de ensino poderia conduzir à evasão, o que é pior que a queda no desempenho.

No que se refere ao contexto familiar, deve-se destacar a importância da escolaridade dos pais, mais especificamente para o nível de instrução das mães. Essas variáveis afetaram positivamente o desempenho acadêmico, ressaltando o fato de que uma política de ensino deve focar não apenas no aluno, mas também em toda a família.

Considerando as variáveis relacionadas à escola, pode-se constatar que elas apresentam um impacto relevante sobre o desempenho acadêmico dos discentes. Nesse nível, é interessante destacar a rotatividade dos professores. À medida que a rotatividade de professores em uma escola se eleva, fica nítido o efeito perverso sobre o desempenho escolar. Nesse sentido, a manutenção dos professores é fundamental para o processo de ensino-aprendizagem. Ao longo de um ano letivo os professores passam a conhecer seus alunos e, da mesma forma, seus problemas e deficiências, facilitando as correções de rota e, conseqüentemente, a melhoria no desempenho.

Por fim, diante dessa realidade de violência nas escolas brasileiras, é preciso que mais atenção seja dada a essa questão, que demanda programas e políticas públicas capazes de promover um ambiente adequado ao aprendizado e ao acúmulo de capital humano, imprescindíveis no processo de desenvolvimento econômico do país. Os resultados indicaram que políticas educacionais capazes de aproximar os pais das escolas seriam fundamentais para melhorar o desempenho dos discentes. Além disso, uma política de valorização do professor contribuiria para reduzir a volatilidade desses profissionais nas escolas e melhoraria os resultados acadêmicos dos estudantes. No que diz respeito à violência, seria primordial promover um ambiente seguro para os estudantes.

Como sugestão para trabalhos futuros, seria importante uma investigação dos efeitos da violência nas escolas sobre o desempenho escolar usando dados de forma longitudinal, uma vez que os efeitos da violência podem ser cumulativos.

## Referências

- ABRAMOVAY, M. (org.). **Escola e Violência**. 1 ed. Brasília: UNESCO, 2003.
- ABRAMOVAY, M.; RUA, M. **Violências nas escolas** (vol. 1 of 400, p. 2). Brasília: UNESCO, 2002.
- AIZER, A. Neighborhood violence and urban youth. **Working Paper NBER 13773**, National Bureau of Economic Research – NBER, New York, 2008.
- AMMERMÜLLER, A. Violence in European schools: Victimization and consequences. **ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper**, n. 07-004, 2007.
- ANDRADE, J. M.; LAROS, J. A. Fatores associados ao desempenho escolar: estudo multinível com dados do SAEB/2001. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. 1, p. 33-41, 2007. DOI: 10.1590/S0102-37722007000100005
- ARAÚJO JUNIOR, A. F.; FAJNZYLBER, P. Crime e Economia: um Estudo das Microrregiões Mineiras. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 31, n. Especial, p. 630-659, 2000.
- BARBIERI, B. C.; SANTOS, N. E.; AVELINO, W. F. Violência Escolar: uma percepção social. **Revista Educação Pública**, v. 21, n. 7, p. 1-6, 2021.
- BARBOZA, E. M. R. **A Composição das turmas e o desempenho escolar na rede pública de ensino de Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: PUC, 2006.
- BECKER, K. L.; KASSOUF, A. L. Violência nas escolas: uma análise da relação entre o comportamento agressivo dos alunos e o ambiente escolar. **Nova Economia**, v. 26, n. 2, p. 653-677, 2016. DOI: 10.1590/0103-6351/2591
- BEZERRA, M. G.; KASSOUF, A. L. Análise de fatores que afetam o desempenho escolar nas escolas das áreas urbanas e rurais do Brasil. In: 45º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Fortaleza – CE, julho de 2006. **Anais [...]**. Brasília: SOBER, 2006.
- BOTLER, A. M. H. Juventude e Escola: Violência e Princípios de Justiça em Escolas de Ensino Médio. **Cadernos Cedes**, v. 40, n. 110, p. 26-36, 2020. DOI: 10.1590/CC220208
- BRYK, S. A.; RAUDENBUSH, W. A. **Hierarchical Linear Models: applications and data analysis methods**. London: Sage, 1992.
- CANDIAN, J. F. Violência escolar e desempenho: as evidências do SAEB 2003. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 4, n. 8, p. 280-300, 2009. DOI: 10.20500/rce.v4i8.1586

- CARROLL, B. R. The Effects of School Violence and Crime on Academic Achievement. **Unpublished Research Paper**. Davidson: Davidson College, 2006.
- CITTADIN, I.; FRANÇA, M. T. A. A violência interna e externa como fator de influência no desempenho de alunos do primeiro ciclo do ensino fundamental. In: **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: IPEA, 2018. 555-582 p.
- COTTON, K.; WIKELUND, K. R. **Expectations and student outcomes**. Portland Oregon: Northwest Regional Educational Laboratory, 1989.
- FERNANDES, C. **Modelos multiníveis aplicados a dados de proficiência escolar: uma comparação entre as regiões brasileiras**. Brasília: IBGE, 2001.
- FIELDING, A.; GOLDSTEIN, H. Cross-classified and multiple membership structures in multilevel models: An introduction and review. **Research Report**, n. 791, University of Birmingham. Birmingham: University of Birmingham, 2006.
- FRANCO, C.; ORTIGÃO, I.; ALBERNAZ, Â.; BONAMINO, A.; AGUIAR, G.; ALVES, F.; SÁTYRO, N. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de "fatores intra-escolares". **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 15, n. 55, p. 277-297, 2007. DOI: 10.1590/S0104-40362007000200007
- GAMA, V. A. **Uma análise de relação entre violência escolar e proficiência no município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto: USP, 2009.
- GAMA, V. A.; SCORZAFAVE, L. G. Os efeitos da criminalidade sobre a proficiência escolar no ensino fundamental no município de São Paulo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 43, n. 3, p. 447-477, 2013.
- GROGGER, J. Local violence and educational attainment. **Journal of Human Resources**, v. 32, n. 4, p. 659-682, 1997. DOI: 10.2307/146425
- HANUSHEK, E. A.; JAMISON, D. T.; JAMISON, E. A.; WOESSMANN, L. Education and economic growth: it's not just going to school, but learning something while there that matters. **Education Next**, v. 8, n. 2, p. 62-71, 2008.
- HENRICH, C. C.; SCHWAB-STONE, M.; FANTI, K.; JONES, S. M.; RUCHKIN, V. The association of community violence exposure with middle-school achievement: A prospective study. **Journal of Applied Developmental Psychology**, v. 25, n. 3, p. 327-348, 2004. DOI: 10.1016/j.appdev.2004.04.004
- HOX, J. J.; MAAS C. J. M. Multilevel Analysis. In: **Enciclopedia of Social Measurement**, v. 2, p. 785-793. Utrecht: Utrecht University Repository, 2005.
- HURT, H.; MALMUD, E.; BRODSKY, N. L.; GIANNETTA, J. Exposure to violence: psychological and academic correlates in child witnesses. **Archives of Pediatrics Adolescent & Medicine**, v. 155, n. 12, p. 1351-1356, 2001. DOI: 10.1001/archpedi.155.12.1351
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Microdados do SAEB 2017**. Brasília: INEP, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 25 abr. 2019.
- KLEIN, R. Como está a educação no Brasil? O que fazer? **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 14, n. 51, p. 139-172, 2006. DOI: 10.1590/S0104-40362006000200002
- LOBO, G. D.; CASSUCE, F. C. C.; CIRINO, J. F. Avaliação do desempenho escolar dos estudantes da região Nordeste que realizaram o ENEM: uma análise com modelos hierárquicos. **Revista Espacios**, v. 38, n. 5, p. 12, 2017.
- MACEDO, G. A. Fatores associados ao rendimento escolar de alunos da 5ª série (2000) – uma abordagem do valor adicionado. In: XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu – MG, setembro de 2004. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ABEP, 2004.
- MACMILLAN, R. Violence and the life course: the consequences of victimization for personal and social development. **Annual Reviews Sociology**, v. 27, p. 1-22, 2001. DOI: 10.1146/annurev.soc.27.1.1
- MAITAN, C. Q.; SANTOS, D. S. Violência contra Professores: realidades da Educação Física no Ensino Médio de escolas de uma cidade mineira. **Motrivivência**, v. 34, n. 65, p. 1-20, 2022. DOI: 10.5007/2175-8042.2022.e83597
- MCGARVEY, M. G.; SMITH, J.; WALKER, M. B. The interdependence of school outcomes and school and neighborhood crime. Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series, **Working Paper**, 07-19. Atlanta: Georgia State University, 2006.

MEINHART, D. B.; SANTOS, E. G. Violência escolar o desafio da atualidade: implicações na prática profissional do professor. **Dialogia**, n. 34, p. 244-259, 2020. DOI: 0.5585/Dialogia.N34.13611

MENEZES FILHO, N. A. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil**. São Paulo: Instituto Futuro Brasil; IBMEC; USP, 2007.

MINCER, J. Investment in human capital and personal income distribution. **Journal of Political Economy**, v. 66, n. 4, p. 281-302, 1958.

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

OLIVEIRA, V. R.; FERREIRA, D. Violência e desempenho dos alunos nas escolas brasileiras: uma análise a partir do SAEB 2011. **Econômica**, v. 15, n. 1, p. 84-114, 2013. DOI: 10.22409/economica.15i1.p49

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Country note: Brazil - Country Note - PISA 2018 Results**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: [https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_BRA.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_BRA.pdf). Acesso em: 25 abr. 2021.

PALERMO, G. A. **Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro. 2011**. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

RATNER, H. H.; CHIODO, L.; COVINGTON, C.; SOKOL, R. J.; AGER, J.; DELANEY-BLACK, V. Violence exposure, IQ, academic performance, and children's perception of safety: evidence of protective effects. **Merrill-Palmer Quarterly**, v. 52, n. 2, p. 264-287, 2006.

SEVERNINI, E. R. **A relação entre violência nas escolas e proficiência dos alunos**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: PUC, 2007.

SANTOS, M. A. M. **Prevalência do bullying sofrido por escolares do município de Porto Velho, Rondônia, Brasil**. Dissertação (Mestrado em Saúde, Sociedade e Endemias na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas. Manaus: UFAM, 2012.

TAVARES, B. F.; BÉRIA, J. U.; LIMA, M. S. Prevalência do uso de drogas e desempenho escolar entre adolescentes. **Revista de Saúde Pública**, v. 35, n. 2, p. 150-158, 2001. DOI: 10.1590/S0034-89102001000200008

TEIXEIRA, E. C.; KASSOUF, A. L. Impacto da violência nas escolas paulistas sobre o desempenho acadêmico dos alunos. **Economia Aplicada**, v. 19, n. 2, p. 221-240, 2015. DOI: 10.1590/1413-8050/ea124436

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. Cambridge: MIT Press, 2011.

## Centralidade dos municípios e distribuição espacial do setor bancário em Minas Gerais no período de 2010 a 2018

*Centrality of municipalities and spatial distribution of the banking sector in Minas Gerais from 2010 to 2018*

Luiz Paulo Fontes de Rezende<sup>a</sup>

Luciana Maria Costa Cordeiro<sup>b</sup>

Vanessa Marzano Araújo<sup>c</sup>

### RESUMO

O estado de Minas Gerais é caracterizado por grandes desigualdades sociais e econômicas entre suas regiões. Diante dessas desigualdades regionais, o objetivo do presente estudo é analisar a importância da moeda na economia regional e reforçar o seu papel no dinamismo das regiões, enfatizando a relação entre o sistema financeiro e o grau de centralidade do município. A metodologia adotou a teoria da causalidade cumulativa de Dow (1982) para explicar a relação entre sistema financeiro e centralidade espacial. Na análise empírica, utilizou-se a análise fatorial para a construção de um Índice de Centralidade Municipal (ICM). O índice classificou Belo Horizonte como uma região central de primeira ordem, com indicadores econômicos e financeiros muito superiores aos demais municípios mineiros. Os municípios classificados como regiões intermediárias possuem um grau de especialização alto e algum dinamismo econômico. O último grupo de municípios, considerado periféricos, apresenta baixos indicadores econômicos e financeiros, representando mais de 75% dos municípios mineiros.

**Palavras-chave:** Minas Gerais; Desigualdade regional; Sistema financeiro.

**JEL:** E12; R11.

### ABSTRACT

The state of Minas Gerais is characterized by great social and economic inequalities between its regions. Faced with these regional inequalities, the objective this paper is to analyze the importance of currency in the regional economy and reinforce its role in the dynamism of the regions, emphasizing the relationship between the financial system and the degree of centrality of the municipality. The methodology adopted Dow's theory of cumulative causation (1982) to explain the relationship between financial system and spatial centrality. In the empirical analysis, factor analysis was used to construct a Municipal Centrality Index (ICM). The index classified Belo Horizonte as a first-order central region, with economic and financial indicators far superior to other municipalities in Minas Gerais. The municipalities classified as intermediate regions have a high degree of specialization, but some economic dynamism. The last group of municipalities considered peripheral has low economic and financial indicators, representing more than 75% of Minas Gerais municipalities.

**Keywords:** Minas Gerais; Regional inequality; Financial system.

**Submitted em:** 09 de julho de 2022.

**Aceito em:** 22 de agosto de 2022.

<sup>a</sup>Professor do Instituto de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Minas Gerais (ICA/UFMG) e da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Doutor em Economia pela UFMG. E-mail: luizpfontes@gmail.com.

<sup>b</sup>Professora da Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes). Doutora em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). E-mail: luciana.cordeiro@unimontes.br.

<sup>c</sup>Professora do Instituto de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Minas Gerais (ICA/UFMG). Doutora em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: vanessamarzano@gmail.com.

## 1. Introdução

A importância do sistema financeiro para explicar as diferenças no crescimento econômico e nos fluxos de recursos financeiros entre as regiões, tem sido ampliada e diversificada na literatura. Essa importância da moeda no crescimento econômico tem sua origem no tratado da moeda de Keynes e, posteriormente, foi desenvolvida na abordagem pós-keynesiana. Keynes mostrou o papel central dos bancos na atividade econômica e no financiamento dos investimentos, tornando a moeda endógena. Os bancos têm o poder de criar créditos que estimulam o nível de investimentos, resultando, por sua vez, em um maior nível de produção de renda. No entanto, os bancos tendem a se concentrar nas regiões mais ricas, oferecendo maior oferta de créditos em detrimento das regiões mais pobres (DOW, 1982; AMADO, 1997; CROCCO e GONZAGA, 2006). Nesse sentido, a proposta do artigo é analisar a influência do sistema bancário nas desigualdades regionais da renda no estado de Minas Gerais.

O estado de Minas Gerais é caracterizado por grandes desigualdades sociais e econômicas entre suas regiões. Em termos da divisão regional da renda, os dados do Produto Interno Bruto (PIB) apontam para as regiões do centro-sul (Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, Sul/Sudoeste de Minas, Metropolitana de BH) com os maiores PIB, com destaque para a região metropolitana de Belo Horizonte, a qual detém mais de 40% da renda do estado. As regiões mais ao norte (Nordeste de Minas, Norte de Minas, Central Mineira, Jequitinhonha e Vale do Mucuri) apresentam os menores PIB, com o Jequitinhonha (1,35%) e o Vale do Mucuri (0,93%), tendo os menores valores do estado, conforme mostrado na Figura 1.

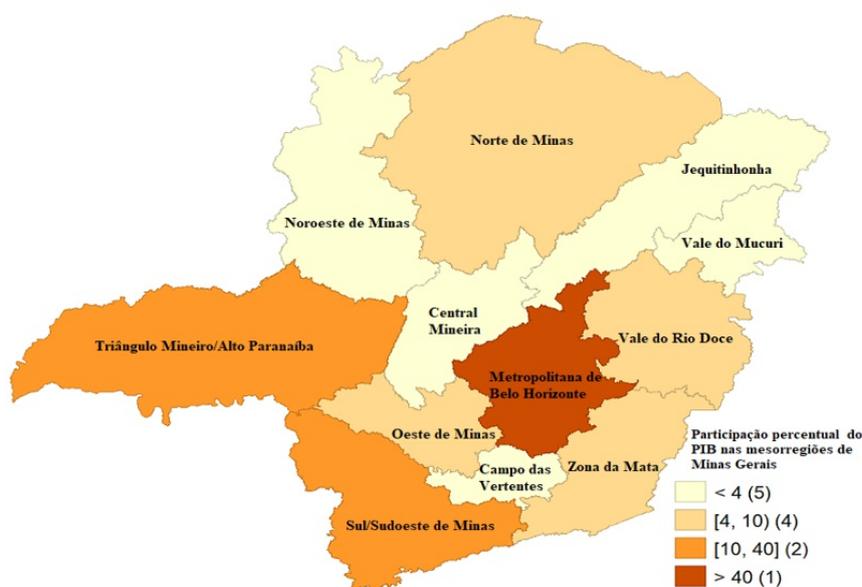


Figura 1: A participação do PIB nas mesorregiões de Minas Gerais no período de 2010-2018

Fonte: Elaboração própria.

As mesorregiões com participação do PIB abaixo de 4%, são: Vale do Mucuri (0,93%), Jequitinhonha (1,35%), Central Mineira (1,67%), Noroeste de Minas (2,02%) e Campo das Vertentes (2,05%). Essas mesorregiões, conjuntamente, contribuem com 8,02% da renda no estado. As mesorregiões Oeste de Minas, Norte de Minas, Vale do Rio Doce e Zona da Mata Mineira, têm participação abaixo de 10% da renda cada uma e, em conjunto, totalizam 22,35% do PIB. Enquanto o Sul/Sudoeste de Minas e o Triângulo/Alto Paranaíba são responsáveis, em conjunto, por 26,77% do PIB. A mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte concentra quase metade do PIB estadual.

No estudo de Crocco e Gonzaga (2006) sobre a polarização regional e sistema financeiro, os autores encontraram que a sede Belo Horizonte é muito desenvolvida em relação ao seu interior, o que significa que o polo de Belo Horizonte não é capaz de transmitir seu desempenho econômico para a

regiões localizadas em seu entorno, levando o seu interior a se juntar aos interiores de regiões periféricas.

As diferenças de renda regionais são decorrentes de fatores estruturais. No entanto, variáveis monetárias contribuem para a manutenção e ampliação dessas diferenças de renda regional, segundo a abordagem pós-keynesiana em que a moeda e os bancos não são neutros no processo de desenvolvimento regional (CROCCO et al., 2003).

Conforme essa abordagem, o objetivo deste trabalho é mostrar a importância da moeda na economia regional e reforçar o seu papel no dinamismo das regiões enfatizando a relação entre o sistema financeiro e o grau de centralidade do município em que está localizado. Para isso, este estudo visa analisar a distribuição espacial do sistema bancário no estado de Minas Gerais e identificar como esta distribuição espacial está relacionada com o dinamismo econômico dos municípios mineiros no período de 2010 a 2018 por meio da aplicação da análise fatorial, da qual elaborou-se um Índice de Centralidade Municipal (ICM).

## **2. O papel da moeda e do sistema bancário no desenvolvimento regional: a abordagem pós-keynesiana**

A teoria pós-keynesiana, conforme destacado por Dow (1982), considera a não neutralidade da moeda tanto no curto quanto no longo prazo, uma vez que a moeda afeta os motivos e as decisões dos agentes econômicos provocando mudanças no nível de produção em âmbito macroeconômico e, ao mesmo tempo, diferenciadas em termos espaciais. A concepção de moeda por Keynes e pelos pós-keynesianos não é apenas atribuir a função de intermediação de trocas, ela exerce um papel fundamental na decisão de investimento em uma economia monetária de produção.

Esse papel importante da moeda na economia, estabelece uma relação intrínseca com o desenvolvimento regional decorrente de processos cumulativos que tendem a acentuar as desigualdades espaciais, ao invés de reduzi-las. Embora as diferenças de renda regionais sejam decorrentes de fatores estruturais, as variáveis monetárias podem ser responsáveis pela manutenção e ampliação dessas diferenças de renda regional quando se adota uma abordagem em que a moeda e os bancos não são neutros para o desenvolvimento regional. Na literatura, existem diversos estudos que abordam a relação entre moeda e desenvolvimento regional, entre eles, destacam-se os trabalhos de Crocco (2012); Amado (1997) e Dow (1982).

O estudo de Crocco (2012) conclui que o espaço é um importante elemento na definição das formas de atuação do sistema bancário, com consequências visíveis para o desenvolvimento econômico das regiões. A oferta e a demanda de crédito são interdependentes e afetadas preferencialmente pela liquidez, vinculada às expectativas que os agentes formam em um ambiente de incerteza.

Para Amado (1997) e Dow (1982), a moeda (crédito) criada pelo sistema bancário, determina o nível de investimento, o qual, por sua vez, afeta e amplia o volume de renda na região. De acordo com essas autoras, o sistema financeiro não é passivo em relação ao desenvolvimento da região. A preferência pela liquidez dos bancos pode facilitar o desenvolvimento de uma região, na medida em que ela permite ao banco se tornar mais propenso a ofertar crédito no local em que a preferência pela liquidez é menor.

As desigualdades regionais são explicadas, em grande parte, por variáveis reais (produção, emprego e salários) e por variáveis monetárias e financeiras. O impacto das variáveis monetárias e financeiras no desenvolvimento regional é referenciado pela teoria da causação cumulativa de Dow (1982), em que considera dois casos extremos de regiões com diferenças em suas características: uma região central e uma periférica, conforme ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1: Caracterização geral das regiões central e periférica

	Indicadores	Centro	Periferia	Variáveis	
Dimensões	Econômica	Concentração da produção – setores	Secundário e terciário	Primário e terciário	PIB setorial / PIB
		Mercado de trabalho – emprego	Secundário e terciário	Primário e terciário	Emprego setorial / emprego total
		Trajetórias de crescimento	Estáveis	Instáveis	Taxa de crescimento do PIB
		Participação do PIB	Alta	Baixa	Mede a participação da renda
		Infraestrutura	Alto	Baixo	% Gastos com infraestrutura
	Financeira	Liquidez dos ativos	Alta	Baixa	Grau de confiança dos agentes
		Incerteza sobre o retorno esperados dos ativos	Baixa	Alta	Preferência pela liquidez dos bancos e do público
		Preferência pela liquidez dos bancos (PLB)	Baixa	Alta	Depósitos à vista / operações de crédito
		Preferência pela liquidez do público (PLP)	Baixa	Alta	Depósitos a vista / depósitos totais
		Concentração financeira	Alta	Baixa	Ativo Total / PIB
		Número de agência	Alto	Baixo	Agências / PIB
		Mercado financeiro	Diversificado	Especializado	Composição dos ativos
		Crédito Total	Alto	Baixo	Crédito Total / Ativo Total
		Títulos e Valores Mobiliários (TVM)	Alto	Baixo	TVM / Ativo Total

Fonte: Adaptado de Amado (1997), Dow (1982) e Barra e Crocco (2004).

A região central é definida como um local de maior dinamismo econômico, apresentando uma estrutura produtiva de maiores possibilidades de investimentos e um sistema financeiro desenvolvido, o que gera maior grau de confiança dos agentes em termos de retornos de suas aplicações e maior liquidez dos ativos. Nessa região, há uma grande participação de manufaturas de alta tecnologia e de serviços mais complexos, além de maior acesso aos mercados financeiros. Em outras palavras, esse lugar tem a capacidade em ofertar bens e serviços centrais, tanto para si mesmo como para a sua vizinhança imediata ou área complementar (CROCCO, 2012). Com características opostas ao centro, a periferia concentra atividades do setor primário e manufaturas de baixa tecnologia e serviços de baixa qualificação. A dinâmica econômica dessa localidade é centrada na exportação para o centro, sendo as receitas de suas vendas sensíveis à conjuntura das localidades centrais. As desigualdades entre essas duas regiões são explicadas por uma relação de uma força centrífuga, isto é, o centro consegue atrair para si tecnologia e mão de obra qualificadas, fazendo com que a periferia se torne mais dependente do centro e perca participação na renda econômica. As condições periféricas deverão se reproduzir e ampliar, uma vez que estão condicionadas e são reforçadas pela lógica do sistema de produção da região central, a qual funciona como uma força centrífuga.

Walter Christaller (1933, 1966) desenvolveu sua teoria com base nas observações da distribuição espacial de cidades e centros no Sul da Alemanha. O objetivo do modelo é mostrar como os produtos e serviços estão organizados territorialmente em uma hierarquia urbana. Seu conceito é baseado na pressuposição de que um centro urbano está localizado onde existem bens e serviços para serem comercializáveis e os mercados no sistema urbano são orientados pela hierarquização de funções de oferta de bens e serviços. O lugar central deve produzir ou ofertar bens e serviços para a população dispersa espacialmente através de um território circundante uniforme e isotrópico (PORSSE e VALE, 2020, p. 10).

A teoria pós-keynesiana argumenta que as características distintas entre essas regiões fazem com que a preferência pela liquidez dos bancos e do público sejam diferenciadas e, conseqüentemente, o multiplicador monetário será maior nas regiões centrais do que nas periféricas, relacionando-se

inversamente com a preferência pela liquidez dos agentes. Por serem economicamente atrasadas, as regiões periféricas possuem uma maior incerteza econômica sobre os retornos esperados dos ativos, fazendo com que os agentes dessas localidades tenham altas preferências pela liquidez com relação às economias do centro. Uma alta preferência pela liquidez eleva a demanda por moeda, deprecia o preço de todos os ativos e, conseqüentemente, estimula a saída de capital da periferia para centros financeiros.

*The different spatial characterization of potential borrowers mean that bank finance be more important in some regions than others. Similarly, portfolio behavior on the asset side (particularly the desire for liquidity) may differ from one region to another (DOW, 1982, p. 40).*

Os indicadores do Quadro 1 permitem mensurar, em parte, as dimensões econômicas e financeiras das regiões centrais e periféricas. A concentração da produção ocorre nas regiões centrais, nas quais a participação da renda é mais elevada do que na periferia.

A concentração em atividades de manufaturas de alta tecnologia e serviços complexos, tende a gerar uma distribuição espacial desigual do Produto Interno Bruto (PIB), conforme discutido. No mercado de trabalho, a taxa de emprego formal nos setores da indústria e serviços mais complexos tende a ser maior na região central do que na periferia. A relação PIB setorial/PIB mensura a diversificação ou especialização produtiva. Nas regiões centrais, essa relação tende a ser maior e mais diversificada; enquanto na periferia, tende a ser concentrada em setores específicos e de menor tecnologia. O mercado de trabalho é o reflexo da estrutura produtiva das regiões, sendo que a taxa de emprego formal tende a ser maior no centro – local em que os salários também são mais elevados.

Na dimensão financeira, a preferência pela liquidez dos bancos (PLB) aponta para uma posição mais líquida, ou seja, aumentam suas aplicações em ativos mais líquidos em detrimento daqueles de menor liquidez, tais como as operações de crédito. Quanto maior esse indicador, maior a preferência pela liquidez da agência bancária e menor a disposição em emprestar e tornar mais líquidas suas operações. Enquanto a preferência pela liquidez do público (PLP), definida como a razão dos depósitos à vista sobre os depósitos totais, mede a escolha do público em aplicar sua renda entre ativos mais líquidos e menos líquidos no sistema bancário. Esse índice permite mostrar o comportamento dos agentes quanto à manutenção de ativos mais ou menos líquidos. Quanto maior o índice, mais os agentes preferem manter seus ativos líquidos, indicando uma maior preferência pela liquidez na região e demandando poucos recursos para investimentos.

A concentração financeira é captada pelo indicador relativo ao número de agências ponderado pela renda local (PIB municipal) e o desenvolvimento do sistema financeiro é medido pelos indicadores: composição dos ativos entre operações tradicionais (crédito total/ativo) e operações mais complexas (títulos e valores mobiliários/ativo total). A região central apresenta um maior número de agências bancárias e um maior peso de aplicações em títulos e valores mobiliários, visto que os ativos são mais líquidos e diversificados na região central do que na periferia. O tamanho relativo do sistema bancário na economia local pode ser medido pelos indicadores financeiros destacados.

As características espaciais modificam a preferência pela liquidez dos agentes econômicos que, por sua vez, afetarão a demanda e oferta de moeda. Pelo lado da demanda por moeda, a preferência pela liquidez do público faz com que eles retenham mais moeda em detrimento dos investimentos produtivos em uma região menos desenvolvida do que nas regiões centrais. No lado da oferta de moeda, a preferência pela liquidez dos bancos significa (i) dar a essas instituições um papel ativo na gestão de seus ativos, influenciando atividade econômica de uma região; e (ii) determinar a decisão de localização de suas agências no espaço. Crocco e Gonzaga (2006) concluíram, em um estudo sobre uma teoria da localização das agências bancárias no Brasil, que o tamanho do PIB local é uma variável importante para explicar a localização do sistema financeiro. Amado (1997) afirma que existe uma tendência natural de concentração bancária nas regiões centrais e que esse processo teria impactos negativos sobre a possibilidade de crescimento da periferia.

### 3. Índice de Centralidade Municipal (ICM) e distribuição das agências bancária no estado de Minas Gerais

A metodologia empregada para a construção do Índice de Centralidade Municipal (ICM) de Minas Gerais, foi a estatística multivariada: a análise fatorial<sup>1</sup>. As variáveis utilizadas nessa análise estão descritas no Quadro 1 e foram coletadas nos sites da Fundação João Pinheiro (FJP) e do Banco Central do Brasil, no período de 2010 a 2018. Essa técnica permite sintetizar um conjunto de informações em um menor número de fatores que são agrupamentos das variáveis altamente correlacionadas.

As variáveis referentes às dimensões econômicas e financeiras dos municípios de Minas Gerais utilizadas neste estudo, permitiram a extração de dois fatores, baseada no critério dos autovalores maiores que uma unidade. Esses fatores são capazes de explicar 88,74% da variância total, sendo o primeiro fator de maior peso, com 73,65%; e o teste Kaiser-Meyer (KMO) indicou que a amostra é adequada para aplicação da análise fatorial apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: Análise fatorial e os fatores extraídos

Fatores	Autovalores	Variância
<b>Fator 1</b>	<b>7,9788</b>	<b>0,7365</b>
<b>Fator 2</b>	<b>1,6350</b>	<b>0,1509</b>
Fator 3	0,6818	0,0629
Variáveis	Fator 1	Fator 2
Valor adicionado no setor agropecuária/PIB total	0,1233	<b>0,3381</b>
Valor adicionado no setor indústria/PIB total	<b>0,8336</b>	0,1094
Valor adicionado no setor de serviços/PIB total	<b>0,9974</b>	0,0444
Taxa de emprego no setor indústria	<b>0,8365</b>	0,1306
Taxa de emprego no setor comércio	<b>0,9831</b>	0,0562
Taxa de emprego no setor serviços	<b>0,9688</b>	-0,0162
Distribuição espacial do PIB – (% PIB)	<b>0,9907</b>	0,0623
Preferência pela liquidez dos bancos – (PLB)	-0,0333	<b>0,1021</b>
Preferência pela liquidez do público – (PLP)	0,0007	<b>0,8882</b>
Concentração financeira – (Ativo total/PIB)	<b>0,9523</b>	0,0349
Números de agências – (Agências/PIB)	<b>0,9777</b>	0,0522
Crédito Total / Ativo Total	0,1428	<b>0,8612</b>
Títulos e Valores mobiliários (TVM)/Ativo total	<b>0,8562</b>	0,0779
Teste de adequação da amostra (KMO)	<b>0,8377</b>	

Fonte: Dados da pesquisa.

Os dois fatores sintetizaram o conjunto das informações expresso pelas variáveis correlacionadas em um único indicador, cuja finalidade é classificar os municípios de acordo com sua importância econômica e financeira, traduzida na capacidade de ofertar bens e serviços centrais e de maior complexidade para seu mercado e para os mercados de outros municípios. A influência desse local sobre os demais foi definida como centralidade, segundo a Teoria do Lugar Central de Christaller<sup>2</sup>, e descrita de acordo com a teoria pós-keynesiana, por Dow (1982), como dois casos extremos de regiões: uma região central e uma periférica.

<sup>1</sup> Para mais detalhes sobre a técnica da análise fatorial, o leitor pode consultar Fávero e Belfiore (2017) e Hair et al. (2009).

<sup>2</sup> Christaller (1966) desenvolve o conceito de “lugar central”, que são os pontos do espaço nos quais os agentes econômicos se dirigem para efetivar suas demandas específicas. Os chamados “lugares centrais” seriam aqueles mais elevados hierarquicamente, justamente por disporem de maior dotação de bens e serviços de mais alta especificidade (CHRISTALLER, 1966; SILVA, 2011).

Para classificar os municípios de Minas Gerais, em termos de dinamismo econômico e financeiro, utilizou-se a análise fatorial para gerar um Índice de Centralidade Municipal (ICM). Esse índice é composto pela soma dos dois fatores, que sintetizaram as dimensões econômicas e financeiras, ponderados pelas suas respectivas variâncias, sendo expresso pela equação (01).

$$ICM = f_1\sigma_1 + f_2\sigma_2 \quad (01)$$

em que o *ICM* representa o Índice de Centralidade Municipal (ICM) de Minas Gerais; os  $f_1$  e  $f_2$  são os escores dos fatores  $F_1$  e  $F_2$  de cada um dos municípios; e as letras  $\sigma_1$  e  $\sigma_2$  são as variâncias atribuídas aos fatores, ou seja, o peso dos fatores na construção deste índice.

Depois de calculado, o Índice de Centralidade Municipal (ICM) foi ordenado de forma decrescente; e o método de classificação dos municípios de Minas Gerais, nas categorias Central de primeira ordem (nível 1), Central de segunda ordem (nível 2), Intermediários e Periféricos, categorizados conforme o critério do desvio-padrão em torno da média do ICM; sendo acima de média os municípios centrais de primeira e segunda ordem, e abaixo da média os municípios intermediários e periféricos. Essa classificação é ilustrada na Figura 2 e os números nos parênteses na legenda representam a quantidade de municípios enquadrados nessa classificação.

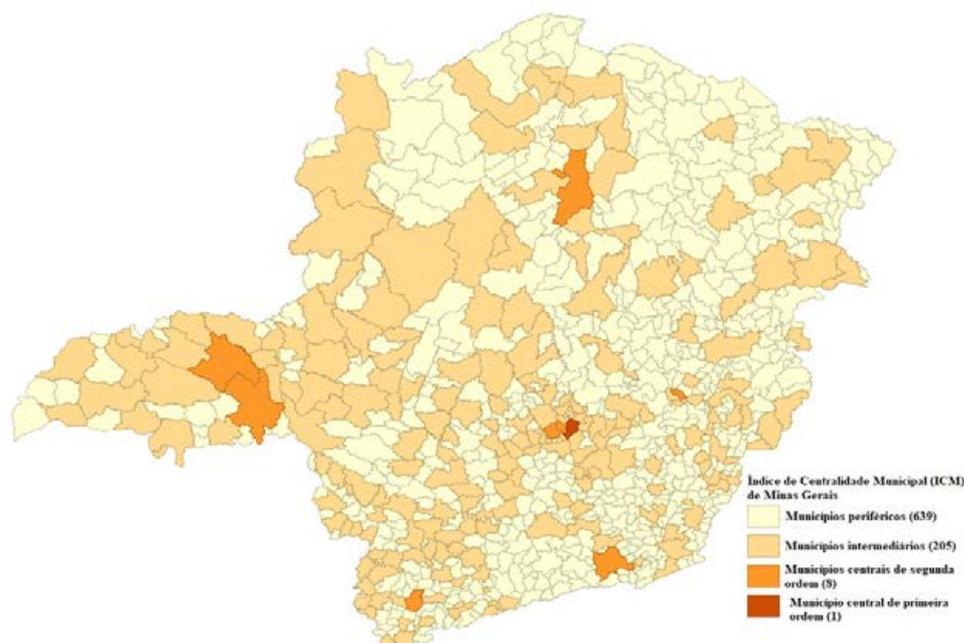


Figura 2: Índice de Centralidade Municipal (ICM) de Minas Gerais

Fonte: Elaboração própria.

Os municípios classificados na categoria intermediária são aqueles que possuem algumas características semelhantes aos dos municípios classificados como centrais e outras características similares aos dos municípios considerados como periféricos, conforme exposto no Quadro 1.

O município de Belo Horizonte é considerado uma região central de primeira ordem, o qual apresenta indicadores econômicos e financeiros muito superiores àqueles observados nos demais municípios mineiros. Os municípios de segunda ordem são de extrema importância para os municípios em seu entorno, sendo considerados polos de suas microrregiões geográficas, conforme classificação observada na Tabela 3. O conjunto de municípios classificados como regiões intermediárias são aqueles que possuem um grau de especialização alto, mas apresenta algum dinamismo econômico. O último grupo de municípios considerado periférico, apresenta baixos indicadores econômicos e financeiros, como detalhado no Quadro 1.

Na Tabela 2 apresenta os principais indicadores financeiro e econômico, segundo as categorias de centralidade definidas pelo ICM.

Tabela 2: Correlação entre escolaridade dos pais e os índices de Condição Social e Meio Social

Mesorregiões	Municípios	ICM	PLB	PLP	PIB (%)	Ativo (%)	Crédito (%)	Agências (%)
Centro de 1ª ordem	01	100,00	0,013	0,398	16,32	75,54	44,67	20,30
Centro de 2ª ordem	08	16,81	0,017	0,586	23,16	9,50	15,98	14,64
Intermediárias	205	2,38	0,020	0,782	47,20	13,55	34,78	45,95
Periferia	639	0,60	0,137	0,873	13,32	1,60	4,51	19,11
Total	853				100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo a Teoria do Lugar Central, uma centralidade elevada implica uma grande oferta de bens centrais e, com isso, estimula a diversificação dos setores industriais e de serviços, ampliando as possibilidades de investimentos por parte dos bancos, uma vez que eles podem variar seus portfólios. Tal diversidade determina a existência de uma gama de potenciais clientes para os bancos com distintas preferências pela liquidez, desencadeando o processo de causação cumulativa e reforçando o processo de concentração da oferta de crédito em lugares centrais.

As economias periféricas são mais instáveis do que as centrais, portanto, a preferência pela liquidez tende a ser mais elevada nas primeiras. Contudo, como o sistema financeiro das economias centrais é mais desenvolvido do que o da periferia, os agentes tendem a manifestar essa mais elevada preferência pela liquidez em ativos mais líquidos (AMADO, 1997).

A análise empírica vai ao encontro das afirmativas apresentadas anteriormente. Observar-se que o centro de primeira ordem (o município de Belo Horizonte) apresentou um alto ICM e os indicadores financeiros e econômicos também apresentaram elevados valores comparados com as demais localidades, exceto para os índices da preferência pela liquidez, que tiveram o menor valor. A explicação para isso pode ser o fato desse município ser uma região de maior prosperidade econômica, uma vez que os bancos possuem mais oportunidades de aplicações e disposição de emprestar os recursos.

Os municípios centrais de segunda ordem apresentam razoáveis indicadores econômicos e financeiros e exercem uma influência regional nos seus municípios vizinhos, o que pode ter levado a classificá-los em centralidade de segunda ordem em termos de hierarquia. A categoria intermediária é composta por um grande número de municípios e, em geral, possuem uma especialização produtiva que pode gerar uma alta renda em determinados setores, mas com poucas oportunidades de investimentos. Esses municípios são responsáveis por quase 50% do PIB, mas, somente 13,55% do total dos ativos financeiros. E, por último, a categoria periférica representa mais de 70% dos municípios, que corresponde a 639 localidades. Os indicadores econômicos e financeiros são opostos àqueles observados nas categorias centrais.

Os municípios centrais não são distribuídos igualmente pelo espaço devido ao processo de acumulação e reprodução do capital no espaço. A centralidade de uma região é importante para determinar a decisão dos bancos quanto à localização, conforme ilustra os indicadores financeiros apresentados na Tabela 3, de forma mais desagregada.

Tabela 3: Indicadores econômicos e financeiros dos municípios de Minas Gerais

Regiões	Municípios	ICM	PLB	PLP	PIB (%)	Ativo (%)	Crédito (%)	Agências (%)
Central de 1ª ordem	Belo Horizonte	100,00	0,013	0,398	16,32	75,54	44,67	20,30
	Uberlândia	30,90	0,020	0,782	4,85	4,03	6,04	3,50
	Contagem	24,88	0,024	0,562	4,80	1,31	1,76	2,58
	Betim	20,19	0,021	0,502	4,25	0,47	0,91	1,10
Centro de 2ª ordem	Juiz de Fora	17,50	0,016	0,690	2,63	1,25	2,68	2,67
	Uberaba	15,39	0,012	0,616	2,24	0,80	1,76	1,70
	Montes Claros	9,58	0,019	0,554	1,50	0,86	1,36	1,15
	Ipatinga	8,87	0,020	0,653	1,82	0,46	0,87	1,15
	Pouso Alegre	7,16	0,017	0,664	1,03	0,31	0,63	0,78
Intermediárias	Outros (205)	2,38	0,020	0,782	47,20	13,55	34,78	45,95
Periferia	Outros (639)	0,60	0,137	0,873	13,32	1,60	4,51	19,11
Total	853				100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Dados da pesquisa.

O município de Belo Horizonte apresentou um índice de centralidade mais de três vezes superior ao segundo melhor município (Uberlândia) classificado na hierarquia. Por essa razão, esse município foi enquadrado em uma categoria específica denominada de Central de primeira ordem. Em Belo Horizonte existe uma diversificação dos setores industrial e de serviços e um sistema financeiro mais concentrado. Esse município detém 75% do total dos ativos financeiros e um quinto das agências bancárias do estado de Minas Gerais. A oferta de bens e serviços centrais determina o grau de centralidade desse município.

Os municípios classificados como centrais em uma hierarquia de segunda ordem, apresentam um índice de centralidade (ICM) relativamente elevado aos observados nas categorias inferiores. O município de Pouso Alegre, com menor índice dentro dessa categoria (7,16), é o dobro da média da categoria intermediária (2,38).

As duas últimas categorias de centralidade na hierarquia financeira no estado de Minas Gerais, são compostas por 98% dos municípios que correspondem a 844 cidades, detendo em torno de 60% do PIB e apenas 15% dos ativos financeiros. Se considerar apenas os indicadores dos municípios periféricos, as desigualdades espaciais são mais evidentes. Essa categoria corresponde a 75% dos municípios (639) e a participação no PIB do estado (13,32%) é menor do que de Belo Horizonte (16,32%), enquanto os indicadores financeiros são baixíssimos. Esses municípios são responsáveis por 1,6% do ativo bancário, 4,51% do crédito e 19,11% das agências no estado de Minas Gerais.

Os bancos situados nas regiões periféricas vão preferir manter o excesso de reservas e restringir os empréstimos locais, enquanto os bancos nas regiões centrais aplicam esses fundos em diversos ativos líquidos, conforme sugerem os indicadores financeiros. A preferência pela liquidez dos bancos e do público é muito maior na periferia do que nas regiões mais centrais, conforme a Figura 3.

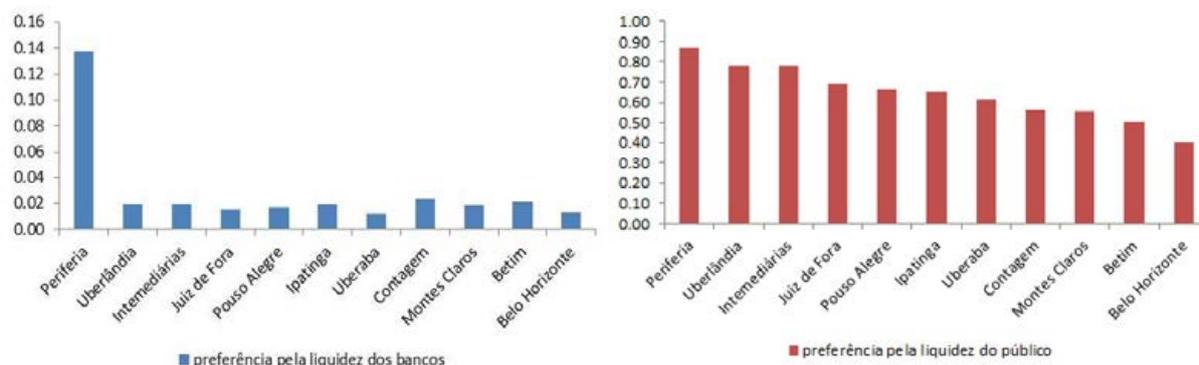


Figura 3: Indicadores da preferência pela liquidez

Fonte: Elaboração própria.

Nas regiões periféricas, a instabilidade e o pouco dinamismo econômico aumentam a preferência pela liquidez dos bancos, fazendo com que ocorra o racionamento do crédito. A restrição de crédito gera menos recursos no longo prazo, o que contribui para o menor volume de renda e depósitos na rede bancária, agravando ainda mais as desigualdades de renda entre os municípios do estado. Nas regiões centrais, a preferência pela liquidez dos bancos é menor pelo fato de apresentarem indicadores opostos. Quanto maior a centralidade, menor a preferência pela liquidez do público, menor a propensão a reter ativos mais líquidos e, portanto, maiores as possibilidades de o sistema bancário ter um passivo mais ilíquido, no sentido de maiores prazos de maturação.

A preferência pela liquidez, tanto dos bancos quanto do público, está associada às expectativas que esses agentes formam em um ambiente de incerteza. Nas regiões centrais, o grau de incerteza em relação aos retornos esperados dos ativos é baixo; portanto, os bancos passam a ter mais disposição de ampliar a oferta de crédito e o público passa a ter o desejo de aumentar a demanda de crédito. De acordo com Crocco (2012, p. 45-49), “quanto maior a centralidade, menor a preferência pela liquidez dos bancos e maior a disposição desses em ofertar crédito para diferentes tipos de projeto”.

O sistema financeiro concentra em regiões centrais que têm a capacidade de gerar crescimento e maiores lucros às aplicações dessas instituições financeiras. O aumento nos retornos esperados dos ativos encoraja os bancos a aumentarem a proporção dos depósitos em empréstimos, ampliando a oferta de crédito nessas regiões. “A centralidade de uma região é importante para determinar a decisão dos bancos quanto à localização de suas agências e *headquarters*” (Crocco, 2012, p. 49). Em um ambiente de incerteza crescente, bancos emprestam menos para a periferia, dada sua estrutura econômica, e tendem a ter menos agências, devido o baixo potencial de geração de renda.

A análise empírica constatou que Belo Horizonte apresentou um índice de centralidade muito superior em relação aos demais municípios de Minas Gerais, pelo fato de possuir uma estrutura econômica muito diferenciada e por ter concentração financeira representada pela alta participação dos ativos bancários, como também por uma expressiva proporção do número de agências. Esses indicadores econômicos e financeiros asseguram aos agentes um maior nível de confiança nos retornos dos investimentos, reduzindo a preferência pela liquidez dos bancos e do público. A menor preferência pela liquidez e um sistema bancário mais diversificado contribuem para a expansão da oferta e demanda de crédito. A interdependência entre a oferta e a demanda de crédito é um fator-chave da teoria pós-keynesiana que explica as desigualdades espaciais da renda e do sistema financeiro.

## 4. Considerações finais

Este estudo mostrou, por meio da aplicação de análises estatísticas, a relação entre o crescimento econômico e o sistema bancário no estado de Minas Gerais. As regiões centrais têm maior capacidade de gerar crédito, enquanto as periféricas encontram mais dificuldades devido a maior incerteza observada nesses locais. Tal fato é um importante indicativo na explicação para as grandes desigualdades verificadas neste estado.

A centralidade de uma região é determinada pela renda, pela diversidade de sua estrutura industrial e de serviços, e pela atividade bancária. Embora as diferenças de renda entre os municípios possam ser explicadas por fatores estruturais, a manutenção e a ampliação dessas diferenças na renda estão fortemente relacionadas à presença dos bancos e a sua forma de atuação.

A construção do Índice de Centralidade Municipal (ICM) apresenta algumas fragilidades nas variáveis utilizadas. Os indicadores de preferência pela liquidez dos bancos e do público, não medem de forma precisa as escolhas de ativos, tendo em vista o surgimento de diversos produtos financeiros decorrentes de inovações financeiras, os quais apresentam o mesmo grau de liquidez que os depósitos à vista. Para caracterizar a região como central, é preciso considerar a diversificação produtiva, medida por setores inovadores de alto dinamismo tecnológico e pela mão de obra qualificada. Nas regiões periféricas, todavia, predomina a especialização produtiva definida pela ausência desses atributos. Tal limitação se deve em função da indisponibilidade dos dados para ampliação dos estudos em nível de municípios.

No entanto, a elaboração desses indicadores é um avanço na pesquisa empírica na construção do Índice de Centralidade Municipal (ICM), o qual permitiu compreender alguns aspectos relevantes sobre as desigualdades regionais. Para atenuar essas desigualdades em Minas Gerais, sugere-se, para estudos futuros, inclusão de políticas públicas, por exemplo, a oferta de créditos direcionados aos setores produtivos e políticas de inovação tecnológica e produtiva nas regiões menos desenvolvidas, tratadas, para efeitos deste estudo, como regiões periféricas. Além das políticas de apoio ao setor produtivo, sugere-se políticas de inclusão financeira que garantam à população das regiões periféricas maior acesso e uso de serviços do sistema bancário.

## Referências

- AMADO, A. M. A questão regional e o sistema financeiro no Brasil: uma interpretação pós-keynesiana. **Estudos Econômicos**, v. 27, n. 2, p. 417-440, 1997.
- BARRA, C.; CROCCO, M. Moeda e Espaço no Brasil: um estudo de áreas selecionadas. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3 (95), p. 393-412, 2004. DOI: 10.1590/0101-35172004-1615
- CHRISTALLER, W. **Central Places in Southern Germany**. New Jersey: Prentice-Hall, 1966.
- CROCCO, M; BARRA, C; CAVALCANTE, A; COSTA, V. Desenvolvimento econômico, preferência pela liquidez e acesso bancário: um estudo de caso das mesorregiões de Minas Gerais. **Análise Econômica**, v. 21, n. 39, p. 39-64, 2003. DOI: 10.22456/2176-5456.10729
- CROCCO, M; GONZAGA, F. **Moeda e território: uma interpretação regional brasileira**. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.
- CROCCO, M. Centralidade e hierarquia do sistema financeiro brasileiro. **Nova Economia**, v. 22, n. 1, p. 31-79, 2012. DOI: 10.1590/S0103-63512012000100002
- DOW, S. C. The regional composition of the money multiplier process. **Scottish Journal of Political Economy**, v. 29, n. 1, p. 22-44, 1982. DOI: 10.1111/j.1467-9485.1982.tb00434.x
- FÁVERO, L. P; BELFIORE, P. **Manual de Análise de dados: Estatística e Modelagem Multivariada com Excel, SPSS e Stata**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.
- HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6 ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- PORSSE, A. A.; VALE, V. A. **Distribuição Espacial das Atividades**. Material desenvolvido para a disciplina Economia Regional e Urbana do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba: UFPR, 2020.
- SILVA, F. F. **Centralidade e impactos regionais de política monetária: um estudo dos casos brasileiro e espanhol**. Tese (Doutorado em Economia) –Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

