



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS GEOGRÁFICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

JAIME DOS SANTOS DA SILVA

**ESPACIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E
RENDA NO MERCADO DE TRABALHO DA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU –
RN**

**Recife
2020**

JAIME DOS SANTOS DA SILVA

**ESPACIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E
RENDA NO MERCADO DE TRABALHO DA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU –
RN**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco como requisito à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Área de Concentração: Regionalização e Análise Regional.

Orientador: Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic

Recife

2020

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

S586e Silva, Jaime dos Santos da.
Espacialização das políticas públicas de geração de emprego e renda no mercado de trabalho da microrregião do Vale do Açu – RN / Jaime dos Santos da Silva. – 2020.
203 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Recife, 2020.
Inclui referências.

1. Geografia. 2. Política pública. 3. Mercado de trabalho. 4. Desemprego. I. Cozic, Bertrand Roger Guillaume (Orientador). II. Título.

910 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2021-062)

JAIME DOS SANTOS DA SILVA

**ESPACIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E
RENDA NO MERCADO DE TRABALHO DA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU
– RN**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em geografia.

Aprovada em: 09/10/2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic (Orientador – Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Ana Cristina de Almeida Fernandes (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Jan Bitoun (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Raimundo Inácio da Silva Filho (Examinador Externo)
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Rosalvo Nobre Carneiro (Examinador Externo)
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Á minha FAMILIA, pelo apoio incondicional e razões para meus anseios e sonhos. A minha mãe Maria Alzerina (in memory) e meu amigo Leirton Nogueira (in memory) pela companhia nas viagens de pesquisa.

Dedico

AGRADECIMENTOS

Agradecer é algo sublime, porém muito difícil. A construção do trabalho é tão ou mais importante que o seu resultado final. Antes de tudo, gostaria de agradecer a Deus por me guiar, iluminar e me dar tranquilidade para seguir em frente com os meus objetivos e não desanimar com as dificuldades.

Esta não foi uma caminhada breve, mas uma travessia que parecia sem fim, principalmente pelas intercorrências pessoais de toda ordem, inclusive de saúde, que me atropelaram. Esses percalços, longe de obscurecerem o trajeto, aumentaram-lhe o brilho. E, ao invés de me deterem, impulsionaram-me com mais força. Se o desafio era enorme, as motivações foram grandiosas, somadas às espontâneas generosidades que fizeram possível a transformação de instantâneos momentos de angústia e sofrimento em uma estrada larga, margeada de grandiosos resultados.

Esta tese é o resultado mais visível desse processo de construção em meio a uma conjuração de afetos e amizades. Dessa forma, dando continuidade à história, dedico algumas palavras àqueles que dela fazem parte direta ou indiretamente ou, ainda, pelo fato de simplesmente existirem.

Ao professor **Dr. Bertrand Roger Guillaume Cozic**, agradeço profundamente por ter assumido a orientação desta tese, tendo-me brindado com importante colaboração na discussão do trabalho, dosando as críticas com comentários de incentivo. Obrigado pela confiança e apoio nessa parceria, sempre sereno, atento e rigoroso.

Aos professores: Dr^a Ana Cristina de Almeida Fernandes; Dr. Jan Bitoun; Dr. Raimundo Inácio da Silva Filho; Dr. Rosalvo Nobre Carneiro; Dr. Carlos Alano Soares de Almeida; Dr^a Ana Carolina Gonçalves Leite, membros da comissão julgadora e referências pessoais na lida com a “ciência”, pelos comentários, críticas e sugestões que muito enriqueceram este trabalho.

Aos professores do DINTER – Doutorado interinstitucional UERN/UFPE, especialmente do Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFPE, pelas aulas ministradas, de importância capital para a minha formação intelectual.

Aos amigos e amigas discente do DINTER e docentes da UERN, pelos papos descontraídos, pelos chopps e petiscos, fundamentais para a minha estadia em Mossoró-RN. Aqui um agradecimento especial a Professora Maria Jose, amiga de

todas as horas, pela sensibilidade e 'ocasionais perplexidades' dispensadas aos nossos diálogos, entendendo e estimulando meus anseios, sou imensamente agradecido; Ao Professor Raimundo Inácio, sou grato pelo incentivo e fortalecimento através da leitura atenta dos vários 'manuscritos', não apenas valorizo os comentários e observações críticas a respeito do texto, também aprendi contigo que o espaço acadêmico é um local de envolvimento teórico e pessoal e de que nada adianta um saber se ele não está a serviço da sociedade.

Aos colegas docentes do Departamento de Economia UERN/Assú, agradeço pelo apoio, e por tornarem esta caminhada mais leve. Aqui agradecimentos especiais ao Professor José Antônio, e a Professora Marta Lacerda, pelas contribuições com as pesquisas e elaboração das tabelas.

Ao meu afilhado João Lennon, agradeço o apoio e as correções ortográfica, sempre muito solícito, meu muitíssimo obrigado.

Aos servidores Eduardo Veras (UFPE/PPGEO) e Almir Castro (UERN/PROPEG), pela dedicação e apoio aos discentes em processo de capacitação.

A Maria Osvalda de França Oliveira (YHA), (in memory), minha amiga/irmã pelo apoio incondicional, incentivo e por sempre acreditar em meu potencial. Sem ela, este trabalho jamais teria sido concluído, obrigado pelos cafezinhos na hora de estudos. Também ao amigo Leirton (in memory), pelas conversas e companhia nas viagens a UFPE.

À minha mãe, Alzerina Santos (in memory) pelo carinho e por ter me tornado uma pessoa íntegra, questionadora e capaz.

A minha família, e a todos aqueles que, embora não nomeados, me brindaram com seus inestimáveis apoios em distintos momentos e por suas presenças afetivas e inesquecíveis o meu reconhecido e carinhoso muito obrigado! Todos vocês são colaboradores deste trabalho.

“Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência”. Karl Marx (1978, p. 129-130).

RESUMO

O desemprego tem sido considerado um grande desafio para os governos em todo o mundo, onde o seu debate exprime outras preocupações; discutir se o problema resulta de mecanismos inerentes ao desenvolvimento capitalista ou de interferências externas ao funcionamento dos mercados, se decorre de condições estruturais ou de atributos individuais. Assim, o Brasil vive um momento ao qual a discussão da temática de políticas públicas de emprego e renda encerra uma importância crucial. Esta tese pretende analisar a espacialização das políticas públicas de geração de emprego e renda no mercado de trabalho da microrregião do Vale do Açu-RN, e tem como objetivo geral Identificar as políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda na microrregião em estudo. Igualmente verificou-se como o comportamento do grau de qualificação entre os trabalhadores admitidos e desligados durante o período investigado de 2004 a 2018, se apresenta. Na metodologia adotou-se o método comparativo, usando uma abordagem qualitativo e quantitativo, quanto aos objetivos utilizou-se o modelo descritivo-exploratório, em relação aos procedimentos técnicos realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado, destacou-se uma breve análise da importância das políticas públicas de geração de emprego e renda para as regiões pouco desenvolvidas. De fato, não se identificou na microrregião estudada, políticas públicas locais ou de caráter territorial que possam influenciar a criação de emprego e renda para a microrregião. No exame dos setores produtivos, constata-se que no agropecuário, evidenciou uma oferta de emprego significativa, que só foi possível com a participação do Estado como indutor de políticas públicas promovendo o crescimento da produção agrícola nesse espaço. No setor industrial, a contribuição para o emprego não foi significativa se comparada aos demais setores, porém, algumas ações governamentais foram adotadas incentivando a localização de indústria no interior do estado. Nos setores do comércio e serviços observou-se um progresso na geração de emprego, o que atribui-se ao crescimento da renda das famílias, a política de valorização do salário mínimo, a melhoria da distribuição de renda e das condições de crédito, e a emergência de uma nova classe média, que afetaram positivamente estes setores. O setor da construção civil é responsável também pela absorção de grande massa de trabalhadores. Desta forma, fica evidente

a dependência local das políticas públicas macroeconômicas desenhadas a nível federal e/ou estadual para a promoção do emprego e da renda na microrregião do Vale do Açu (RN). Destarte, faz-se necessário um entendimento das necessidades locais e suas potencialidades, de maneira a contribuir para elaboração e efetivação das políticas públicas de geração de emprego e renda no nível local. No entanto, as políticas que integrem governos estaduais e municipais podem ser mais efetivas, sobretudo, se considerarmos a geração de empregos e a qualificação do trabalhador desempregado. Para o alcance do sucesso na aplicação de uma política pública de emprego, é importante que esta seja formulada de acordo com as especificidades do local onde serão aplicadas, tornando imprescindível o conhecimento minucioso da região e dos municípios.

Palavras-chave: Mercado de trabalho. Políticas Públicas. Vale do Açu. Desemprego.

ABSTRACT

Unemployment has been considered a great challenge for governments around the world, where its debate expresses other concerns; discussing whether the problem results from mechanisms inherent to capitalist development or from external interferences to the functioning of markets, whether it stems from structural conditions or from individual attributes. Thus, Brazil is going through a moment in which the discussion of the theme of employment and income public policies is of crucial importance. This thesis aims to analyze the spatialization of public policies for generating employment and income in the labor market of the Vale do Açu-RN micro-region, and has as its general objective to identify the public policies for generating employment, work and income in the micro-region under study. Equally verified how the behavior of the degree of qualification among admitted and disconnected workers during the investigated period from 2004 to 2018, is presented. In the methodology the comparative method was adopted, using a qualitative and quantitative approach, as to the objectives the descriptive-exploratory model was used, in relation to the technical procedures a bibliographic and documentary research was carried out. As a result, a brief analysis of the importance of employment and income generation public policies for underdeveloped regions was highlighted. In fact, it was not identified in the studied micro-region, local or territorial public policies that could influence the creation of employment and income for the micro-region. When examining the productive sectors, it can be seen that in the agriculture and cattle raising sector, a significant job offer was evidenced, which was only possible with the participation of the State as an inducer of public policies promoting the growth of agricultural production in this space. In the industrial sector, the contribution to employment was not significant if compared to the other sectors, however, some governmental actions were adopted encouraging the localization of industry in the interior of the state. In the commerce and services sectors, a progress in the generation of employment was observed, which is attributed to the growth in family income, the policy of valorization of the minimum wage, the improvement in income distribution and credit conditions, and the emergence of a new middle class, which positively affected these sectors. The civil construction sector is also responsible for absorbing a large mass of workers. Thus, the local dependence on macroeconomic public policies designed at the federal and/or state level for the promotion of employment and income in the micro-region of Vale do Açu (RN) is

evident. Therefore, it is necessary to understand the local needs and their potentialities, in order to contribute to the elaboration and effectiveness of public policies for the generation of employment and income at the local level. However, policies that integrate state and municipal governments can be more effective, especially if we consider the generation of jobs and the qualification of unemployed workers. To achieve success in the application of a public employment policy, it is important that it be formulated according to the specificities of the place where it will be applied, making it essential to have a thorough knowledge of the region and the municipalities.

Keywords: Labor market. Public Policies. Vale do Açu. Unemployment.

RÉSUMÉ

Le chômage a été considéré comme un défi majeur pour les gouvernements du monde entier, dont le débat exprime d'autres préoccupations; il s'agit de savoir si le problème résulte de mécanismes inhérents au développement capitaliste ou d'interférences extérieures au fonctionnement des marchés, qu'il découle de conditions structurelles ou d'attributs individuels. Ainsi, le Brésil vit un moment où la discussion des politiques publiques sur l'emploi et le revenu revêt une importance cruciale. Cette thèse vise à analyser la spatialisation des politiques publiques d'emploi et de génération de revenus sur le marché du travail de la micro-région du Vale do Açu-RN, et a pour objectif général d'identifier les politiques publiques d'emploi, de travail et de génération de revenus dans la micro-région étudiée. On a également vérifié comment le comportement du degré de qualification parmi les travailleurs admis et déconnectés pendant la période étudiée de 2004 à 2018, est présenté. Dans la méthodologie on a adopté la méthode comparative, en utilisant une approche qualitative et quantitative, quant aux objectifs on a utilisé le modèle descriptif-exploratoire, en relation avec les procédures techniques on a effectué une recherche bibliographique et documentaire. En conséquence, il a été mis en évidence une brève analyse de l'importance des politiques publiques pour générer des emplois et des revenus pour les régions sous-développées. En fait, il n'a pas été identifié dans la micro-région étudiée, de politiques publiques locales ou à vocation territoriale pouvant influencer la création d'emplois et de revenus pour la micro-région. Dans l'examen des secteurs productifs, il a été vérifié que dans le secteur agricole et de l'élevage, il y a eu une offre d'emploi significative, qui n'a été possible qu'avec la participation de l'État en tant qu'inducteur de politiques publiques favorisant la croissance de la production agricole dans cet espace. Dans le secteur industriel, la contribution à l'emploi n'est pas significative si on la compare à d'autres secteurs, mais certaines mesures gouvernementales ont été adoptées pour encourager l'implantation de l'industrie à l'intérieur de l'État. Dans les secteurs du commerce et des services, un progrès dans la création d'emplois a été observé, qui est attribué à la croissance des revenus des familles, à la politique de valorisation du salaire minimum, à l'amélioration de la distribution des revenus et des conditions de crédit, et à l'émergence d'une nouvelle classe moyenne, qui a eu un effet positif sur ces secteurs. Le secteur de la construction civile est également chargé d'absorber une grande masse de travailleurs. Ainsi, il est

évident que la micro-région de Vale do Açu (RN) dépend localement des politiques publiques macroéconomiques conçues au niveau fédéral et/ou de l'État pour la promotion de l'emploi et des revenus. Il est donc nécessaire de comprendre les besoins locaux et leurs potentialités, afin de contribuer à l'élaboration et à l'efficacité des politiques publiques pour la création d'emplois et de revenus au niveau local. Toutefois, les politiques qui intègrent les gouvernements des États et des municipalités peuvent être plus efficaces, surtout si l'on considère la création d'emplois et la qualification des chômeurs. Pour réussir l'application d'une politique publique de l'emploi, il est important qu'elle soit formulée en fonction des spécificités du lieu où elle sera appliquée, ce qui rend indispensable une connaissance approfondie de la région et des municipalités.

Mots clés : Marché du travail. Politiques publiques, Vale do Açu.

LISTA DE FIGURA

Figura 1 -	Exploração de petróleo no município de Alto do Rodrigues/RN	71
Figura 2 -	Fruticultura irrigada na microrregião do Vale do Açu-RN	152
Figura 3 -	Atividades industriais na microrregião do Vale do Açu (RN)	158
Figura 4 -	Atividades comerciais na microrregião do Vale do Açu (RN)	162
Figura 5 -	Atividades do setor de serviços na microrregião do Vale do Açu (RN).....	168
Figura 6 -	Atividades do setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN).....	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu.	62
Gráfico 2 -	IFDM dos municípios da microrregião do Vale do Açu – ano base 2016	63
Gráfico 3 -	Participação do PIB do Vale do Açu no PIB do RN de 2002 a 2018.....	75
Gráfico 4 -	Evolução setorial do PIB do Vale do Açu (RN) no período: 1920/2005	78
Gráfico 5 -	Evolução setorial do PIB do Vale do Açu no período: 2002/2018	78
Gráfico 6 -	Produto Interno Bruto na microrregião do Vale do Açu (RN) 2002/2018	79
Gráfico 7 -	Admitidos nos setores econômicos no Rio Grande do Norte 2004 a 2018	129
Gráfico 8 -	Desligado nos setores econômicos no Rio Grande do Norte 2004 a 2018	131
Gráfico 9 -	Admitidos do Rio Grande do Norte nos setores econômicos 2004 a 2018	139
Gráfico 10 -	Qualificação dos trabalhadores admitidos no Vale do Açu nos setores econômicos 2004 a 2018	144
Gráfico 11 -	Qualificação dos trabalhadores desligados no Vale do Açu nos Setores Econômicos 2004 a 2018	145
Gráfico 12 -	Trabalhadores admitidos em 2004 a 2018 no Vale do Açu nos Setores econômicos	148
Gráfico 13 -	Trabalhadores desligados do Vale do Açu nos Setores econômicos de 2004 a 2018.	149
Gráfico 14 -	Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor agropecuário no Vale do Açu (RN), 2004 a 2018.	154
Gráfico 15 -	Qualificação dos trabalhadores desligados no setor agropecuário no Vale do Açu (RN), 2004 a 2018.	155

Gráfico 16 -	Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor industrial do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018.	160
Gráfico 17 -	Qualificação dos trabalhadores desligados no setor industrial do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018.	161
Gráfico 18 -	Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor de comercio do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018.	164
Gráfico 19 -	Qualificação dos trabalhadores desligados no setor de comercio do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018.	165
Gráfico 20 -	Composição do PIB setorial do Vale do Açu-RN 2002 a 218.....	167
Gráfico 21 -	Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor de serviço do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018	170
Gráfico 22 -	Qualificação dos trabalhadores desligados no setor de serviço do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018	171
Gráfico 23 -	Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor da construção civil da microrregião do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018	175
Gráfico 24 -	Qualificação dos trabalhadores desligados no setor da construção civil da microrregião do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018	176

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Atividades econômicas desenvolvidas na microrregião do Vale do Açu-RN.	67
Mapa 2 -	Quantitativo de poços de petróleo existentes no Vale do Açu...	72
Mapa 3 -	Microrregião geográfica do Vale do Açu –RN	124
Mapa 4 -	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do RN.	142
Mapa 5 -	Espacialidade do emprego no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018....	153
Mapa 6 -	Espacialidade do emprego no setor industrial na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.....	157
Mapa 7 -	Espacialidade do emprego no setor de comercio na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.....	163
Mapa 8 -	Espacialidade do emprego no setor de serviços na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.....	168
Mapa 9 -	Espacialidade do emprego no setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.....	174

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	População do Rio Grande do Norte e Microrregião do Vale do Açu (RN).....	48
Tabela 2 -	População total dos municípios que integram a microrregião...	49
Tabela 3 -	População urbana e taxa de urbanização do Rio Grande do Norte e da microrregião do Vale do Açu (RN)	51
Tabela 4 -	População urbana e taxa de urbanização dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN)	52
Tabela 5 -	População rural do Rio Grande do Norte, da microrregião do Vale do Açu (RN) e dos municípios da microrregião.	54
Tabela 6 -	Densidade demográfica Rio Grande do Norte, da microrregião do Vale do Açu (RN) e dos municípios da microrregião.	55
Tabela 7 -	Índice de Gini do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN).	57
Tabela 8 -	Anos de escolaridade do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN)	58
Tabela 9 -	Taxa de analfabetismo do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN).....	59
Tabela 10 -	Renda per capita dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN).	65
Tabela 11 -	Contraste da vulnerabilidade na microrregião do Vale do Açu (RN)	67
Tabela 12 -	Distribuição das cerâmicas na microrregião Vale do Açu (RN) e sua produção.	69
Tabela 13 -	Evolução do PIB do Rio Grande do Norte e do Vale do Açu (RN) no período: 1920/2005.	74
Tabela 14 -	Evolução setorial do PIB do Vale do Açu (RN) no período: 1920/2005.	77
Tabela 15 -	Quantidade de indústrias extrativas e de transformação por município na microrregião do Vale do Açu (RN).	83

LISTA DE SIGLAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEFETs.	Centros Federais de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DIBA	Distrito Irrigado Baixo Açu
DINTER	Doutorado Interinstitucional
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIERN	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte
FINOR	Financiamento do Nordeste
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro Geografia Estatística
ICMS	Imposto Circulação de Mercadoria e Serviço
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.
INPC	Índice Nacional de Preço ao Consumidor
IPEA	Instituto Pesquisa Econômica Aplica
IPI	Imposto Produto Industrializado
JK	Juscelino Kubitschek
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
ME	Ministério da Educação
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio

ONGs	Organizações Não Governamentais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PEA	População Economicamente Ativo
PIB	Produto Interno Bruto
PLANFOR	Plano Nacional de Formação do Trabalhador
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar
PNB	Produto Nacional Bruto
PNMO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROADI	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial
PROEDI	Programa de Estímulo ao Desenvolvimento Industrial
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos
PROGER	Programa de Emprego e Renda
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SETHAS	Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social
SIDRA	Sistema IBGE de Recuperação Automática
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	24
1.1	O PROBLEMA.	26
1.2	OBJETIVO GERAL.	26
1.2.1	Objetivos Específicos.	26
1.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.	32
1.4	A ESTRUTURA DA PESQUISA.	35
2	REGIÃO: conceito e objeto de estudo que vão além de um simples recorte espacial.	38
2.1	A REGIÃO E SEU LONGO PERCURSO HISTÓRICO.	39
2.2	ALGUMAS INTERPRETAÇÕES E CONCEITUAÇÕES SOBRE REGIÃO.	41
2.3	DINAMICA DEMOGRAFICA DA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN).	47
2.3.1	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).	60
2.4	ASPECTOS DA GEOGRAFIA ECONÔMICA DA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU.	64
3	POLÍTICAS PÚBLICAS: conceitos, modelos, tipologias e aplicações.....	85
3.1	PRECURSORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	86
3.2	MODELOS E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES.	89
3.3	POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA.	96
3.4	POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: BREVE RELATO HISTÓRICO.	99
3.4.1	As políticas ativas e passivas no mercado de trabalho.	103
3.4.2	A intervenção estatal na geografia do mercado de trabalho brasileiro.	109

3.4.3	Política de mercado de trabalho e política de emprego.	111
3.4.4	O papel histórico do Estado brasileiro no fomento desigual do mercado de trabalho no país.	114
3.4.5	Políticas recentes de emprego, trabalho e renda no Brasil.	117
3.4.6	A reconfiguração geográfica do atual mercado de trabalho brasileiro	121
4	CARACTERIZAÇÃO DA MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA DO VALE DO AÇU/RN.	124
4.1	PANORAMA DO EMPREGO E DESEMPREGO NO RIO GRANDE DO NORTE E VALE DO AÇU (RN)	127
4.2	ANTECEDENTE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL.	132
4.3	AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	136
4.3.1	Os resultados da qualificação profissional na microrregião do Vale do Açu (RN).	143
5	ESPACIALIDADE DO EMPREGO NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU - (RN).	146
5.1	PANORAMA DO EMPREGO E DESEMPREGO NO VALE DO AÇU(RN)	147
5.2	ESPACIALIDADE DO EMPREGO/DESEMPREGO NO SETOR AGROPECUÁRIO NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN)	150
5.2.1	Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e deligados no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN).	154
5.3	ESPACIALIDADE DO EMPREGO/ DESEMPREGO NO SETOR INDUSTRIAL NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN).	156
5.3.1	Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor industrial na microrregião do Vale do Açu (RN)	159
5.4	ESPACIALIDADE DO EMPREGO/ DESEMPREGO NO SETOR DE COMERCIO E NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN).	162

5.4.1	Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor de comercio na microrregião do Vale do Açu (RN)	164
5.5	ESPACIALIDADE DO EMPREGO/ DESEMPREGO NO SETOR DE SERVIÇO NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN).	166
5.5.1	Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor de serviços na microrregião do Vale do Açu (RN).	169
5.6	ESPACIALIDADE DO EMPREGO/ DESEMPREGO NO SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN).	173
5.6.1	Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN).	175
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	178
	REFERÊNCIAS	186

1 INTRODUÇÃO

O desemprego é uma preocupação mundial. O Brasil, por exemplo, passa por um momento nessa matéria. Por sua vez, no estado do Rio Grande do Norte (RN), mais especificamente na microrregião do Vale do Açu¹/RN, a realidade não é diferente. Daí o nosso interesse em analisar as políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda no espaço geográfico desta importante microrregião.

A justificativa pelo estudo dessa microrregião se dá pelo fato de que nela se encontram variedades de atividades econômicas, desde as mais tradicionais, como é o caso da extração vegetal da carnaúba, da agricultura e da pesca, até as mais recentes, como por exemplo, a cerâmica vermelha, o petróleo, a carcinicultura, a mineração e a fruticultura irrigada; todas, portanto, muito atrativas ao capital e ao trabalho.

Em todo o mundo já se reconhece, em diferentes estudos, a existência do desemprego cujas causas são variadas. Entretanto, apesar de o problema ser comum em diversos lugares, muitas das causas fogem a capacidade do país em gerar alternativas que possibilitem a criação de novos postos de trabalho.

É sabido que as políticas macroeconômicas têm papel principal no combate ao desemprego, contudo, em uma ordem econômica mais dinâmica, as políticas locais auxiliam no sentido de aproveitar esta energia na criação de postos de trabalho como formas de organização mais participativas e que incluem a população até então excluída.

As políticas de desenvolvimento regional, via de regra, não se contrapõem às políticas macroeconômicas de geração de emprego, pelo contrário, elas são complementares a uma política macroeconômica de crescimento uma vez que o poder público local impede um progresso ajustado única e exclusivamente pelo mercado.

Com efeito, é patente que o combate à exclusão social e à pobreza absoluta auxilia na melhoria da distribuição de renda em períodos de crescimento da economia e cria obstáculos à concentração de renda em períodos recessivos. Daí a importância de implantação de políticas públicas locais para a geração de emprego e renda; até

¹ A microrregião do Vale do Açu está localizada no semiárido norte-rio-grandense. Nela residem 155.501 habitantes distribuídos em 9 (nove) municípios: Alto do Rodrigues, Assú, Carnaubais, Ipanguaçu, Itajá, Jucurutu, Pendências, Porto do Mangue e São Rafael (IBGE, 2019).

porque é no âmbito do lugar (município ou região) que estão as oportunidades e os desafios para a intervenção governamental.

Diante do exposto, o propósito da presente tese é analisar a importância das políticas públicas de emprego, trabalho e renda para o combate ao desemprego. Logo, compreende-se que para minimizar as expressivas taxas de desemprego (cerca de 13,4%) para o RN, (IBGE, 2019) todas as ações têm algum grau de importância, desde as específicas do mercado de trabalho, passando pelas políticas macroeconômicas de cunho conjuntural e estrutural, até as executadas em nível local.

Entretanto, é salutar compreender o alcance das políticas públicas que partem do plano microeconômico, mas que, se estrategicamente articuladas, podem ser formadoras de novas bases de crescimento das economias municipais e regionais.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 permitiu que os municípios ficassem fortalecidos com as reformas políticas, administrativas e econômicas. Com isso, as transformações em direção à descentralização contribuíram para o aumento da participação dos municípios, onde houve um salto do total de receita fiscal nacional de 10% para 17%. Juntamente com os estados, os municípios recolhem 44% do total arrecadado (DAIN, 1998).

Além disso, os estados e os municípios também adquirem importância econômica visto que, a dinâmica do sistema capitalista deixa brechas de mercado para os capitais locais e da mesma forma à proporção que se organizam em instâncias subnacionais.

Com estruturas menores, e menos complexas em relação à União, os estados e os municípios têm melhores condições de adotar políticas integradas de administração pública envolvendo Secretarias da Fazenda, do Trabalho, da Educação, etc. Os governos municipais e estaduais conhecem melhor a realidade local e, por isso, estão mais habilitados a estimular a geração de empregos nos setores com maior potencial de êxito.

Essas preocupações igualmente são evidentes no RN, onde o mercado de trabalho possui características heterogêneas, apresentando um alto nível de informalidade, a qual teve, em 2019, um crescimento de 15,88% da PEA (PNAD C/IBGE, 2019) além de uma flexibilidade marcante na relação capital-trabalho.

A oferta de emprego no mercado de trabalho potiguar tem apresentado desempenho oscilante, mesmo quando se fazem presentes resultados positivos no contexto macroeconômico do estado. Entende-se, que um dos fatores atribuídos a

esse desempenho do mercado de trabalho do Rio Grande do Norte, no que se refere à criação de postos de trabalho, seja a fragilidade das políticas públicas de emprego e renda implantadas sem, contudo, existir sintonia com as realidades locais.

1.1 O PROBLEMA

Assim, esta pesquisa pretende analisar a espacialização das políticas públicas de geração de emprego e renda no mercado de trabalho da microrregião do Vale do Açu-RN. Todavia, é pertinente destacar que as políticas públicas de emprego e renda, nem sempre obedecem a uma configuração regional, para sua implementação. No entanto se faz necessário compreender até que ponto essa configuração regional tem relação direta com as “modernizações”, ou melhor, com a reestruturação produtiva² que foi implementada, uma vez que a seletividade do espaço se constitui como um elemento determinante na implantação, com o apoio do Estado³ brasileiro. Notadamente, para que isso seja feito será necessário identificar as políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda implementadas na microrregião em estudo, em particular aquelas que engendraram a geração de emprego e renda nos municípios que compreendem geograficamente esse espaço microrregional.

1.2 OBJETIVO GERAL

Identificar as políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda no espaço geográfico da microrregião do Vale do Açu/RN.

1.2.1 Objetivos específicos

Para que o objetivo geral seja alcançado, definiram-se alguns objetivos específicos. São eles:

² Segundo Azevedo (2013, p.114) “o processo de reestruturação produtiva compreende um conjunto de transformações de caráter estrutural, organizacional e técnico, fazendo-se refletir no espaço geográfico em sua totalidade. Tais transformações se articulam e se configuram como alternativas de superação das crises cíclicas do sistema capitalista para a ampliação/reprodução do próprio capital, afetando sobretudo o mundo do trabalho, com contornos muito bem definidos, especialmente nos países subdesenvolvidos, onde o Estado do bem-estar social ainda apresenta sérios problemas, limites e vulnerabilidades”.

³ Para Santos (2008, p. 166) “a intervenção do Estado na economia pode ser feita através dos investimentos. Neste caso, pode haver a participação do Estado na indústria privada ou na criação de indústrias de bases nacionais com capitais públicos”.

- a) Identificar quais foram as políticas públicas que impulsionaram a geração de emprego e renda, por setores econômico, na microrregião do Vale do Açu-RN;
- b) Verificar o nível de emprego no âmbito local e microrregional a partir das políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda desenvolvidas na microrregião do Vale do Açu/RN;
- c) Analisar se a seletividade espacial teve influência na atração das políticas públicas de investimento e de emprego dentro de uma perspectiva da “nova ordem econômica global”.

Entretanto, para apresentar as categorias de investigação da tese, é necessário compreender que na formulação do problema devem-se destacar três aspectos: o temático, o espacial e o temporal. Desta forma, a presente pesquisa estuda a seguinte temática: *A espacialidade das Políticas Públicas de geração de emprego e renda do mercado de trabalho na microrregião do Vale do Açu-RN*. Esta delimitação do tema permite compreender com clareza o objeto teórico investigado, estando o mesmo relacionado com as políticas públicas de emprego e renda. Assim, destaca-se a microrregião geográfica do Vale do Açu-RN como o aspecto geográfico e espacial da pesquisa.

Por sua vez, o aspecto temporal corresponde ao contexto atual, tendo em vista que se pretende analisar as políticas públicas de emprego e renda na microrregião do Vale do Açu-RN que ocorrem no momento em que a pesquisa foi realizada. No entanto, este recorte geográfico não é tomado como absoluto, sendo necessário, portanto, um recuo no tempo para compreender o processo de produção dessas políticas em investigação. Assim, a análise temporal do mercado de trabalho e emprego na microrregião será restrita ao período 2004 a 2018. A escolha desse recorte temporal deve-se, a retomada do crescimento econômico a partir de 2004, que foi de suma importância, beneficiada pelos estímulos concedidos ao mercado interno de consumo, como a expansão do crédito, do salário mínimo e dos programas sociais e pelo favorável cenário externo.

Cabe ressaltar, ainda, no delineamento da pesquisa, a identificação das categorias de análise. Estas, a rigor, não devem ser confundidas com as palavras-chave do trabalho, embora tenham relação direta com as mesmas. Nas pesquisas em Geografia que trabalham com dados empíricos, as categorias estão relacionadas com

os processos espaciais e assim facilitam o entendimento do problema pesquisado. Nesta pesquisa as categorias de análise que sustentam o trabalho são: região; políticas públicas; trabalho; emprego; mercado de trabalho; renda e qualificação.

Por se tratar de categorias de análise, estas se fazem presente em todo o desenvolvimento da tese, por estarem em consonância com a abordagem teórico-metodológica adotada. No que se refere a região, (GOMES, 2003) reconhece que não somente a Geografia tem se utilizado da noção de região, mas também outras ciências como a Matemática, a Biologia, a Geologia, a Economia etc. Nessas, a noção de região possui um emprego também associado à localização de certo domínio de determinados fenômenos. Aqui, o emprego resguarda a etimologia, pois região é vista como "área sob certo domínio ou área definida por uma regularidade de propriedades que a definem". (GOMES, 2003, p. 54). Para o melhor entendimento do conceito de região, dedicamos um capítulo da tese para esclarecer a diversidade de conceitos sobre região.

Desta forma, ao pensar em região, devemos antes de tudo pensar, nos processos de regionalização, seja a partir de dinâmicas espaço-temporais vividas e produzidos efetivamente pelos grupos sociais. Em outras palavras, como afirma Haesbaert, (2010, p. 6) "fundadas numa 'regionalidade' vista para além de mera propriedade teórica de definição regional".

No que se refere às políticas públicas, destacamos uma diversidade de conceitos e de entendimentos. Grosso modo, inexistente uma única definição acerca do que seja política pública. Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006).

Quanto à categoria trabalho, é preciso entender alguns aspectos. É por meio do trabalho que o homem cria coisas a partir do que extrai da natureza, convertendo o mundo num espaço de objetos partilhados. Diferencia-se, então, o labor do trabalho. O primeiro está relacionado a um processo de transformação da natureza para a satisfação das necessidades vitais do homem. Ao passo que o segundo é um

processo de transformação da natureza para responder àquilo que é um desejo do ser humano, emprestando-lhe certa permanência e durabilidade histórica.

Estudiosos argumentam que o trabalho, como ato concreto, individual ou coletivo, é uma experiência social por definição e que constitui e explica grande parte da sociedade capitalista, conforme argumenta Cattani (1996).

No entanto, o trabalho tornou-se uma atividade compulsiva e incessante; a servidão tornou-se liberdade, e a liberdade, servidão (KURZ, 1997, p.3). Para o homem dos tempos modernos, o tempo livre inexistente ou é escasso: "Tempo é dinheiro". A lógica do trabalho perpassou a cultura, o esporte e, até mesmo, a intimidade. Todas as atividades humanas passaram a ser foco de negócios ou tornaram-se oportunidades para alguém ganhar dinheiro, lógica que se apoderou de todas as esferas da vida e da existência humana. Para a grande maioria das pessoas, o trabalho transformou-se em emprego na sociedade moderna.

Segundo Marx (1983, p.149), "[...] o trabalho revela o modo como o homem lida com a natureza, o processo de produção pelo qual ele sustenta a sua vida e, assim, põe a nu o modo de formação de suas relações sociais e das ideias que fluem destas". Para esse autor, "o trabalho é o centro das atividades especificamente humanas". Sob essa ótica, os homens relacionam-se com a natureza por intermédio do trabalho. Considera, ainda, que, "[...] ao submetê-la aos seus próprios fins, o homem realiza, neste sentido, uma humanização da natureza" (MARX, p.150).

O trabalho é a categoria que funda o desenvolvimento do mundo dos homens como uma esfera distinta da natureza; não é apenas a relação dos homens entre si no contexto da reprodução social; o seu progresso exige o desenvolvimento concomitante das relações sociais. O modo antigo de produção baseia-se no trabalho do escravo; o feudal, no trabalho dos servos da gleba; o capitalista, no trabalho do empregado assalariado. Entendemos nesse contexto o trabalho como instrumento necessário para garantir o sustento da vida humana.

Quanto à categoria emprego, devemos resgatar o significado dessa palavra. A conotação moderna do termo *emprego* reflete a relação entre o indivíduo e a organização onde uma tarefa produtiva é realizada, pela qual aquele recebe rendimentos, e cujos bens ou serviços são passíveis de transações no mercado (SOUZA, 1986, p. 26). Em tempo anterior ao advento da sociedade centrada no mercado, não era "[...] o critério principal para definir a significação social do indivíduo,

e nos contextos pré-industriais as pessoas produziam e tinham ocupações sem serem, necessariamente, detentoras de empregos" (RAMOS, 1989, p.101).

O *emprego*, na sociedade centrada no mercado dos nossos dias, passa a ser o critério que define a significação social dos indivíduos. Com o estabelecimento da divisão do trabalho, o homem vive numa base de troca. Isso lhe garante, por meio do exercício do emprego, os bens e serviços de que necessita, pois recebe em troca um salário com o qual compra o que é necessário para sobreviver ou, pelo menos, o que seja possível adquirir para viver. Muitos deles, atualmente, não conseguem mais viver com dignidade com os salários que recebem.

Os empregos tornaram-se tanto comuns quanto importantes; passaram a ser, nada menos, do que o único caminho amplamente disponível para a segurança, para o sucesso e para a satisfação das necessidades de sobrevivência. "Agora, porém, estão desaparecendo da paisagem econômica. Igual a muitas espécies pegadas no fluxo e refluxo da evolução, os empregos emergiram sob um conjunto de condições e agora começaram a desvanecer-se sob outro" (BRIDGES, 1995, p. 36-37).

Adam Smith (1776, In: RAMOS, 1989, p.101) reconhece que a sociedade de mercado transforma o homem, necessariamente, em um detentor de emprego. Onde uma vez se estabeleça a divisão do trabalho, "[...] todo homem vive numa base de troca ou, de alguma forma, torna-se um comerciante, e a própria sociedade passa a ser aquilo que constitui, de fato, uma sociedade comercial".

Nesse tipo de sociedade em que tudo gira em torno do conceito de comércio, o indivíduo, exercendo o emprego, recebe um salário, um certo montante em dinheiro, com o qual compra o que lhe é possível adquirir. Com isso, garante o acesso aos bens e aos serviços de que necessita. O emprego passou a ser categoria dominante - se não exclusiva - para reconhecimento do valor dos propósitos humanos. Numa sociedade assim, não ser empregado é sinônimo de ser imprestável ou excluído. Do ponto de vista da lógica do mundo da vida, são sentimentos associados. Mas ainda que desempregada, esta pessoa encontra-se incluída na lógica geral do mundo do sistema prestando-se, portanto, para o arranjo das ações dos agentes econômicos e políticos.

Para o estado, como concebida em suas origens, o emprego formal é pedra angular para seu funcionamento. Vale dizer que, não é apenas o emprego que passa por profundas transformações, a economia em si também participa desse processo.

Quanto à categoria mercado de trabalho, ainda hoje, o termo permeia grande parte das discussões da sociologia e da economia, com destaque para os estudos da área de relações de trabalho. No entanto, a compreensão predominante sobre o mercado de trabalho está inevitavelmente impregnada dos pressupostos presentes no vocabulário mais usual, em que prevalece a visão de um “lugar” (eventualmente abstrato) onde o conjunto de ofertas e de demandas de emprego se confrontam e as quantidades oferecidas e demandadas se ajustam em função do preço, isto é, dos salários no mercado de trabalho.

Adam Smith, economista clássico, fez as primeiras referências ao mercado de trabalho no final do século XVIII. Nessa perspectiva, o funcionamento do mercado de trabalho é idêntico aos demais mercados, podendo ser verificados comportamentos econômicos de firmas e indivíduos que buscam maximizar seu bem-estar e onde as funções da oferta e demanda de emprego dependem do nível de salário e, caso exista algum desajuste entre esses fatores, ou seja, se todos os trabalhadores não encontram um trabalho, é porque o nível dos salários está muito alto. A empresa tende a contratar trabalhadores enquanto seu custo marginal é inferior à produtividade marginal do trabalho. A baixa do custo do trabalho se traduz então por um crescimento da oferta de emprego (BRÉMOND; GÉLÉDAN, 1984).

No sentido clássico, o trabalho é um produto, no qual os trabalhadores são vendedores, os empregadores atuam como compradores, os salários são considerados, o preço e o mercado de trabalho representa o espaço onde ocorrem essas transações. As diferenças de preço entre companhias serão reduzidas com o livre deslocamento dos trabalhadores entre organizações, o que permite que, eventualmente, se alcance o equilíbrio dos salários em todo o mercado. Esse arranjo está inserido no sistema mais amplo da produção capitalista, cumprindo duas funções: aloca os trabalhadores de uma sociedade em diferentes espaços produtivos e assegura renda àqueles que participam desta relação (HORN, 2006).

Na vertente marxista, a organização do mercado de trabalho é caracterizada por uma desigualdade na distribuição dos recursos de poder entre as duas partes, bem como dos diferentes membros (trabalhadores ou organizações) dentro de seu respectivo grupo. O lado da oferta, sobretudo, padece de uma grande fraqueza que dificulta, quando não inviabiliza as possibilidades de negociações, ficando a critério das organizações o estabelecimento do preço. Neste sentido, a categoria renda fica

compreendida como a remuneração dos fatores de produção, ou como uma forma usual de remuneração do trabalho.

Quanto à categoria qualificação, podemos afirmar, que são os atributos e características de um indivíduo para se posicionar bem no mercado de trabalho. Qualificar-se é desenvolver habilidades e especializar-se em determinadas áreas para executar da melhor forma suas atribuições.

Em um mundo globalizado e em constante mudança, a qualificação profissional é um requisito básico para que os trabalhadores se mantenham atualizados e conquistem sucesso em sua carreira. A qualificação profissional é geralmente obtida em cursos técnicos, de graduação e pós-graduação, mas pode ser complementada com cursos de atualização, capacitação e de idiomas.

A concorrência no mercado de trabalho é muito grande e exige-se cada vez mais dos profissionais. Além dos cursos de capacitação, as empresas buscam pessoas que falem outros idiomas e que tenham habilidades com ferramentas tecnológicas. A qualificação também está relacionada às experiências profissionais. Quanto mais experiências o profissional tiver, mais conhecimento sobre a sua área de atuação ele terá acumulado.

A necessidade de constante qualificação tornou-se ainda mais importante nas últimas décadas, com a intensificação do processo de globalização. Em um mundo globalizado, as mudanças são muito rápidas, o que exige dos profissionais grande esforço em manter-se atualizados.

1.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia é a parte em que é realizada uma descrição minuciosa e rigorosa do objeto de estudo e das técnicas utilizadas nas atividades de pesquisa. Destacamos na sequência os principais elementos metodológicos que foram utilizados nesta tese.

Quanto ao método de procedimentos utilizou-se o método comparativo que segundo Fachin (2006, p. 40-41) “Consiste em investigar coisas ou fatos e explica-los segunda suas semelhanças e suas diferenças.” A autora afirma ainda que. “(...) ao explicar fenômenos, atos, objetos etc., o método comparativo permite análise de dados concretos e, então, a dedução dos elementos constantes, abstratos e gerais”.

Na presente tese, que buscou analisar a espacialidade das políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda na microrregião do Vale do Açu, no estado do Rio Grande do Norte, adotou-se a seguinte tipologia de pesquisa: quanto ao método de abordagem, constitui-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, sendo que, de acordo com Minayo, (1999, p. 21) significa que “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.

Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social”. Nesta presente tese, analisou-se a evolução do emprego e desemprego no período estudado, verificando a relação destes com o desempenho das políticas públicas de emprego e renda implementadas na microrregião geográfica do Vale do Açu (RN).

Quanto à pesquisa quantitativa, Silva (2001) considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las, onde requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas. Da mesma forma, a tese buscou quantificar os resultados e a relação direta do emprego/ desemprego na mesma microrregião estudada.

No que tange aos objetivos, adotou-se o modelo descritivo-exploratório, que, segundo Selltiz (1994, p. 59-76), deve ser adotado quando se deseja familiarizar-se com o fenômeno, visto que se pretende conseguir a compreensão deste. Da mesma maneira, o autor indica os estudos descritivos quando se pretende apresentar com precisão as características de uma situação, um grupo ou um indivíduo específico, ou quando se quer verificar a frequência com que algo ocorre.

Já referente aos procedimentos técnicos, utilizou-se uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa bibliográfica é necessária como a primeira aproximação do conhecimento existente. Onde realizou-se um histórico sobre a evolução das políticas públicas de emprego e renda no Brasil, no Rio Grande do Norte e mais especificamente na microrregião do Vale do Açu (RN), região estudada. Segundo Fachin (2006, p.120-121) “A pesquisa bibliográfica é, por excelência, uma fonte inesgotável de informações, pois auxilia na atividade intelectual e contribui para o conhecimento cultural de todas as formas do saber”. A autora afirma ainda que, “em termos genéricos, é um conjunto de conhecimentos reunidos em obras de toda natureza. Tem como finalidade conduzir o leitor à pesquisa de determinado assunto, proporcionando o saber”.

Por sua vez, sobre a pesquisa documental, Fachin (2006, p.146) afirma que “a pesquisa documental corresponde a toda a informação coletada, seja de forma oral, escrita ou visualizada. Ela consiste na coleta, classificação, seleção difusa e utilização de toda a espécie de informações, compreendendo também as técnicas que facilitam a sua busca e sua identificação”. Na pesquisa documental utilizou-se de informações adquiridas a partir de dados do CAGED – (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), RAIS – (Relação Anual de Informações Sociais, além de informações adquiridas junto a Secretaria de Estado do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social – SETHAS, enquanto que, a pesquisa de campo, segundo Gil (2002, p. 52), “procura muito mais o aprofundamento das questões propostas do que a distribuição das características da população segundo determinadas variáveis”. O autor esclarece que, “o planejamento do estudo de campo apresenta maior flexibilidade, podendo ocorrer mesmo que seu objetivo seja reformulado ao longo da pesquisa”.

Importa, porém, observar que para esta tese, a delimitação do universo da pesquisa foram as políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda implementadas na microrregião do Vale do Açu, estado do Rio Grande do Norte, no período de 2004 a 2018.

Na delimitação do universo da pesquisa, segundo Fachin (2006, p.112/113) reúne “o conjunto cujos atributos serão alvos de investigação e, por isso, transformar-se-ão em fontes de informação”. A autora considera que “é na delimitação do universo da pesquisa que se relacionam as fontes de informação e onde se descrevem e quantificam os entrevistados”. Também se estabelecem os limites geográficos e temporais da área de estudo. A escolha pelo recorte temporal, 2004 a 2018, deve-se em especial a retomada do crescimento econômico no país a partir de 2004, onde este fenômeno tem reflexo direto no desenvolvimento da microrregião em estudo.

Para a presente tese utilizou-se a pesquisa documental, na qual, segundo Lakatos e Marconi (1999:27) “a fonte de coleta de dados está restrita a documentos escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias e secundárias”. Os principais dados utilizados nesta pesquisa foram adquiridos através de dados do CAGED, RAIS e Dieese além de fontes do Ministério do Trabalho e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte entre outros. Os dados coletados foram utilizados com o objetivo de verificar a evolução do emprego e desemprego na microrregião do Vale do Açu (RN), como também traçar o perfil de qualificação dos trabalhadores da

microrregião investigada.

A escolha pelo uso dos dados do CAGED se fez necessário por dois motivos; primeiro porque a metodologia utilizada pelo CAGED é possível alcançar informações das unidades municipais, segundo, porque apesar das mudanças ocorridas na CNAI 2.0 a partir de 2006, onde inseriu-se novas classificações de atividade econômica, mesmo assim, não interfere nas informações colhidas dos grandes setores econômicos, conforme investigados nesta tese.

Os resultados da pesquisa foram analisados levando-se em consideração os critérios qualitativos e quantitativos das políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda, e seus resultados. Quanto aos primeiros, buscou-se identificar a importância das principais políticas de geração de emprego, trabalho e renda, e quanto aos quantitativos analisou-se os resultados numéricos apresentados no levantamento de dados, em especial a quantidade de empregos gerados na microrregião estudada a partir das políticas públicas de emprego e renda implementadas, assim como o nível de qualificação dos trabalhadores inseridos nos setores econômicos da microrregião do Vale do Açu(RN).

Cabe informar ainda, as limitações proveniente das fontes de dados coletados, em especial no que se trata das informações de emprego e/ ou desemprego, tendo em vista, que os dados disponíveis do CAGED referem-se tão somente ao emprego formal, não abrangendo, informações sobre o emprego informal.

Assim sendo, pretende-se que o resultado desta pesquisa possa subsidiar a análise das políticas públicas de emprego e renda, bem como contribuir na sugestão de alternativas a outras políticas necessárias para eliminar ou minimizar, o problema do desemprego na microrregião estudada.

1.4 A ESTRUTURA DA PESQUISA

Com vistas à exposição dos resultados obtidos na pesquisa, esta tese está sistematizada, além desta Introdução, da seguinte forma: no Capítulo 2, apresentamos o uso dos conceitos geográficos de região para que possamos compreender a regionalização das políticas públicas facilitando o entendimento acerca do processo de criação e implementação das políticas públicas de geração de emprego e renda, como também a análise dos seus efeitos na microrregião geográfica do Vale do Açu (RN). Região é considerada uma área ou espaço que foi dividido

obedecendo a um critério específico. Desta forma, trata-se de uma elaboração racional para melhor compreender uma determinada área ou um aspecto dela. Assim, as regiões são criadas com objetivo de realizar estudos sobre as características gerais de um território ou para entender determinados aspectos do espaço, a exemplo as regiões geoeconômicas, para entender as características economia de determinado lugar, a exemplo a microrregião do Vale do Açu (RN).

No Capítulo 3, apresentamos o conceito de políticas públicas, seus modelos e tipologias. Neste mesmo capítulo, mostramos breve relato histórico sobre as políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil, em que destacamos as políticas ativas e passivas, como também discutimos a intervenção estatal do mercado de trabalho no Brasil e nova reconfiguração geográfica do atual mercado de trabalho brasileiro.

Considerando a trajetória de construção das políticas de emprego no Brasil, assim como os novos cenários configurados especialmente a partir dos anos 1980, especialmente no que se refere aos padrões de relações de trabalho, que sob fortes disputas vêm se impondo, que desafios atualmente se colocam quanto ao esforço de construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país (TEIXEIRA, 2002).

No Capítulo 4, apresentamos a microrregião geográfica do Vale do Açu (RN) – objeto de estudo – no contexto histórico e nas dimensões social e econômica. A análise foi desenvolvida em consideração à distribuição da população nas áreas urbanas e rurais. Nelas procuramos mostrar como as principais atividades produtivas estão seletivamente distribuídas economicamente, e o efeito da reestruturação produtiva ocorrida na microrregião em estudo; mostramos também a evolução do PIB no estado do Rio Grande do Norte e na microrregião do Vale do Açu (RN). Os dados foram levantados secundariamente em instituições governamentais e não governamentais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Agência Nacional do Petróleo (ANP), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Ministério do Trabalho – CAGED e outras.

Em seguida no Capítulo 5, elencamos as políticas públicas de emprego e renda na microrregião geográfica do Vale do Açu (RN), como ela está inserida na reestruturação produtiva ocorrida no território potiguar. Buscamos mostrar como ocorre sua espacialidade e as implicações para os trabalhadores locais. Destacamos o perfil de qualificação da mão de obra local. Como afirma Azevedo (2013), as

transformações ocorridas no Vale do Açu foram consequências daquelas embrionárias no Rio Grande do Norte. Este estado iniciou o seu processo de reestruturação produtiva a partir da década de 1970, com rebatimentos populacionais, econômicos, sociais e ambientais.

Por último, apresentamos as considerações finais e referências bibliográficas.

2 REGIÃO: conceito e objeto de estudo que vão além de um simples recorte espacial

Este capítulo tem como objetivo revisitar o conceito de região, o qual se faz necessário para compreendermos sobre o processo de criação e implementação das políticas públicas de geração de emprego e renda, como também a análise dos seus efeitos na microrregião geográfica do Vale do Açu, no estado do Rio Grande do Norte.

Todavia, é importante avultar que, as políticas públicas de emprego e renda, nem sempre obedecem a uma configuração regional para sua implementação, uma vez que a seletividade do espaço se constitui como um elemento determinante à sua implantação, com o apoio do Estado brasileiro. Essa seletividade espacial das políticas públicas, por exemplo, é destacada nos trabalhos de Rocha (2012).

Sobre a especificidade do espaço nos países de terceiro mundo, Santos (2008, p. 20), enfatiza que “os componentes do espaço são os mesmos em todo o mundo e formam um *continuum* no tempo, mas variam quantitativa e qualitativamente segundo o lugar, do mesmo modo que variam as combinações entre eles e seu processo de fusão. Daí vêm às diferenças entre espaços”.

Grosso modo, compreender esta seletividade do espaço a partir da intervenção do Estado, com as suas políticas de geração de emprego e renda, e do conceito de região, se faz necessário em função das transformações que a socioeconomia da microrregião geográfica do Vale do Açu(RN) – objeto do presente estudo – vem passando ao longo das últimas três décadas, conforme pode ser percebida nos estudos de Azevedo (2013), Azevedo e Galindo (2016), Vargas (1987), Fernandes (1992), Silva (1992), Aranha (1995), Valêncio (1993; 1994), Boneti (1998), Nunes (2009), Aquino; Silva Filho; Miranda (2013), Alves; Aquino; Silva Filho (2018); SILVA FILHO, (2019,).

Evidentemente que as mudanças ocorridas nos últimos anos, principalmente na economia do estado do Rio Grande do Norte, nos “obriga” a buscar desvendar as razões que muitas vezes corroboram com a implantação de empresas em determinados lugares a partir de certas particularidades e peculiaridades lá existentes.

Ao diagnosticar as transformações ocorridas no espaço geográfico, tendo o estado do Rio Grande do Norte como estudo, Azevedo e Galindo (2016, p. 134), mostram o seguinte:

O espaço geográfico tem passado por profundas transformações na contemporaneidade que induzem notáveis mudanças em diferentes dimensões da vida social, seja na política, na economia, no meio ambiente, na ciência, enfim no espaço em sua totalidade. Nota-se uma intensidade de fluxos que se renovam o tempo todo e se difundem no espaço. Imbuídos de formas e conteúdos diversos, influenciando e condicionando os processos de reestruturação do território; portanto, a divisão social do trabalho e territorial do trabalho.

No Rio Grande do Norte, tal processo ocorre num contexto marcante de reestruturação produtiva e, portanto, de reestruturação do território, evidenciado por processos diversos, a exemplo da falência de determinadas atividades econômicas, redesenho e reestruturação de outras, mas principalmente pelo surgimento de “novas” atividades, novos fluxos e fixos, enfim, novos conteúdos e processos espaciais.

É evidente que esse processo não ocorre de maneira espontânea. Para que isso aconteça, é necessário que exista algo motivador, ou melhor, atrativo. No contexto do presente estudo, as nossas hipóteses baseiam-se nas particularidades e peculiaridades existentes nos municípios da microrregião geográfica do Vale do Açu(RN) e nas políticas públicas adotadas pelo governo federal no período recente.

De fato, trazer essa discussão para a ciência geográfica é imprescindível, haja vista que se trata de um espaço microrregional, com particularidades diversas, as quais se fazem presente cotidianamente, quer sejam nas áreas econômicas, sociais, humanas e da natureza.

Com o objetivo de entender a complexidade da problemática espacial regional presente na atualidade, faz-se necessário compreender a definição e a construção histórica do conceito de região, pois entendemos que esse conceito e a metodologia, são dinâmicos e estão diretamente ligados aos aspectos sociais, culturais e econômicos de cada momento histórico, o que permite entender uma diversidade de formas de apropriação e de reestruturação do espaço pelos diversos agentes sociais e econômicos dos quais compõe o cenário das transformações regionais.

2.1 A REGIÃO E SEU LONGO PERCURSO HISTÓRICO

O conceito de região tem sido utilizado por todos os campos do conhecimento, mas as discussões mais acirradas em torno de uma sistematização têm ficado por conta da Geografia, pois a região constitui uma categoria analítica dessa ciência. Sobre esse entendimento, Silva Filho (2019, p. 51) afirma que “parece ser consenso entre os geógrafos de que historicamente a região sempre exerceu influência no

pensamento geográfico antes mesmo de a geografia ser reconhecida”. Para esse autor, a palavra região vem sendo utilizada desde a Antiguidade, e, portanto, tornou-se bastante usual:

Aos poucos o termo região vai sendo concebido na geografia de diferentes conotações. Trata-se de um conceito complexo, de interpretações variadas, onde cada uma possui significado particular de acordo com cada corrente do pensamento geográfico (CORRÊA, 2007). Neste entendimento, Talaska (2011, p. 205) revela que “a categoria região é, nesse sentido, de uso corrente e está disseminada tanto na linguagem comum, como na científica. Ela foi incorporada ao nosso cotidiano, e é também entendida como o resultado de uma divisão regional, no qual é reconhecida na perspectiva de unidade administrativa”. Igualmente, Haesbaert (2014, p. 20) mostra o caráter variado do termo. Segundo ele, “o que marca a trajetória do conceito de região, a começar pela amplitude que adquire o senso comum, é uma grande polissemia” (SILVA FILHO, 2019, p. 51).

Desse modo, percorrer os caminhos do conceito de região, e até mesmo das diferentes metodologias dos recortes espaciais, não foi tarefa fácil, já que a região vem sendo objeto de interpretações diversas na Geografia, como mostram Haesbaert (2014), Gomes (2012) e Lencioni (2005). Para esta última, a palavra região, por possuir sentidos diversos, “torna os geógrafos prisioneiros de um problema complexo”.

Continuando nessa temática, Gomes (2012, p. 49), faz um importante alerta sobre a discussão:

Evitemos de imediato a sedutora tentação de procurar responder definitivamente à questão – o que é região – estabelecendo uma validade restritiva para este conceito, como se a ciência fosse um tribunal onde se julgasse o direito de vida e de morte das noções. Parece mais salutar começar justamente pelo oposto, reconhecendo a existência da noção de região em outros domínios, que não os da ciência e, o mais preocupante, reconhecendo, ao mesmo tempo, a variedade de seu emprego no âmbito da própria ciência e particularmente da geografia.

De fato, antes de tudo, é indispensável compreender os vários sentidos e domínios da noção de região. Assim sendo, para uma breve compreensão dessa diversidade conceitual, apresentaremos algumas dessas interpretações.

2.2 ALGUMAS INTERPRETAÇÕES E CONCEITUAÇÕES SOBRE REGIÃO

Gomes (2003), em suas reflexões sobre essa temática, identificou três grandes domínios em que a noção de região vem sendo construída: o domínio do conhecimento do senso comum, o domínio da administração e o domínio do conhecimento científico. Segundo esse autor, no que diz respeito ao domínio do conhecimento do senso comum, a noção de região está relacionada aos princípios de localização e de extensão. Nesse caso, a noção de região.

pode ser assim empregada como uma referência associada à localização e a limites mais ou menos habituais atribuídos à diversidade espacial (...), como referência a um conjunto de área onde há o domínio de determinadas características que distingue aquela área das demais (GOMES, 2003, p. 53).

Desta maneira, não há precisão de limites e nem de escala espacial. Esses critérios são bastante variados. Em se tratando do domínio administrativo, a noção de região tem sido utilizada no sentido de delimitação de limites e hierarquias administrativas, ou seja, vista como uma “unidade administrativa e, neste caso, a divisão regional é o meio pelo qual se exerce frequentemente a hierarquia e o controle na administração dos Estados” (GOMES, 2003, p. 53). Ainda, segundo este autor, o recorte regional tem sido um recurso utilizado tanto pelos Estados modernos na gestão do território, como por muitas instituições e empresas de grande porte como estratégia de gestão dos seus respectivos negócios.

No que se refere ao domínio do conhecimento científico, Gomes reconhece que não somente a Geografia tem se utilizado da noção de região, mas também ciências como a Matemática, a Biologia, a Geologia, a Economia etc. Nessas, a noção de região possui um emprego também associado à localização de certo domínio de determinados fenômenos. Aqui, o emprego resguarda a etimologia, pois região é vista como “área sob certo domínio ou área definida por uma regularidade de propriedades que a definem”. (GOMES, 2003, p. 54).

Em se tratando do domínio da ciência geográfica, Gomes (2003) aponta que as tentativas de “elevator” o conceito de região ao nível de um conceito científico têm se verificado como fundamentais na Geografia, mas as dificuldades são muitas. Nesse sentido, os geógrafos passam, então, a adjetivar a noção de região como uma tentativa de diferenciá-la de seu uso pelo senso comum. Nos últimos dois séculos,

segundo esse autor, muitos conceitos de região surgiram, os quais se contextualizam em diferentes paradigmas da Geografia.

Desta forma, o recorte regional utilizado na presente tese será a microrregião geográfica do Vale do Açu(RN)⁴, constituída de nove municípios do estado do Rio Grande do Norte, e localizada no semiárido norte-rio-grandense. Nela residem, segundo dados do IBGE (2019), 155.501 habitantes distribuídos em 9 (nove) municípios: Alto do Rodrigues, Assú, Carnaubais, Ipanguaçu, Itajá, Jucurutu, Pendências, Porto do Mangue e São Rafael. Geograficamente, esses municípios ocupam uma área de 4.756,1 km², o que corresponde a cerca de 9,0% do território estadual (AQUINO; SILVA FILHO; MIRANDA, 2013).

Sobre a história dos conceitos de região e as respectivas correntes do pensamento geográfico, importantes contribuições foram oferecidas por Corrêa (2003). Esse autor, em um resgate da história da construção dessa ciência, nos esclarece o conceito de região construído por quatro correntes teóricas da Geografia, quais sejam, a da Geografia Tradicional, da Nova Geografia, da Geografia Crítica e da Geografia Humanista. Segundo Corrêa, sob os pressupostos da corrente da Geografia Tradicional de um modo geral, a região era vista como uma unidade espacial autônoma, como uma área autossuficiente. Nesse contexto duas principais concepções de região foram edificadas: o de Região Natural, o qual foi influenciado pela concepção determinista e o de Região Geográfica que se edificou sob a influência da concepção possibilista.

Assim, Corrêa (2003, p. 23), descreve:

A região natural é entendida como uma parte da superfície da Terra, dimensionada segundo escalas territoriais diversificadas, e caracterizadas pela uniformidade resultando da combinação ou integração em áreas dos elementos da natureza.

Prosseguindo, o autor destaca:

A região geográfica abrange uma paisagem e sua extensão territorial, onde se entrelaçam de modo harmonioso, componentes humanos e

⁴ “A microrregião geográfica do Vale do Açu teve a sua constituição em 1989, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realiza nova divisão regional. Nesta nova configuração geográfica o Rio Grande do Norte foi dividido em quatro mesorregiões e dezenove microrregiões. Esta microrregião passou a compor a mesorregião Oeste potiguar. Em termos físicos, a microrregião do Vale do Açu é cortada e banhada pelo rio Piranhas-Açu, integra o bioma caatinga e está inserida em plenos domínios do clima semiárido, apresentando temperatura média de 28 graus e precipitações anuais normais girando em torno de 700 mm” (SILVA FILHO, 2019, p, 84).

natureza. A ideia de harmonia [...] constitui um longo processo de evolução maturação da região, onde muitas obras do homem fixaram-se, ao mesmo tempo com grande força de permanência e incorporadas sem contradições ao quadro final da ação humana (CORRÊA, 2003, p. 23).

O método de análise dessas regiões era o descritivo e os limites das mesmas eram rigorosamente determinados por fronteiras. Segundo Corrêa (2003), a partir do movimento de renovação da Geografia, novas abordagens e novos significados passam a fazer parte das discussões sobre o conceito de região. Para esse autor, a corrente epistemológica da Nova Geografia passou a conceber a região como “um conjunto de lugares onde as diferenças internas entre esses lugares são menores que as existentes entre eles e qualquer elemento de outro conjunto de lugares” (2003, p.32). Para essa corrente do pensamento geográfico,

(...) as similaridades e diferenças entre lugares são definidas através de sua mensuração na qual utilizam técnicas estatísticas descritivas como o desvio-padrão, o coeficiente de variação e a análise de agrupamento. Em outras palavras, é a técnica estatística que permite revelar as regiões de uma dada porção da superfície da Terra (CORRÊA, 2003, p. 32).

A divisão regional assim concebida pressupõe a objetividade do pesquisador. Em relação à corrente da Geografia Crítica, Corrêa (2003) esclarece que de modo coerente com os postulados do marxismo,

a Região pode ser vista como resultado da lei do desenvolvimento desigual e combinado, caracterizada pela sua inserção na divisão nacional e internacional do trabalho e pela associação de relações de produção distintas (...) como uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações, ou seja, da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais e determinada estrutura social e seus conflitos (CORRÊA, 2003, p. 45-46).

Para Corrêa essa tendência geográfica considera a região como uma das dimensões espaciais do processo desigual e combinado do capitalismo. Nesse sentido, o regional deveria ser analisado a partir da caracterização desse processo.

Com relação ao conceito de região, construído sob os pressupostos da corrente da Geografia Humanista, Lencioni (2003) nos diz que as discussões em torno do conceito de região, realizadas por essa corrente geográfica, trouxeram de volta a vertente historicista da geografia “à medida que a região passou a ser considerada

como um espaço que é o produto da história e da cultura” (LENCIONE, 2003, p. 154). Nesse contexto,

a região, portanto, passou a ser vista não como constituindo uma realidade objetiva; ao contrário, ela foi concebida como uma construção mental, individual, mas também submetida à subjetividade coletiva de um grupo social, por assim dizer, inscrita na consciência coletiva (LENCIONI, 2003, p. 155).

Nessa concepção, a região é encarada como espaço vivido, e não unicamente como espaço material com limites fixos à medida que leva em consideração valores psicológicos que as pessoas têm em relação à região. Mas segundo essa autora, para a Geografia Humanista, a região “não se confunde com espaços sociais cotidianos, com os lugares pontuais nem com os grandes espaços”. Ela encontra-se “numa escala intermediária, definida segundo a rede de relações que os indivíduos tecem de acordo com os lugares mais frequentados por um determinado grupo social” (LENCIONI, 2003, p.155-156).

Nesse contexto a análise regional, ultrapassa a investigação geográfica da dinâmica econômica, ou da estrutura social, busca compreender como o homem se coloca em relação à região e, “a partir disso, procura analisar os aspectos estrutural, funcional e subjetivo da região” (LENCIONI, 2003, p. 156).

Um outro autor que merece nossa atenção é Corrêa (1996). Segundo ele, a partir dos anos de 1970, o conceito de região poderia ser entendido por três grandes definições. A primeira refere-se à região como uma resposta aos processos capitalistas, sendo a região entendida como a organização espacial dos processos sociais associados ao modo de produção.

A segunda concepção de região é definida como um conjunto específico de relações culturais entre um grupo e lugares particulares, uma apropriação simbólica de uma porção do espaço por um determinado grupo e, assim um elemento constituinte de uma identidade (CORREA, 1996; BEZZI, 2004).

A terceira acepção estaria vinculada à região como meio para as interações sociais, tratando-se da ideia política da região com base na ideia de dominação e poder constituindo fatores fundamentais na diferenciação de áreas (CORREA, 1996).

Nesse contexto, a região é entendida no seu conteúdo político, ou seja, o papel da dominação e do poder, dentro da sociedade, é o fator primordial para a

existência da diferenciação regional. Sendo assim, a região desempenha um papel importante na produção e reprodução das relações sociais.

É importante também destacar algumas considerações sobre a vertente contra o pensamento dos pós-modernistas, Santos (1996) argumenta que,

o mundo como um todo tornou-se uno para atender as necessidades da nova maneira de produzir que passa por cima das regiões, países, culturas etc. Mas enquanto processos modernos de produção se espalham por todo o Planeta, a produção se especializa regionalmente (SANTOS, 1996, p.46).

Nesse contexto “as regiões aparecem como distintas versões da mundialização”. Este autor mostra que, ao invés da globalização garantir a homogeneidade dos espaços, ela “estimula as diferenças, reforça-as e até mesmo depende delas”. É a partir disso que ele afirma “quanto mais os lugares se mundializam mais se tornam singulares e específicos, isto é, únicos” (SANTOS, 1996, p.47).

Para Santos, na atualidade, o estudo regional tem um importante papel, qual seja, o de “apontar as diferentes maneiras de um mesmo modo de produção se reproduzir em distintas regiões do globo” (SANTOS, 1996, p. 47).

Santos reforça a importância de, nos estudos regionais, não se cometer o erro de conceber a região como uma unidade autônoma que se explica por si mesma. Para o mesmo, deve-se considerar a dialética existente entre o regional e o global. Em reflexões mais recentes, Santos (1997) diz que a região é caracterizada pela sua “coerência funcional” (p.197) entre um ou os múltiplos fatores espaciais, independentemente do tempo de duração dessa coerência. Isso porque,

as condições atuais fazem com que as regiões se transformem continuamente, legando, portanto, uma menor duração ao edifício regional. Mas isso não suprime a região, apenas ela muda de conteúdo. A espessura do acontecer é aumentada, diante do maior volume de eventos por unidades de espaço e por unidade de tempo. A região continua a existir, mas com um nível de complexidade jamais visto pelo o homem (SANTOS, 1997, p.197).

Gomes também se posiciona contrário à opinião do pensamento pós-moderno. Isso fica claro quando este diz que:

se hoje o capitalismo se ampara em uma economia mundial não quer dizer que haja uma homogeneidade resultante desta ação. Este

argumento parece tanto mais válido quanto vemos que o regionalismo, ou seja, a consciência da diversidade continua a se manifestar por todos os lados. O mais provável é que nesta nova relação espacial entre centros hegemônicos e as áreas sob suas influências tenham surgido novas regiões ou ainda se renovando algumas já antigas (GOMES, 2003, p. 72).

A partir dessa posição, esse autor propõe a construção de um conceito que esteja adaptado à contemporaneidade e não ao abandono das discussões sobre a região como apontam os pós-modernistas.

Lencioni (2003) também se posiciona favorável à continuidade dos estudos regionais e à busca de um conceito coerente com o momento que vivemos. Para esta autora, sendo a escala regional uma escala intermediária de análise, uma mediação entre o singular e o lugar, o seu estudo poderá permitir revelar a espacialidade particular dos processos sociais globais, o que pode levar “o regional a vir se reabilitar frente ao global, como particularidade da globalização e, assim, a própria noção de região também se reabilita” (LENCIONI, 2003, p.194).

É neste contexto de interpretação que propomos analisar as políticas públicas de emprego e renda nos municípios da microrregião do Vale do Açu(RN) e compreender até que ponto a seletividade espacial se coaduna, ou melhor, se incorpora à seletividade das políticas públicas do Estado; neste caso, com as ações governamentais direcionadas para viabilizar as economias em suas diferentes escalas (nacional, estadual, regional, local, etc.).

Com efeito, tanto as ações do Estado quanto do capital, são suficientemente capazes de conferir atuações positivas ou não no fortalecimento dos espaços, quer dizer, dos territórios. Nesse sentido, falando sobre a geografização do capital, tendo o Brasil como exemplo, Santos (2018, p. 163), revela:

[...] “quando uma grande empresa se instala numa cidade média, esse capital, ainda que geografizado, chega com suas normas, com suas leis, com suas imposições, com suas regras. Ele contamina as outras empresas e suas necessidades, ele desorganiza o território. Isso não é bastante visto por causa da violência da informação. Este dinheiro desorganizador, corruptor, que arranca da cidade a possibilidade de governar-se, aparece como salvador porque é precedido por uma bateria de propaganda que é portadora de uma mensagem não verdadeira – aparece como violência da informação.

Grosso modo, não é nosso intuito fazer análise crítica dessa prática por parte das empresas privadas. De certo modo, essas atitudes muitas vezes ocorrem a partir

do “apoio” do Estado ao viabilizar determinados incentivos para que essas empresas instalem suas unidades produtivas em determinados lugares, viabilizando os investimentos e contratação de mão de obra.

De certa maneira, essa forma de concepção da região vai além de um simples geográfico. Sobre esse entendimento, Silva Filho (2019, p. 57) afirma que:

[...] a região está imbricada por interesses externos e internos que se sobrepõem aos coletivos, mediante o poder político. A ação governamental é uma clara interferência na dinâmica interna dos municípios. Logo, constata-se que a região não é apenas um recorte espacial, ou uma área. Trata-se, portanto, de uma decisão política com interesses claramente estabelecidos.

Compreende-se, portanto, que a região está fortemente imbricada por relações de poder, quer sejam elas oriundas das ações governamentais, privadas ou de ambas. A microrregião do Vale do Açu (RN), por exemplo, se caracteriza como um espaço seletivo que se insere nesse contexto. As transformações ocorridas nessa área geográfica tiveram fortes intervenções das políticas públicas, como forma de atrair as empresas privadas.

Para compreender as transformações ocorridas a partir das políticas públicas na microrregião do Vale do Açu-RN em estudo, seguiremos com uma exposição das características da dinâmica demográfica da região em estudo.

2.3 DINÂMICA DEMOGRÁFICA DA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU(RN)

Apresentaremos aqui às informações pertinentes a situação social dos municípios que compreendem a microrregião do Vale do Açu (RN), a qual é objeto da presente tese. Desse modo, a análise foi desenvolvida levando em consideração temas como a distribuição da população nas áreas urbana e rural da microrregião, a taxa de urbanização, a densidade demográfica, o índice de Gini, o nível de escolaridade dos habitantes, a população economicamente ativa e não ativa, por fim, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M).

Tanto o Rio Grande do Norte como a microrregião do Vale do Açu (RN) apresenta a mesma dinâmica populacional nas cinco últimas décadas, revelando igual padrão de comportamento demográfico onde se tem observado um crescimento constante da população ao longo desse período. Os dados da Tabela 1 evidenciam que a população do Rio Grande do Norte mostrou um comportamento de crescimento

diferente no intervalo temporal de 1970 a 2010. Durante esse período observou-se que entre os anos de 1970 e 1980 houve um aumento de 18,36% na população estadual, enquanto na década seguinte o crescimento foi de 21,39%.

Tabela 1 – População do Rio Grande do Norte e da Microrregião do Vale do Açu (RN)

Estado/ Microrregião	1970	1980	1991	2000	2010	2019
Rio G. Norte	1.550.184	1.898.835	2.415.567	2.776.782	3.168.027	3.506.853
Vale do Açu	83.653	94.054	111.902	124.753	140.534	154.407

Fonte: IBGE (2010a; 2010b) op cit. (SILVA FILHO, 2019).

Conforme a Tabela 1, nas décadas seguintes, a população estadual permanece em crescimento, mas com um percentual muito inferior aos observados nas décadas destacadas anteriormente. Observa-se que entre os anos de “1991 a 2000” e de “2000 a 2010” e “2010 a 2019” esses percentuais atingiram, respectivamente, valores de 13,01%, 12,35% e 10,69%.

O reflexo dessa redução gradativa do crescimento populacional nas três últimas décadas no Rio Grande do Norte, se justifica pelos seguintes fatores: a crescente urbanização, o aumento da renda familiar, a inserção da mulher no mercado de trabalho, aos métodos contraceptivos, como também ao planejamento familiar que vem permitindo uma redução na taxa de fecundidade (SILVA FILHO, 2019).

Observamos a seguir o comportamento populacional dos municípios que compõem a microrregião do Vale do Açu (RN), onde é possível destacar que o crescimento populacional das décadas de 1970 a 1991 teve comportamento semelhante ao registrado no estado, com crescimento que oscilou entre 12,0% e 18,0%, conforme mostra a Tabela 2.

Tabela 2 – População total dos municípios que integram a microrregião do Vale do Açu (RN)

Municípios Vale do Açu	1970	1980	1991	2000	2010	2019**
Assú	25.038	34.398	43.591	47.904	53.227	58.017
Alto do Rodrigues	4.804	5.446	8.247	9.499	12.305	14.529
Carnaubais	12.021	12.133	10.461	8.192	9.762	10.759
Ipanguaçu	12.210	12.229	16.021	11.924	13.856	15.491
Itajá	*	*	*	6.249	6.932	7.548
Jucurutu	12.235	13.277	14.684	17.319	17.692	18.295
Pendências	8.659	9.383	11.055	11.401	13.432	15.129
Porto do Mangue	*	*	*	4.064	5.217	6.437
São Rafael	8.686	7.188	7.843	8.201	8.111	8.202
Total	83.653	94.054	111.902	124.753	140.534	154.407

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019); IBGE (2019)

*emancipado na década de 1990.

**dados estimados para o ano de 2019, não houve censo demográfico.

A microrregião do Vale do Açu (RN) mostrou nas décadas de 1990 a 2010 um crescimento percentual de 11,4%, enquanto na década seguinte esse aumento foi de 12,6%. Essa tendência de elevação da taxa de crescimento da população também é observada nos municípios que integram geograficamente a microrregião do Vale do Açu (RN).

De acordo com os dados dos últimos cinco censos demográficos, o município de Assú é o mais populoso da microrregião, onde concentra-se importantes atividades no setor terciário como serviços nas áreas de saúde e educação, além do comércio diversificado, atraindo pessoas de outros locais para sua sede (SILVA FILHO, 2019). Ao longo das últimas décadas, o município tem apresentado um crescimento demográfico positivo, sendo um polo de atração para pessoas que buscam emprego e renda, o que possibilitou um aumento na população residente.

Em contrapartida, alguns municípios da microrregião, durante as décadas de 1970 a 2010, apresentaram uma redução na população, como nos casos de Carnaubais, Ipanguaçu e São Rafael. O segundo perdeu população decorrente do desmembramento de Itajá no ano de 1992, enquanto o primeiro devido à criação do município de Porto do Mangue.

Com a construção da barragem Armando Ribeiro Gonçalves no município de São Rafael, ocorreu um declínio da sua população em razão da inundação da antiga cidade provocada pela construção da barragem. Em trabalho recente, Silva Filho (2019) afirma que, com a inundação das terras agricultáveis do município, ocasionou a migração dos habitantes para a nova cidade e outros municípios da região, ou até mesmo do estado, num processo de “desterritorialização”.

A partir de 1980 com os investimentos da Petrobras no município de Alto do Rodrigues, verificou-se um crescimento do contingente populacional no período de 1980 a 2010, porque estes investimentos atraíram pessoas vindas de várias partes do país, com o objetivo de prestar serviços na área de petróleo e gás natural. Já nos municípios de Jucurutu e Pendências, por sua vez, registraram crescimento positivo da população, sem grandes alterações ao longo do período.

O processo de urbanização é definido como o crescimento da população residente nos núcleos urbanos, bem como sua expansão territorial. Assim, a questão urbana havia se transformado na questão espacial em si mesma e a urbanização passou a constituir uma metáfora para a produção do espaço social contemporâneo como um todo, cobrindo potencialmente todo o território nacional em bases urbano-industriais. Monte-Mór (2006 p. 10) declara:

(...) a politização própria do espaço urbano agora estendida ao espaço regional reforça preocupações com a qualidade da vida cotidiana, com o trabalho a renda o meio ambiente, enfim, a reprodução ampliada da vida.

Por outro lado, cada vez mais as cidades, ou o espaço político e sociocultural formado a partir delas, se tornaram o centro da organização da sociedade e da economia. Na escala mundial, poucas cidades organizam e comandam grandes blocos de interesses e reordenam o espaço econômico global. Já nas escalas local, regional e nacional, as cidades definem as formas de organização da população e localização das atividades econômicas, referenciam identidades sociais, definem as formas várias de constituição comunitária.

Tabela 3 – População urbana e taxa de urbanização do Rio Grande do Norte e da microrregião do Vale do Açu (RN)

Estado / Microrregião	População urbana					Taxa de urbanização				
	1970	1980	1991	2000	2019*	1970	1980	1991	2000	2019*
Rio G. do Norte	736.615	1.115.279	1.669.267	2.036.673	2.464.991	52,5	58,7	69,1	73,4	77,8
Vale do Açu	28.215	40.702	62.749	79.712	93.779	33,7	43,3	56,1	63,9	66,7

Fonte: IBGE (2010a; 2010b) op. cit. (SILVA FILHO, 2019).

*dados estimados para 2019

Podemos observar na Tabela 3, que a microrregião do Vale do Açu (RN) a partir da década de 1980 passou a ter uma maior concentração populacional das cidades. Essa região historicamente destacou-se na produção agrícola, o que viabilizava a permanência do homem no campo. A partir dessa década inicia-se o processo de reestruturação das atividades econômicas no espaço regional da microrregião do Vale do Açu (RN).

Azevedo e Galindo (2016, p. 153), explica essa transformação quando afirmam:

Conforme mencionado, o processo de reestruturação produtiva provocou diversas transformações na economia do Rio Grande do Norte. Inicialmente, a dinamização da indústria no estado ocorreu com a instalação da atividade petrolífera, em Mossoró e adjacências, nos idos dos anos 1970. Também merece destaque a criação do Polo Químico Sal/Álcalis, no contexto do II 92 Plano Nacional de Desenvolvimento, no qual o governo tentava fomentar a desconcentração da produção estimulando o desenvolvimento nas regiões Norte e Nordeste do país. [...]. Dessa forma, o principal setor beneficiado no RN foi o de produção e refino de sal marinho. Com a modernização das empresas do setor, o estado passou a responder por mais de 90% da produção nacional, abastecendo as indústrias de alimentos de todo o país.

De acordo com os dados disponibilizados pelo IBGE (2010a), observa-se as transformações ocorrida no Rio Grande do Norte, durante o período de 1970 a 1980, impulsionaram o crescimento de 33,95% da população urbana, enquanto que na década seguinte atingiu um percentual de 33,19%. Nota-se ainda que nos anos de 1991 e 2000 houve retração no crescimento populacional nos centros urbanos, chegando em torno de 18,04%. No entanto, no período de 2000 a 2010 verificou-se que o aumento desse contingente populacional urbano foi de 17,38%. Observa-se que mesmo com uma redução no percentual de urbanização do estado, ainda assim, continua ocorrendo uma migração relevante de pessoas do campo para a cidade, em

busca de melhores condições de vida, devido às condições precárias de vida na zona rural.

No Rio Grande do Norte a taxa de urbanização registrada na década de 1970 chega a (52,5%), quando a maior parte da população potiguar residia nas cidades. Esse processo é intensificado pelo aumento das oportunidades de emprego nos setores secundário e terciário, chegando a uma taxa de 77,8% em 2010.

A microrregião do Vale do Açu (RN), também segue a mesma tendência de crescimento da população urbana verificada no RN. No período de 1970 a 1980 constatou-se um crescimento do contingente populacional de 30,68%. Esse crescimento continuou presente no período de 1980 a 1991 chegando a um percentual de 35,14%. Na década seguinte verificou-se uma retração no crescimento da população urbana da microrregião, onde o percentual foi de 21,28%, o mesmo ocorre no período subsequente, cujo percentual foi de apenas 15%. Os municípios que compreendem a microrregião do Vale do Açu (RN), da mesma forma mostram uma elevada taxa de urbanização, principalmente os municípios de Itajá, Pendências, Assú e Alto do Rodrigues, de acordo como dados apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 – População urbana e taxa de urbanização dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN)

Municípios	População Urbana					Taxa de Urbanização (%)				
	1970	1980	1991	2000	2010	1970	1980	1991	2000	2010
Assú	13.205	20.505	29.500	34.645	39.359	52,74	59,61	67,67	72,32	73,95
Alto do Rodrigues	1.456	2.335	5.323	6.482	8.873	30,31	42,88	64,54	68,24	72,11
Carnaubais	2.361	2.466	3.828	2.104	4.757	19,64	20,32	36,59	25,68	48,73
Ipanguaçu	1.067	2.296	3.808	4.352	5.383	8,74	18,78	23,77	36,50	38,85
Itajá	*	*	*	5.128	5.701	*	*	*	82,06	82,24
Jucurutu	2.290	4.019	7.377	10.388	10.567	18,72	30,27	50,24	59,98	59,73
Pendências	5.062	6.104	8.366	8.944	10.574	58,46	65,05	75,68	78,45	78,72
Porto do Mangue	*	*	*	2.285	3.027	*	*	*	56,23	58,02
São Rafael	2.774	2.977	4.547	5.384	5.538	31,94	41,42	57,98	65,65	68,28
TOTAL	28.215	40.702	62.749	79.712	93.779	33,73	43,18	56,07	63,90	66,73

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019); IBGE (2010a; 2010b).

*emancipado na década de 1990.

**sem informação para o ano de 2018 não houve censo demográfico.

Podemos observar, a partir da tabela 4, que na microrregião do Vale do Açu (RN) a maioria dos municípios que compõem esse espaço microrregional apresenta mais de 50% de sua população residindo na área urbana. No entanto, apenas nos

municípios de Ipanguaçu e Carnaubais, a população rural supera o quantitativo de habitantes nas cidades. Esse fato deve-se ao desenvolvimento da agricultura nesse recorte territorial, tendo em vista a proximidade do rio Piranhas-Açu que banha boa parte desses dois municípios, onde está localizado o Distrito Irrigado Baixo Açu (DIBA), bem como pequenas propriedades rurais que fazem uso da irrigação para produzir produtos alimentícios como a banana, a manga, o mamão e o melão que são vendidos dentro e fora do estado potiguar.

No município de Carnaubais a população rural além de se dedicar às atividades agrícolas, desenvolve a extração da cera de carnaúba, tendo também como renda os royalties do petróleo. Deste modo, os moradores desse município, em sua grande maioria, moram no campo.

Quanto ao aumento da população urbana no Estado, Silva Filho (2019) aponta uma série de fatores dos quais podemos destacar:

[...] períodos prolongados de seca que comprometeram a segurança hídrica dos municípios, bem como afetou diretamente o desenvolvimento das lavouras e dos rebanhos. Além disso, a busca por melhores condições de vida levou muitas pessoas que residiam no campo a migrarem para os centros urbanos em busca de melhores oportunidades de emprego, renda, educação e saúde. Em 2010, a taxa de urbanização microrregional era de 66,73% (SILVA FILHO, 2019 p. 93).

De acordo com os dados do censo demográfico do IBGE relativos ao período de 1970 a 2010, constata-se que a população rural do estado do Rio Grande do Norte e da microrregião do Vale do Açu (RN), e seus respectivos municípios, vem reduzindo ao longo das décadas (Tabela 5).

Tabela 5 – População rural do Rio Grande do Norte, da microrregião do Vale do Açu (RN) e dos municípios da microrregião. *

Estado/Microrregião/ Municípios	1970	1980	1991	2000	2010
Rio Grande do Norte	813.569	783.556	746.300	740.109	703.036
Vale do Açu	55.438	53.352	49.153	45.041	46.755
Assú	11.833	13.893	14.091	13.259	13.868
Alto do Rodrigues	3.348	3.111	2.924	3.017	3.432
Carnaubais	9.660	9.667	6.633	6.088	5.005
Ipanguaçu	11.143	9.933	12.213	7.572	8.473
Itajá	-	-	-	1.121	1.231
Jucurutu	9.945	9.258	7.307	6.931	7.125
Pendências	3.597	3.279	2.689	2.457	2.858
Porto do Mangue	-	-	-	1.779	2.190
São Rafael	5.912	4.211	3.296	2.817	2.573

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019) IBGE (2010a; 2010b)

*sem informação para o ano de 2018 não houve censo demográfico.

Conforme tabela 5, a população rural do Rio Grande do Norte nas últimas cinco décadas vem reduzindo gradativamente, pois no período de 1970 a 1980 o declínio da população rural foi de 3,69%, ao passo que no período de 1980 a 1991 esse percentual atingiu 4,75%. Entre os anos de 1991 a 2000, foi constatado uma redução na população rural de 0,83% e na década posterior a redução atingiu 5,01%.

Na microrregião do Vale do Açu (RN) a redução da população rural acompanhou a realidade registrada pelo estado nos anos de 1970 a 1980, enquanto que nas décadas seguintes essa redução do contingente populacional nessa microrregião foi bastante elevada. Em contraste com a realidade do estado, já na década de 2000 a 2010, essa microrregião apresentou um aumento considerado.

Observando o extrato do comportamento da população rural nos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN), observa-se que nas últimas décadas apenas alguns municípios apresentaram crescimento da população rural, a exemplo de Assú, Alto do Rodrigues, Itajá e Porto do Mangue, ao mesmo tempo que os demais municípios como, Carnaubais, Ipanguaçu, Jucurutu, Pendências e São Rafael tiveram uma redução na sua população rural. O fato se explica pela dificuldade de os residentes nesses municípios obterem emprego e renda para sua sobrevivência, fazendo com que os mesmos busquem residir em outros municípios maiores. A ausência de políticas públicas de emprego e renda nesses municípios mais carente de infraestrutura, provocam o êxodo rural do homem do campo.

Antes de apresentar os dados sobre a densidade demográfica, faz-se necessário compreender o seu significado. Densidade demográfica ou densidade

populacional é uma medida utilizada pela Geografia, para avaliar a distribuição da população em um determinado território. Ela permite que políticas públicas sejam elaboradas a fim de atender às necessidades sociais e econômicas de uma determinada população. Também chamada de população relativa, a medida é expressa em habitantes por quilômetro quadrado (hab/km²). Esta medida possibilita mensurar a distribuição da população residente em um determinado local, permitindo verificar a população das áreas mais e menos povoadas. Porém, como qualquer outro dado estatístico, ela possui algumas limitações como a generalização, uma vez que a população não se distribui de maneira homogênea pela extensão territorial.

Tabela 6 - Densidade demográfica Rio Grande do Norte, da microrregião do Vale do Açu (RN) e dos municípios da microrregião.

Estado/Microrregião/ Municípios	1970	1980	1991	2000	2010	2019**
Rio Grande do Norte	30,36	36,42	45,48	52,22	59,99	66,40
Vale do Açu	17,50	19,70	23,40	26,10	29,40	32,44
Assú	19,2	26,4	33,4	36,8	40,8	44,51
Alto do Rodrigues	25,1	28,5	43,1	49,6	64,3	75,93
Carnaubais	23,2	23,4	20,2	15,8	18,9	20,78
Ipanguaçu	32,6	32,7	42,8	31,9	37,0	41,39
Itajá	*	*	*	30,7	34,0	37,06
Jucurutu	13,1	14,2	15,7	18,5	18,9	19,59
Pendências	20,7	22,4	26,4	27,2	32,0	36,09
Porto do Mangue	*	*	*	10,9	14,1	17,45
São Rafael	18,5	15,3	16,7	17,5	17,3	17,48

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019) IBGE (2010a; 2010b)

*sem informação

**dados estimados para 2019

Verificando atentamente a tabela 6, observa-se que a densidade demográfica do Rio Grande do Norte tem apresentado um crescimento nas últimas cinco décadas. No período de 1970 a 1980 destaca-se um crescimento de 6,06%. Já no período de 1980 a 1991 esse crescimento foi de 9,06%. Entre os anos de 1991 a 2000 a densidade demográfica cresceu em termos percentuais 6,74%, enquanto que no intervalo de 2000 a 2010 esse crescimento ficou em torno de 7,77%. Podemos destacar também, que a densidade demográfica do Rio Grande do Norte no último Censo Demográfico realizada pelo IBGE foi de 59,99 habitantes por km².

Ainda na tabela 6, verifica-se que a densidade demográfica da microrregião do Vale do Açu (RN) apresentou a mesma tendência de crescimento estadual. Contudo, no período de 1970 a 2010 os percentuais de crescimento da referida

microrregião variaram entre 2,20 a 3,70. Nessa região os dados apontam que a densidade demográfica no ano de 2010 era de 29,40 habitantes por km², o que corresponde à metade da densidade demográfica observada no estado potiguar.

No entanto, analisando a densidade demográfica dos municípios que compreendem a microrregião do Vale do Açu (RN), podemos observar que os municípios do Alto do Rodrigues, Assú, Ipanguaçu, Itajá e Pendências, apresentam as maiores densidades demográficas cujo número de habitantes por km² variou de 32 a 64,3. Nos demais municípios, caso de Carnaubais, Jucurutu, Porto do Mangue e São Rafael, a densidade demográfica variou de 14,1 a 18,9 habitantes por km². O crescimento no número de habitantes, apesar das variações, ocorreu em toda a microrregião.

De modo geral, podemos dizer que nos municípios mais atrativos ao trabalho e emprego como; Assú e Alto do Rodrigues, concentra-se o maior número de habitantes residentes na microrregião. Em Assú, as oportunidades de emprego estão nas áreas de serviço e comércio, enquanto em Alto do Rodrigues a atividade do petróleo é a mais atrativa na geração de empregos e de rendas.

O Índice de Gini – também conhecido como Coeficiente de Gini – é um instrumento matemático utilizado para medir a desigualdade social de um determinado país, unidade federativa ou município. Sua importância efetiva-se diante das limitações que outros índices – como o PIB e a renda *per capita* – possuem para medir a distribuição de riquezas. O coeficiente de Gini recebe esse nome em referência ao seu desenvolvedor, o matemático italiano Conrado Gini, que criou esse cálculo no ano de 1912 sob a preocupação de mensurar o quanto um determinado local pode ser igualitário ou desigual social e economicamente.

A medição do índice de Gini obedece a uma escala que vai de **0** (quando não há desigualdade) a **1** (com desigualdade máxima), que são dois números cujos valores jamais serão alcançados por nenhum lugar, pois representam extremos ideais. Nesse sentido, quanto menor é o valor numérico do coeficiente de Gini, menos desigual é um país ou localidade.

Observando o comportamento do índice de Gini no estado do Rio Grande do Norte podemos perceber que desde a década de 1990 a desigualdade vem diminuindo no referido espaço embora essa redução seja muito pequena ao longo de três décadas, o que demonstra a necessidade de ações para melhorar a renda da população e consequentemente sua qualidade de vida. Isso só é possível se forem

implementadas políticas públicas de emprego e renda na região. Os índices apresentados do Vale do Açu são inferiores aos registrados pelo estado do Rio Grande do Norte. (Tabela 7).

Tabela 7 – Índice de Gini do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN).

Estado/Microrregião/ Municípios	1991	2000	2010	2018*
Rio Grande do Norte	0,63	0,64	0,60	0,65
Assú	0,55	0,59	0,53	0,66
Alto do Rodrigues	0,48	0,53	0,47	0,69
Carnaubais	0,51	0,74	0,52	0,55
Ipanguaçu	0,41	0,56	0,48	0,62
Itajá	0,40	0,50	0,42	0,67
Jucurutu	0,53	0,56	0,46	0,65
Pendências	0,50	0,48	0,55	0,62
Porto do Mangue	0,55	0,54	0,52	0,62
São Rafael	0,50	0,53	0,55	0,60

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019) citando PNUD/IPEA (2013).

*dados estimados para 2018.

Analisando os dados do índice de Gini dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN), conforme tabela 7, podemos observar um aumento na desigualdade de renda nos municípios de Carnaubais, Ipanguaçu, Itajá, Pendências e Porto do Mangue, no período de 1991 a 2010. Apenas os municípios de Assú, Alto do Rodrigues, Jucurutu e São Rafael apresentaram uma pequena redução na desigualdade social, comparando com os dados do ano 2000. Podemos entender que, talvez essa redução tenha sido ocasionada pelo efeito das políticas públicas ocorridas nos governos Lula da Silva (2003-2010), que reduziu as desigualdades sociais no Brasil. No entanto, de modo geral observamos que a reestruturação produtiva ocorrida na microrregião do Vale do Açu (RN) não promoveu melhoria na qualidade de vida da população, uma vez que a média regional é de 0,50.

As exigências do mercado de trabalho, que a cada dia é mais competitivo e seletivo, quanto a capacidade dos trabalhadores e do seu grau de conhecimento, tem provocado mudanças no comportamento dos trabalhadores quanto a sua qualificação. Nos últimos anos tem-se observado um aumento na taxa de escolarização da mão-de-obra, graças às exigências do mercado de trabalho. Os trabalhadores, por sua vez, têm buscado ampliar seus anos de estudo para atender a essas novas exigências do mercado de trabalho e garantir melhores oportunidades de trabalho e renda.

Verificando os dados dos anos de 1991, 2000 e 2010, percebe-se que no estado do Rio Grande do Norte, como também em todos os municípios que formam a microrregião do Vale do Açu (RN), registrou-se um aumento no número de anos de estudos da população (Tabela 08).

Tabela 8 – Anos de escolaridade do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN).

Estado/Microrregião/ Municípios	1991	2000	2010	2019*
Rio Grande do Norte	7,51	8,56	9,54	10,76
Assú	6,92	8,38	9,72	11,32
Alto do Rodrigues	6,68	7,68	9,86	10,93
Carnaubais	5,38	7,56	8,82	9,94
Ipanguaçu	7,19	7,71	8,94	9,57
Itajá	8,13	8,24	9,38	10,84
Jucurutu	6,23	7,09	9,4	11,32
Pendências	7,68	8,97	9,06	10,42
Porto do Mangue	4,10	7,24	9,53	11,83
São Rafael	7,22	7,6	10,07	11,43

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019) citando PNUD/IPEA (2013).

*dados estimados para 2019, não houve censo demográfico.

Analisando os dados do censo de 1991, 2000 e 2010 podemos observar um aumento significativo nos anos de estudo em todos os municípios que fazem parte da microrregião do Vale do Açu (RN). Podemos destacar ainda que a média de anos de estudos na microrregião a de 6,61 anos, passando para 7,83 no ano de 2000 e 9,42 no ano de 2010 e 10,76 em 2019. Esse aumento registrado nas últimas décadas deve-se à concentração da população em áreas urbanas, o que facilita o acesso à escola. Como também a busca dos trabalhadores em ampliar seus anos de estudo para atender a essas novas exigências do mercado de trabalho e garantir melhores oportunidades de trabalho e renda, já citado anteriormente.

Os números do IBGE mostram que a taxa de analfabetismo do estado do Rio Grande do Norte e em todos os municípios integrantes da microrregião do Vale do Açu (RN) (tabela 9), tem apresentado uma redução nas últimas três décadas. Embora esses dados sejam positivos o Rio Grande do Norte ocupa a 23ª posição entre os estados da federação com taxa de analfabetismo mais alta. Um dado preocupante que precisa ser analisado.

Tabela 09 – Taxa de analfabetismo do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN)*

Estados / Municípios	FAIXA ETARIA								
	11 a 14 anos			15 a 17 anos			15 anos a mais		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Rio G. do Norte	28,65	11,62	6,63	23,92	9,00	4,33	36,32	25,43	18,54
Assú	33,86	11,92	5,9	28,9	10,2	4,91	41,26	28,93	22,48
Alto do Rodrigues	33,67	13,96	7,35	22,82	12,54	3,99	40,57	27,95	19,30
Carnaubais	36,53	14,02	8,26	31,94	12,1	4,21	48,82	36,13	25,64
Ipanguaçu	35,32	22,49	10,01	31,3	15,97	6,15	51,49	37,31	27,74
Itajá	37,14	11,15	5,62	35,7	9,03	4,76	49,24	34,70	25,52
Jucurutu	42,45	17,33	5,69	35,36	15,57	5,18	50,66	39,22	31,53
Pendências	33,37	15,52	6,71	27,35	12,15	5,09	45,15	33,46	22,97
Porto do Mangue	51,71	27,87	15,16	42,22	15,64	3,65	53,90	44,25	27,66
São Rafael	32,13	17,00	7,28	29,24	13,65	6,80	51,70	38,72	31,55

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019) citando PNUD/IPEA (2013).

*Não há dados consolidado no IBGE para o ano de 2019, não houve censo demográfico.

Esses dados revelam a importância das políticas públicas direcionadas para intensificar a qualidade da educação básica no estado, bem como das políticas sociais voltadas para a melhoria das condições de vida da população (SILVA FILHO, 2019)

Na tabela 9 podemos destacar que nos anos de 1991 a taxa de analfabetismo era bastante elevada em todos os municípios, enquanto nas décadas seguintes 2000 e 2010 essa taxa vem reduzindo consideravelmente. Essa redução se apresenta principalmente, entre as faixas etárias mais jovens. Silva Filho (2019) destaca citando Gadotti (2008, p. 11), diz que muitos teóricos consideram que o analfabetismo está diretamente relacionado à pobreza de um território e para vencê-lo é preciso investir em políticas sociais e educacionais.

O analfabetismo representa a negação de um direito fundamental, decorrente de um conjunto de problemas sociais: falta de moradia, alimentação, transporte, escola, saúde, emprego... Isso significa que, quando as políticas sociais vão bem, quando há emprego, escola, moradia, transporte, saúde, alimentação não há analfabetismo. Quando tudo isso vai bem, a educação vai bem. Isso significa ainda que o problema do analfabetismo não será totalmente resolvido apenas por meio de programas educacionais. Eles precisam vir acompanhados de outras políticas sociais (GADOTTI, 2008, p. 11).

É notório que o analfabetismo é uma realidade que está no bojo das condições sociais e econômicas dos indivíduos, sem dúvida as precárias condições de vida obrigam os jovens a buscarem trabalho para ajudar na manutenção das famílias, o

que provoca um abandono da escola. Formar jovens é uma prioridade de qualquer país que deseje trilhar o rumo da redução das desigualdades sociais e do desenvolvimento.

Podemos destacar o que pensa Gadotti, (2013 p.14):

A verdadeira batalha para superar hoje o capitalismo está se dando no campo do conhecimento, como previa Habermas. O conhecimento tornou-se o meio de produção que define nosso modo de produzir e reproduzir nossa existência. Se utilizarmos as categorias de Marx para definir o que é modo de produção, podemos dizer que, com a generalização do acesso ao conhecimento, estamos mudando nosso modo de produção, e, conseqüentemente, nossas relações sociais. Elas podem ser mais justas e mais igualitárias.

2.3.1 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser.

Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades. A renda é importante, mas como um dos meios do desenvolvimento e não como seu fim. É uma mudança de perspectiva: com o desenvolvimento humano, o foco é transferido do crescimento econômico, ou da renda, para o ser humano.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento. (https://www.suapesquisa.com/o_que_e/idh.htm).

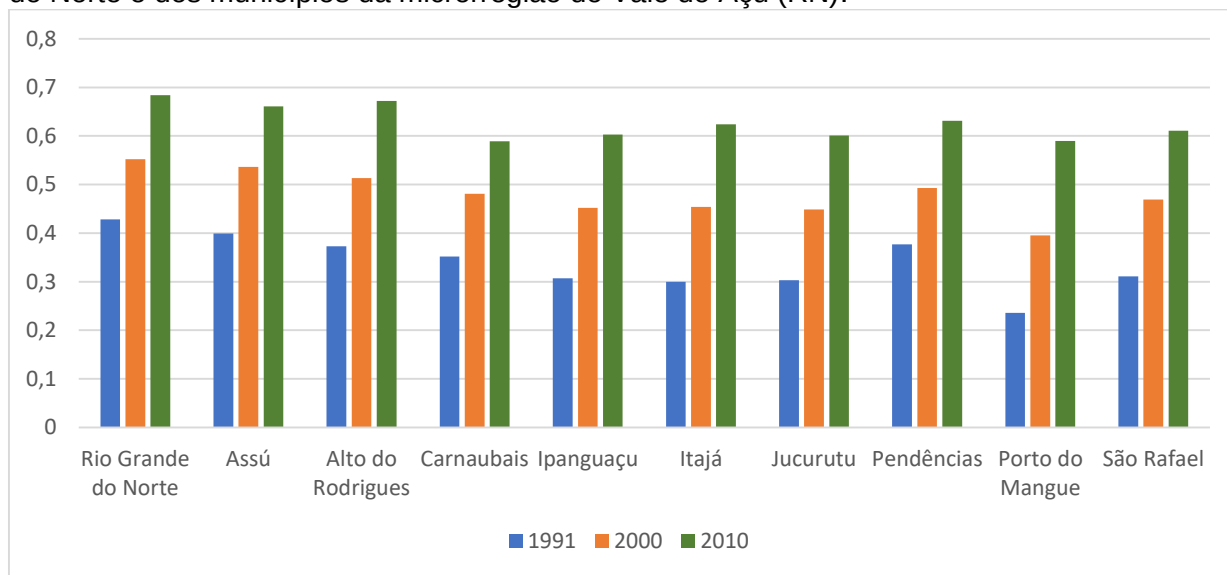
O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) é reconhecido pelas Nações Unidas como um exercício intelectual independente e uma importante ferramenta para aumentar a conscientização sobre o desenvolvimento humano em todo o mundo. Com sua riqueza de dados e abordagem inovadora para medir o desenvolvimento, o RDH tem um grande impacto nas reflexões sobre o tema no mundo todo. Os RDHs incluem o Índice de Desenvolvimento Humano e apresentam dados e análises relevantes à agenda global e abordam questões e políticas públicas que colocam as pessoas no centro das estratégias de enfrentamento aos desafios do desenvolvimento.

Por sua vez, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), é um índice que serve de comparação entre os países, com objetivo de medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. Este índice é calculado com base em dados econômicos e sociais. O IDH vai de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o país. Este índice também é usado para apurar o desenvolvimento de cidades, estados e regiões.

No cálculo do IDH são computados os seguintes fatores: educação (anos médios de estudos), longevidade (expectativa de vida da população) e Produto Interno Bruto per capita. Dessa forma, esta metodologia estabelece cinco faixas de desenvolvimento humano que se dividem em: nível muito baixo (0,000-0,499), baixo (0,500-0,599), médio (0,600-0,699), alto (0,700- 0,799) e muito alto (0,800-1,000) (PNUD/IPEA, 2013).

Tendo em vista essa metodologia podemos destacar que o IDH do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN) nas três últimas décadas (1991, 2000 e 2010) apresentou um crescimento significativo passando de um nível de desenvolvimento muito baixo para um médio desenvolvimento, conforme pode ser observado no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) do estado do Rio Grande do Norte e dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN).



Fonte: PNUD/IPEA (2013) adaptação própria.

Apesar de no estado do Rio Grande do Norte sejam comuns situações de pobreza, falta de acesso a serviços de saúde de qualidade e de educação, os dados mostram que ocorreu uma melhoria no seu nível de desenvolvimento humano, o que justifica a necessidade de políticas públicas de emprego e renda para promover uma melhor qualidade de vida na população. Quando verificamos os dados apresentados nos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN), constata-se que a realidade da situação é semelhante à encontrada no estado do Rio Grande do Norte nos anos de 1991, 2000, 2010. No entanto, observou-se que nos municípios de Carnaubais e Porto do Mangue, embora tenha ocorrido melhora, esse nível de desenvolvimento humano passou de muito baixo (0,000-0,499) para baixo (0,500-0,599).

Um outro indicador que possibilita uma análise do desenvolvimento local com outras escalas de medição é o IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. É um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.

Sua metodologia possibilita determinar, com precisão, se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios. De leitura

simples, o índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias:

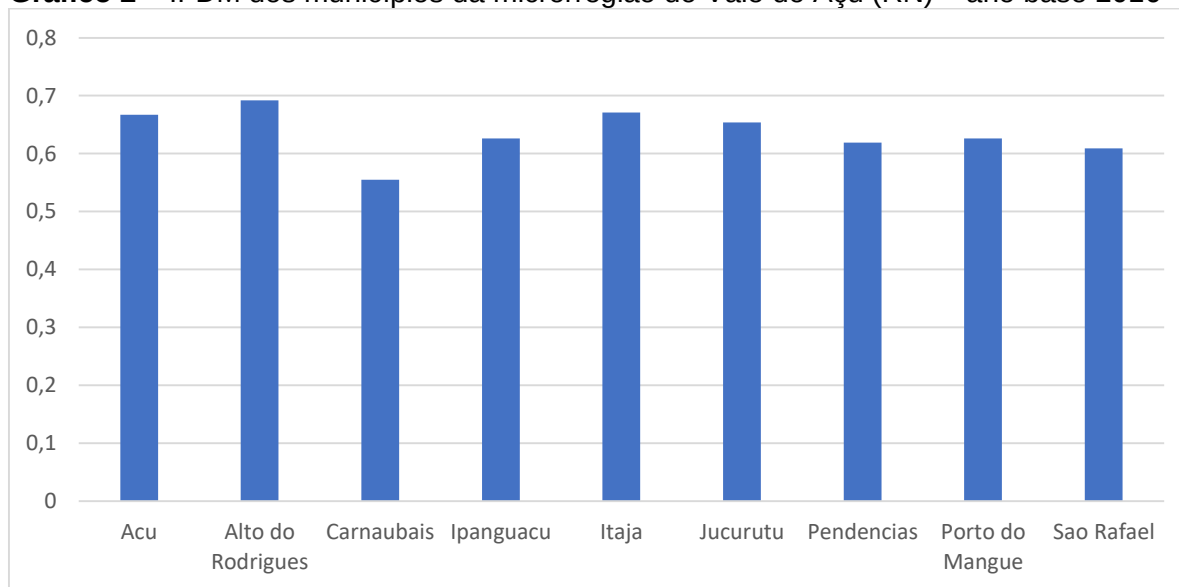
Quadro 1: Caracterização do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal

Alto desenvolvimento: resultados superiores a 0,8 ponto.	Desenvolvimento moderado: resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 ponto.
Desenvolvimento regular: resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 ponto.	Baixo desenvolvimento: resultados inferiores a 0,4 ponto.

Fonte: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>

De acordo com a classificação do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, podemos observar no Gráfico 2 a seguir o comportamento deste índice nos municípios que compõem a microrregião em estudo.

Gráfico 2 – IFDM dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN) – ano base 2016



Fonte: Sistema FIRJAN (2019)

Analisando o gráfico 2, com os indicadores dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN) podemos observar que o município de Alto do Rodrigues é o que apresenta maior índice 0,692, isso se justifica porque é nesse município onde está concentrada as atividades de petróleo e gás natural, sendo este município um dos que mais recebe royalties do petróleo. Ao contrário disso, o município de Carnaubais

obteve o menor índice dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN), alcançando apenas o índice de 0,555, considerado como desenvolvimento regular. Apesar do município também receber royalties do petróleo, a riqueza gerada neste não promoveu melhorias para a sua população. Os demais municípios apresentaram indicadores que variaram entre 0,619 e 0,692, considerado como desenvolvimento moderado; mesmo assim, muito abaixo do limite superior para ser considerado de alto desenvolvimento (0,8).

A microrregião do Vale do Açu (RN), é considerada uma região com uma diversidade econômica bem expressiva, onde destacamos; o petróleo e o gás natural, a fruticultura irrigada, a cerâmica vermelha, a carcinicultura e a pecuária. Mesmo assim, tomando como base os dados do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal indicam que o desenvolvimento dessa microrregião requer preocupação, tendo em vista que esse modelo de desenvolvimento regional é passível de questionamento. Revela que é preciso viabilizar políticas de desenvolvimento social e econômico para que a população mais carente tenha acesso a serviços de saúde, educação e melhoria na renda.

Destarte, esses resultados é consequência de um modelo adotado pelo estado com trajetória exclusivo de busca de crescimento econômico, sem considerar, contudo, haver preocupação com o desenvolvimento. Podemos destacar esse entendimento nas afirmações de Azevedo e Galindo (2016, p. 149):

Ressaltamos que as condições para a dinamização da produção moderna no RN foram criadas, principalmente, pelo estado, por meio da implantação de infraestruturas e subsídios, a exemplo da construção de infraestrutura hídrica, notadamente como é o caso da modernização agrícola no Baixo Açu e modernização das salinas. Tal processo possibilitou, dentre outros 103 aspectos, a implantação da fruticultura irrigada no estado, sobretudo destinada ao mercado internacional, e no que concerne à indústria, os incentivos fiscais concedidos ocorreram, principalmente, a partir de do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Norte (PROADI) [...].

2.4 ASPECTOS DA GEOGRAFIA ECONÔMICA DA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN)

Aqui pretende-se analisar a situação econômica dos municípios que compreendem a microrregião do Vale do Açu (RN). Desta forma, levaram-se em consideração os seguintes indicadores: renda per capita, vulnerabilidade, pobreza,

indústria de cerâmica vermelha, exploração de petróleo, produto interno bruto (PIB), comércio e serviços, atividade industrial e situação do emprego.

Renda per capita é uma expressão em latim que significa "renda por cabeça". É o valor da renda média por pessoa no país. É um conceito usado na área de economia para avaliar o desenvolvimento e o crescimento econômico do país. Esse valor também é usado no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que avalia o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida do país.

O maior problema apontado no cálculo do valor da renda per capita é o fato de que ela pode não refletir a realidade social de um país. Isso acontece porque o cálculo é feito apenas através da divisão do valor do PNB (Produto Nacional Bruto) pelo número de habitantes do lugar, sem levar em consideração outras questões como a distribuição de renda em um determinado lugar ou em uma camada social.

O cálculo da renda per capita não considera a forma como é feita a distribuição de renda no país e também não considera as desigualdades sociais de um lugar. Por isso, ainda que seja um dado muito usado para avaliação de desenvolvimento econômico, nem sempre revela a realidade da distribuição de renda do país.

Tabela 10 – Renda per capita dos municípios da microrregião do Vale do Açu (RN)*

Estado/Microrregião/ Municípios	1991	2000	2010
Rio Grande do Norte	240,33	351,01	545,42
Assú	195,46	279,08	432,38
Alto do Rodrigues	132,02	292,59	447,67
Carnaubais	143,78	258,54	300,27
Ipanguaçu	96,40	167,82	273,80
Itajá	103,82	173,9	306,00
Jucurutu	134,37	210,83	301,94
Pendências	144,94	203,39	412,01
Porto do Mangue	127,87	133,95	257,49
São Rafael	110,31	212,51	309,77

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019) citando PNUD/IPEA (2013).

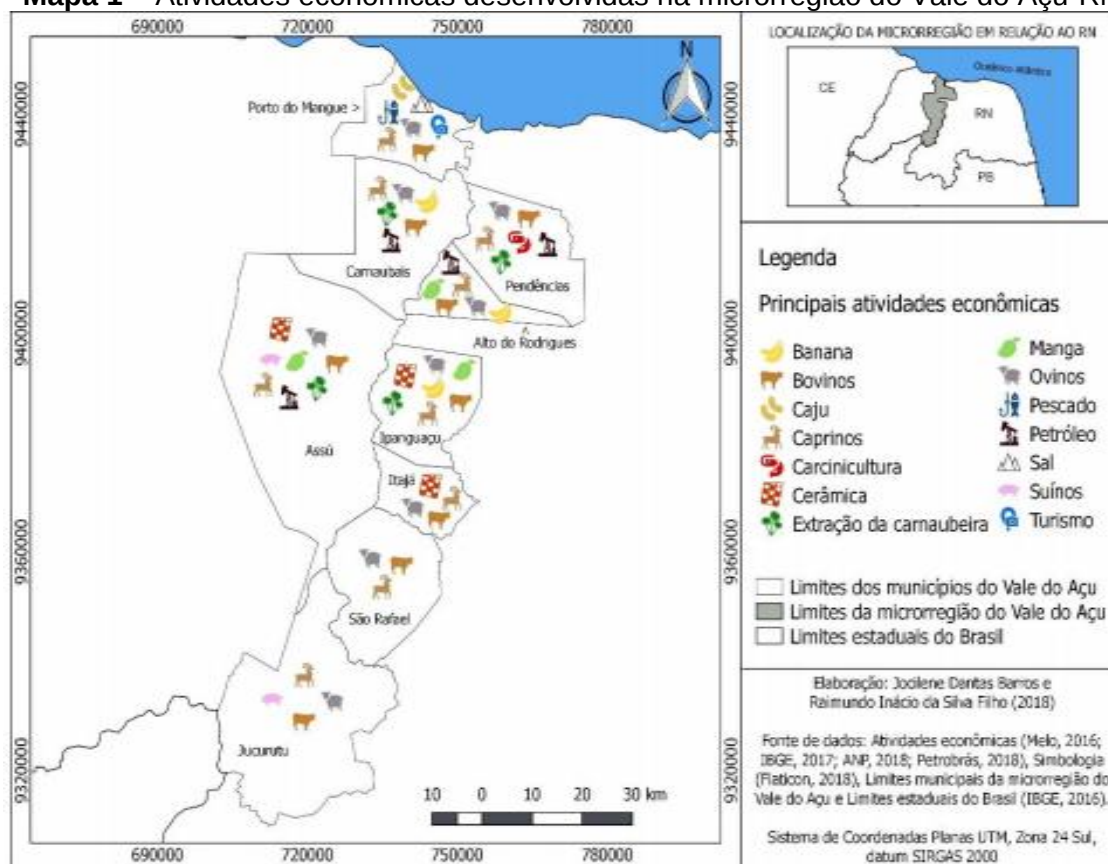
*Não há dados municipais consolidados para 2018 no <http://atlasbrasil.org.br/2013/>

Observando os dados da renda per capita do estado do Rio Grande do Norte verifica-se que no período de 1991 a 2000 houve um crescimento de 31,53% na renda, enquanto que no período de 2000 a 2010 o crescimento foi de 35,64%. O aumento na renda dos potiguares na última década deve-se a melhorias nos níveis de desenvolvimento registrado no país.

No entanto, em relação à microrregião do Vale do Açu (RN), os municípios que apresentaram as maiores rendas no ano de 1991 foram: Assú, Carnaubais e Pendências. Quanto aos maiores valores de renda per capita na década de 2000 destaca-se os municípios de Assú, Alto do Rodrigues e carnaubais. Na década de 2010 identificou-se que os municípios de Assú, Alto do Rodrigues e Pendências apresentaram as maiores rendas na microrregião.

Cabe destacar que, na década de 2010 tanto o Rio Grande do Norte como todos os municípios da microrregião do Vale do Açu (RN), registraram um crescimento acentuado na renda per capita. Este aumento está diretamente relacionado aos royalties do petróleo que é explorado na microrregião como também, devido às diversas atividades econômicas que foram implantadas e aperfeiçoadas como a indústria de cerâmica vermelha (tijolos, telhas, lajotas e blocos) a fruticultura irrigada (banana e manga), a carcinicultura e outras relacionadas ao extrativismo (cera de carnaúba, castanha do caju) (SILVA FILHO, 2019).

Mapa 1 – Atividades econômicas desenvolvidas na microrregião do Vale do Açu-RN



Fonte: Silva Filho (2019).

Na microrregião do Vale do Açu (RN), apesar do desenvolvimento promovido pelas atividades desenvolvida nos municípios. Ainda assim, é presente uma desigualdade social muito latente nesta microrregião, isso se deve à má distribuição de renda. Podemos confirmar essa realidade com os elevados percentuais de pessoas que estão na pobreza ou que se encontra em situação de vulnerabilidade, conforme Tabela 11.

Os municípios de Porto do Mangue, São Rafael e Carnaubais, são os que mostraram o maior percentual de pessoas extremamente pobres, ou seja, com renda familiar mensal per capita igual ou menor que 70 reais. Assim, observando o município de São Rafael, não obstante o mesmo apresentar um crescimento na renda per capita, mesmo assim, ainda tem grande parte de sua população em pobreza.

Na situação de pobres na qual se enquadram indivíduos com renda igual ou inferior a 140 reais, Porto do Mangue aparece novamente com o maior percentual de pessoas inclusas nessa realidade, seguido por Ipanguaçu e São Rafael. No caso de pessoas vulneráveis à pobreza, que têm renda equivalente a $\frac{1}{2}$ salário mínimo mensal, os municípios de Porto do Mangue, Carnaubais e Ipanguaçu apresentam os maiores percentuais nessa categoria.

Tabela 11 – Contraste da vulnerabilidade na microrregião do Vale do Açu (RN) *

Estado e Municípios do Vale do Açu	% de extremamente pobres			% de pobres			% de vulneráveis à pobreza		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Rio Grande do Norte	33,08	21,54	10,33	60,09	44,89	23,79	78,92	68,29	47,7
Assú	29,6	20,63	7,68	62,6	48,66	22,16	82,31	73,62	52,23
Alto do Rodrigues	38,36	12,84	7,74	69,83	37,09	16,86	90,11	68,75	42,36
Carnaubais	38,13	37,04	16,41	71,61	64,17	33,1	90,34	82,73	67,07
Ipanguaçu	44,2	34,29	15,18	83,08	61,57	34,99	95,78	85,32	64,43
Itajá	42,92	27,13	8,5	81,11	58,72	24,86	92,53	83,39	57,53
Jucurutu	45,09	28,78	14,88	75,87	57,02	29,48	90,59	77,28	57,4
Pendências	35,49	19,45	10,67	72,69	48,06	25,5	90,73	78,21	54,38
Porto do Mangue	38,97	41,2	24,12	78,01	69,66	47,11	93,13	89,39	70,99
São Rafael	53,89	26,69	17,98	81,14	50,98	33,38	92,72	78,38	59,63

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019) citando PNUD/IPEA (2013).

*sem informação para o ano de 2018 não houve censo demográfico.

Analisando as informações da tabela 11 as quais demonstram que a pobreza faz parte da realidade da microrregião do Vale do Açu (RN), apesar das existências de potencialidade econômicas apresentadas no Mapa 1. Fica evidente, a necessidade da implementação de políticas públicas de geração de emprego e renda para reduzir as desigualdades sociais e promover a distribuição de renda de forma igualitária.

A indústria de cerâmica vermelha

No Vale do Açu (RN) a indústria ceramista tem grande expressão, devido à importância econômica, grande produtividade e rentabilidade, existindo um total de 32 cerâmicas produzindo tijolo e 8 dessas também produzem telhas. A abundância de matéria prima, mão de obra e demanda para esses produtos nessa região foram fatores que favoreceram a instalação de indústrias desse setor da economia.

Inicialmente essa atividade tinha o caráter artesanal, ou seja, era realizada de forma totalmente manual e em estabelecimentos geralmente administrados por pessoas de uma mesma família, cuja produção era voltada a atender a demanda por telhas e tijolos dos municípios onde estavam instaladas essas olarias, como também de áreas circunvizinhas.

A atividade ceramista passou por uma transformação produtiva, a partir da década de 1990, onde as relações de trabalho e a forma de fabricar os produtos mudaram significativamente. Aconteceu a introdução de maquinários no processo produtivo, tornando a fabricação de telhas mais eficiente.

Essas transformações mudaram o perfil da indústria ceramista na microrregião do Vale do Açu (RN). As olarias também foram sendo substituídas por indústrias de cerâmica vermelha. Atualmente essa atividade faz parte do cenário produtivo local e está localizada nos municípios de Itajá, Assú, Ipanguaçu, Pendências e Jucurutu. O maior número de cerâmicas concentra-se no município de Itajá, conforme Tabela 12.

Tabela 12 – Distribuição das cerâmicas na microrregião Vale do Açu (RN) e sua produção

Municípios	Quantidade Cerâmicas	Produção (milheiros/mês)
Assú	09	7.200
Ipanguaçu	04	3.300
Itajá	14	12.337
Jucurutu	02	280
Pendências	03	2.500
Total	32	25.617

Fonte: Adaptado de Silva Filho (2019).

A produção das empresas ceramista da microrregião do Vale do Açu (RN) é destinada à comercialização na capital do estado do Rio Grande do Norte, como também nos estados do Nordeste como: Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Ceará. Essas empresas fabricam diversos produtos como tijolos, telhas e lajotas. Sendo o tijolo produto fabricado em maior quantidade.

O polo ceramista do Vale do Açu (RN) é considerado o segundo maior produtor de cerâmicos vermelhos do estado, com uma produção de 25.617 milheiros por mês, perdendo apenas para a região do Seridó com uma produção de 42.587 milheiro mês onde concentra um total de 87 indústrias (SILVA FILHO, 2019).

Em relação ao seu potencial econômico, a capacidade produtiva e geração de empregos, esta atividade produtiva se mostra bastante relevante para a microrregião, uma vez que é responsável por uma parcela significativa de empregos diretos. A mão de obra alocada nessas empresas é de trabalhadores residente nas cidades da microrregião do Vale do Açu (RN), o que proporciona um emprego direto. Porém, cabe lembrar que existem também os empregos indiretos, o que afirma ainda mais sua relevância no que tange a questão de geração de emprego e renda para a localidade.

O setor petrolífero microrregional

O petróleo é considerado como a principal matriz energética mundial, movimentando a economia em muitos países. Esse recurso natural pode ser encontrado em terrenos sedimentares que, num passado geológico distante, foram ocupados por mares interiores, baías e golfos. É um combustível fóssil e pode ser encontrado em três estados físicos, a saber: sólido (definido como asfalto), líquido (óleo cru) e gasoso (gás natural).

A descoberta do petróleo no litoral potiguar no ano de 1974 trouxe para o estado uma fase promissora de crescimento, principalmente para aqueles municípios possuidores de jazidas petrolíferas. O Rio Grande do Norte é uma referência na extração de petróleo no Brasil. Até 2010, o Estado detinha o maior reservatório de petróleo provado em terra, e se somado com a produção em mar, se situa hoje atrás apenas do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo. A responsável por esse dado é a Bacia Potiguar, que além do RN, abrange também terras cearenses ocupando uma área de 48 mil quilômetros quadrados, sendo 28,98% deste total (11.993,2 km²) só em campos terrestres potiguares – a maioria deles na região noroeste do Estado. Em termos de produção, essa bacia produz atualmente cerca de 59.009 barris de petróleo por dia, o que só não é maior do que as Bacias de Campos e de Santos no litoral da Região Sudeste, com 1.726.376 e 499.369 barris por dia, respectivamente, segundo a ANP em dados de fevereiro de 2015. (SILVA FILHO, 2019).

As reservas têm grandiosa importância em um Estado que tem sua economia centralizada no turismo do litoral, na agricultura das grandes empresas e em algumas poucas indústrias na região metropolitana de Natal. A extração desse mineral dá origem à principal receita de alguns municípios do interior, levando investimentos, emprego e renda para a região, além dos *Royalties*⁵ pagos pela exploração.

Na microrregião do Vale do Açu (RN) existem várias áreas produtoras de petróleo (Figura 3) que geram royalties para os proprietários, o que contribui para a geração de renda nos municípios.

⁵ **Royalties** é uma palavra em inglês que significa **regalia** ou **privilegio**. Consiste em uma quantia que é paga por alguém ao proprietário pelo direito de usar, explorar ou comercializar um produto, obra, terreno, etc.

Figura 1 – Exploração de petróleo no município de Alto do Rodrigues/RN

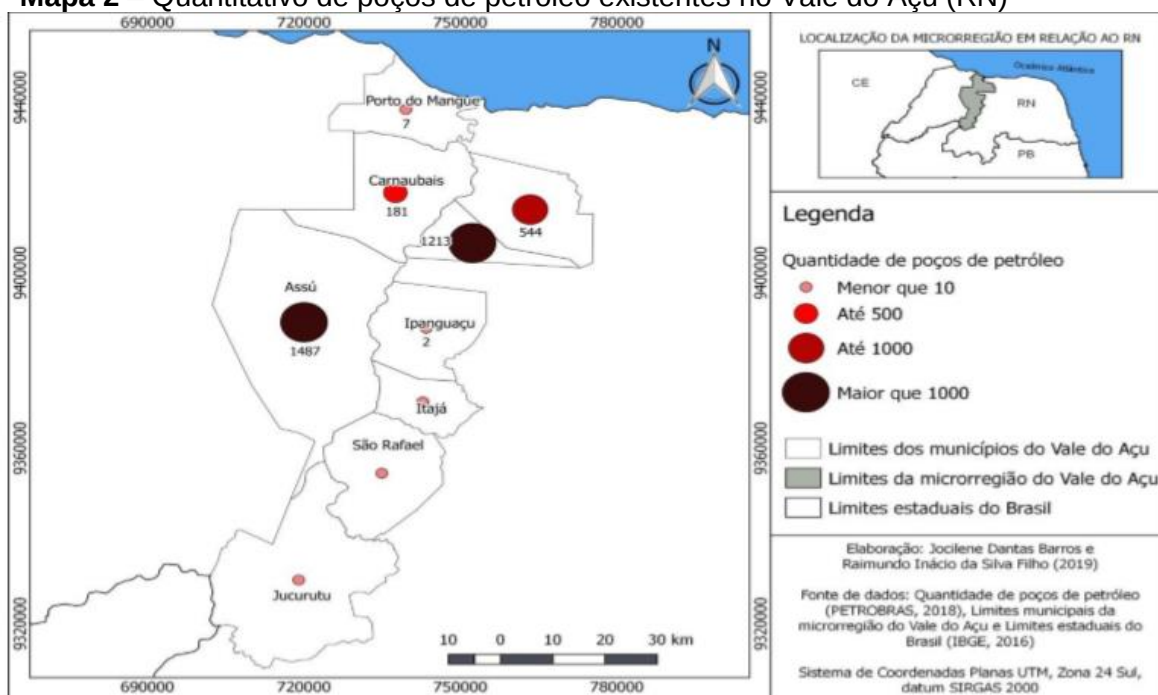


Fonte: Arquivo do autor (2018)

Nos municípios do Alto do Rodrigues, Pendências, Assú, Carnaubais e Porto do Mangue são os que mais recebem royalties na microrregião do Vale do Açu (RN). Com a chegada da Petrobras nesses municípios, os proprietários de terras e produtores agropecuários, tiveram sua dinâmica econômica alterada. Apesar de ter apresentado nos últimos dois anos uma redução do valor recebido de royalties advindo da exploração de petróleo, o município do Alto do Rodrigues, por exemplo, é o que recebe o maior volume de recursos financeiros.

De acordo com Silva Filho (2019), usando dados extraídos da ANP (2016) podemos destacar o quantitativo de poços ativos e inativos nos municípios do Vale do Açu (RN), a saber: Assú (1.487), Alto do Rodrigues (1.213), Pendências (544), Carnaubais (181), Porto do Mangue (7) e Ipanguaçu (2).

Mapa 2 – Quantitativo de poços de petróleo existentes no Vale do Açu (RN)



Fonte: Silva Filho (2019).

Na microrregião do Vale do Açu (RN), ocorreu uma queda na arrecadação de royalties de petróleo no período de 2014 a 2015, devido a uma redução do petróleo explorado nos municípios do vale. Isso deve-se ao fato de à maioria dos poços encontrar-se maduros. Ademais, houve uma redução dos investimentos na área e a crise financeira têm provocado à desestruturação do setor petrolífero no Rio Grande do Norte, sobretudo, na microrregião do Vale do Açu (RN). Já no ano de 2016, em alguns municípios, houve aumento na arrecadação de royalties como é o caso de Assú, Carnaubais e Porto do Mangue.

Contudo, no Vale do Açu (RN) os municípios de Ipanguaçu, Itajá, Jucurutu e São Rafael, também recebem royalties do petróleo, por estarem na delimitação da bacia de exploração Potiguar, embora estes municípios não seja produtores de petróleo.

Silva Filho (2019 p.120), ainda, destaca a importância da atividade petrolífera para a microrregião do Vale do Açu (RN), quando afirma que:

Vale ressaltar que a atividade petrolífera é fundamental para a economia dessa região, graças aos royalties pagos aos municípios e as recompensas financeiras direcionadas aos proprietários de terra que dispõem de poços com bombas para retirada do petróleo. Vale destacar que a produção é direcionada para o abastecimento do

consumo interno do estado e de áreas circunvizinhas como Paraíba, Ceará e Pernambuco.

Produto Interno Bruto (PIB) açuense

O Produto Interno Bruto, e representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um determinado período. O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia, e tem o objetivo principal de mensurar a atividade econômica de uma região. Na contagem do PIB, considera-se apenas bens e serviços finais, excluindo da conta todos os bens de consumo intermediários.

O Produto Interno Bruto, como avaliação do padrão de desempenho econômico, é vastamente aceito pelas agências financeiras internacionais, tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que adaptam suas políticas com base neste indicador e, através dele, medem comparativamente o desenvolvimento econômico dos países. O PIB é calculado tanto em nível nacional, como nos campos regionais, estaduais e, em alguns casos, municipais. Desta forma, configura-se como o principal instrumento usado pelos governos, quando não a única utilizada, para verificar o crescimento, estagnação ou exaustão das economias e para planejar suas políticas e táticas de desenvolvimento.

O Produto Interno Bruto faz referência ao valor agregado, depurado das transações intermediárias e medido a preços de mercado, de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico do país sob consideração (ROSSETTI, 1997, p.164).

A microrregião do Vale do Açu (RN) tem apresentado oscilações em sua dinâmica econômica. A atividade econômica tradicional extrativista da região tem passado por um processo de modernização. Novas atividades como: a fruticultura irrigada, a carcinicultura, a exploração de petróleo e gás e a cerâmica vermelha começaram a ter destaque. Essas transformações de ordem estrutural produziram rebatimentos no nível de produção, determinando uma considerável expansão do PIB a partir do final da década passada. Isso pode ser visualizado na tabela 13, onde se observa que entre os anos de 1920 a 1975, durante o período de predomínio das economias tradicionais extrativistas, o Vale do Açu (RN) participava do PIB total do estado com uma média de 3,80%, alternando valores entre 3,07% em 1920, e 4,99%

em 1939. Em 1975, o percentual de participação da economia da região na economia do RN, que vinha em ascensão, diminui em função da crise das referidas economias.

Tabela 13 - Evolução do PIB do Rio Grande do Norte e do Vale do Açu (RN) no período: 1920/2005

ANO	PIB DO RN	PIB DO VALE	PARTICIPAÇÃO %
1920	75.161	3.257	3,07
1939	317.204	15.854	4,99
1949	675.459	21.383	3,16
1959	1.154.920	46.302	4,00
1970	1.364.150	60.254	4,41
1975	2.632.532	83.504	3,17
1980	4.285.699	118.907	2,77
1985	6.351.442	149.653	2,35
1996	5.235.964	109.556	2,09
1999	5.735.485	283.382	4,94
2000	6.253.761	350.990	5,61
2001	6.179.073	335.921	5,81
2002	6.577.532	326.105	4,95
2003	6.420.437	285.657	4,44
2004	6.919.116	318.791	4,60
2005	7.354.853	368.402	5,00

Fonte: IPEA, *apud* Feitosa (2008) adaptado

Nos anos que seguem a partir de 1980, a participação do Vale do Açu (RN) na economia do estado decresce, atingindo em 1996 o percentual de 2,09%, o mais baixo de todo o período analisado. Trata-se, portanto, de uma fase de transição entre as economias tradicionais e as novas atividades que estão se instalando na região e, ao mesmo tempo, como a economia do Vale do Açu (RN) está submetida à demanda nacional e internacional, reflete a recessão que atinge o país e o mundo nesse período.

Após essa fase recessiva, observa-se um crescimento relevante do PIB do Vale do Açu (RN) na segunda metade da década de 1990, que resulta em uma elevação significativa do percentual de participação do PIB da microrregião em estudo na composição do PIB do Rio Grande do Norte.

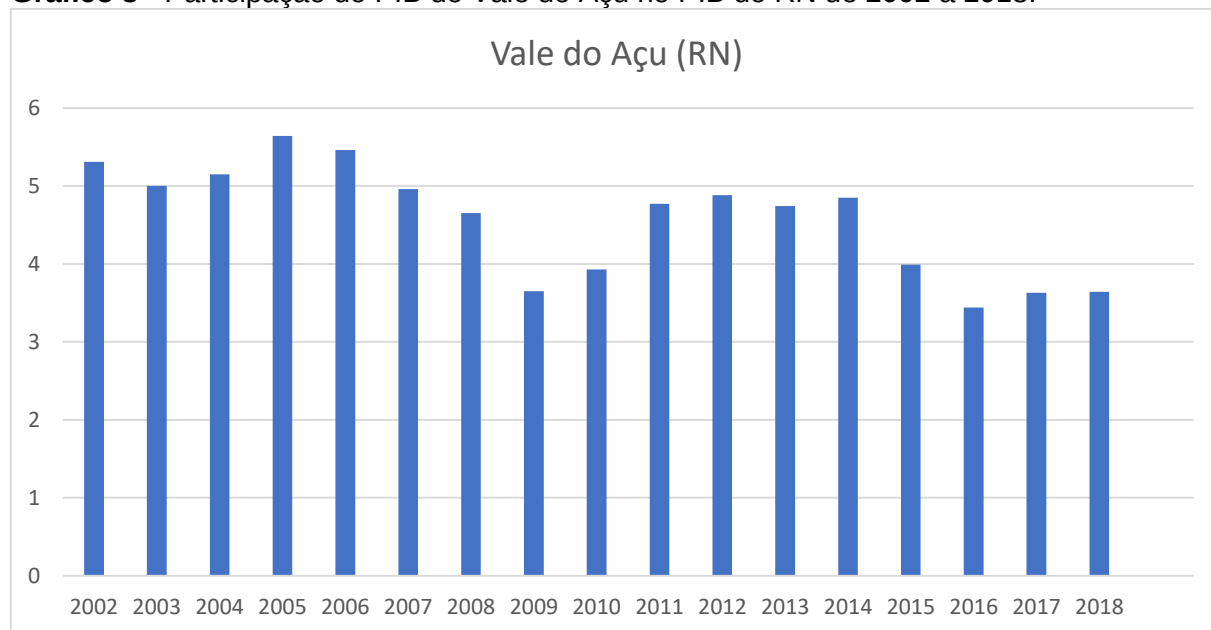
A participação cresceu de 2,09%, registrado em 1996, para 4,94% em 2000, atingindo a máxima de 5,81% em 2002. A média percentual de participação no período que vai de 1999 a 2005 é de 5,05%.

Por sua vez, o desempenho favorável do PIB do Vale do Açu (RN) no período entre 1999 e 2005 foi resultado da consolidação das novas atividades econômicas que modernizaram a economia da região, conferindo a mesma um novo padrão de

produtividade.

Esse processo de reestruturação que se iniciou na segunda metade da década de 1980 com a fruticultura irrigada, foi reforçado durante a década de 1990 pela estabilização da extração de petróleo e gás e pela inserção da criação de camarões nos primeiros anos da década seguinte. A dependência da economia do Vale do Açu (RN) em relação à demanda nacional e internacional, soma-se a modernização da economia para explicar desempenho demonstrado pela expansão do PIB nos últimos anos, uma vez que esse período constitui um bom momento para a economia do Brasil e do mundo, carreada pelo aumento da demanda internacional. Podemos observar os resultados dessa transformação no gráfico 3 a seguir.

Gráfico 3 - Participação do PIB do Vale do Açu no PIB do RN de 2002 a 2018.



Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais.html>.2019

No gráfico 3, ao verificar o comportamento da participação do produto interno bruto do Vale do Açu (RN) no produto interno bruto do estado, observamos que a microrregião em estudo, apresentou uma significativa contribuição para economia potiguar, durante o período de 2002 a 2018. Após a crise de 2008 o PIB do Vale do Açu (RN) apresentou uma queda nos anos 2009 e 2010, e novamente em 2016 a 2018 ocorre uma redução do PIB devido crise econômica e o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Os efeitos da modernização tecnológica sobre a economia do Vale do Açu (RN) são evidenciados ao analisarmos a evolução setorial da composição do PIB na

microrregião. A tabela 14 mostra que de 1920 até 1980 houve uma grande variação no percentual na participação da indústria, da agropecuária e do setor de serviços na composição do PIB do Vale do Açu (RN). Neste período, as diferenças que havia eram relativamente próximas, com o setor de serviços se destacando entre os demais: o setor de serviços lidera a composição do PIB nos anos de 1920, 1959, 1975, 1980 e o agropecuária nos anos de 1939, 1949. Esse destaque do setor de serviços, principalmente, a partir do final da década de 1950, reflete a crise das economias tradicionais, que determinou a transferência de parte da população do campo para as cidades. Observa-se (Cf. Tabela 14), que durante as décadas de 1930 e 1940, antes das atividades tradicionais entrarem em crise, o setor agrícola tem os melhores percentuais.

A participação da indústria na composição do PIB da microrregião do Vale do Açu (RN), no período que se estendeu de 1920 a 1980, é a de menor destaque, só estando a frente das demais no ano de 1970. Essa condição é radicalmente alterada durante a década de 1980.

Analisando a participação na formação do PIB do estado, percebe-se, que a microrregião do Vale do Açu (RN), em 1970 ocupava a 4ª colocação entre os maiores PIB do estado, cai para a 7ª posição nos anos seguintes. Com a consolidação das novas economias dinâmicas, na década de 1990, essa microrregião, cresce em importância, já ocupando e retorna à 4ª em 2005. Temos desta forma, que a expansão do PIB registrado no Vale do Açu (RN), a partir de 1999, não se constitui em fenômeno generalizado no Rio Grande do Norte. Ele está condicionado a presença de atividades dinâmicas, como a extração de petróleo e gás, a carcinicultura e a fruticultura irrigada, que determinaram a criação de uma nova estrutura produtiva no Vale do Açu (RN).

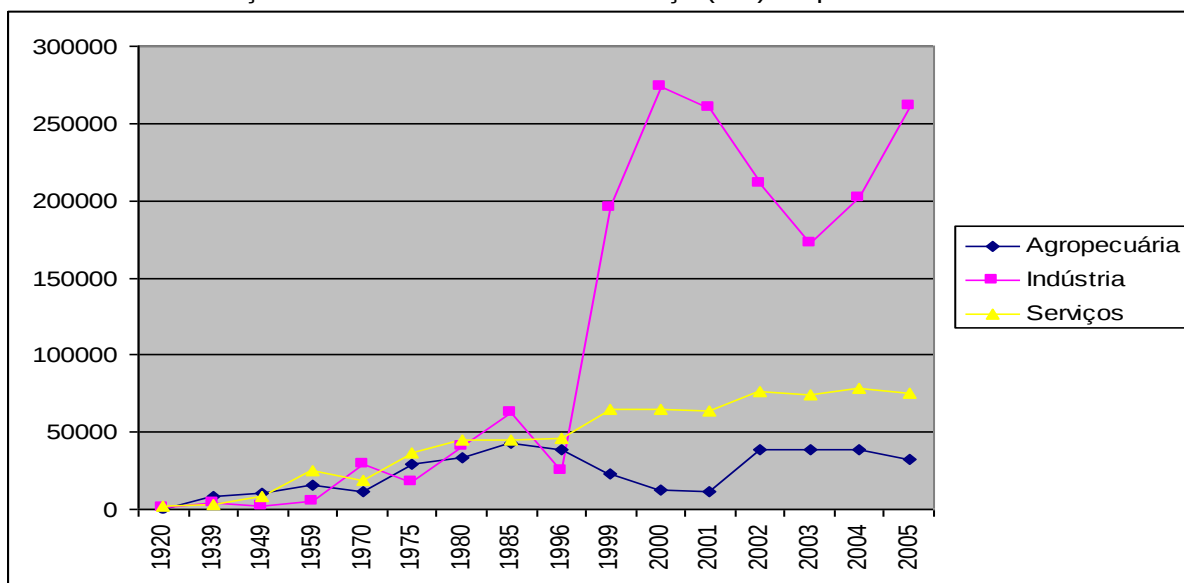
Tabela 14 - Evolução setorial do PIB do Vale do Açu (RN) no período: 1920/2005

ANO	Agropecuária	%	Indústria	%	Serviços	%	Total
1920	367	11,26	1.093	33,55	1.798	55,19	3.257
1939	8.626	54,41	3.835	24,19	3.393	21,40	15.854
1949	10.167	47,55	2.366	11,06	8.850	41,39	21.383
1959	15.461	33,39	5.567	12,02	25.274	54,58	46.302
1970	11.876	19,71	29.204	48,47	19.173	31,82	60.254
1975	28.761	34,44	18.183	21,78	36.560	43,78	83.504
1980	33.274	27,98	41.171	34,62	44.462	37,39	118.907
1985	42.707	28,54	62.304	41,63	44.641	29,83	149.653
1996	38.225	34,89	24.897	22,72	46.435	42,38	109.556
1999	22.764	8,03	195.781	69,09	64.837	22,88	283.382
2000	12.097	3,45	274.372	78,17	64.521	18,38	350.990
2001	11.871	3,53	260.530	77,56	63.521	18,91	335.921
2002	38.246	11,73	211.429	64,83	76.430	23,44	326.105
2003	38.588	13,51	172.374	60,34	74.695	26,15	285.657
2004	39.099	12,26	201.544	63,22	78.147	24,51	318.791
2005	31.894	8,66	261.452	70,97	75.056	20,37	368.402

Fonte: IPEA, *apud* Feitosa (2008) adaptado

Observe na tabela 14 que a partir de 1985, o setor industrial passou a ser o que mais contribuiu para a formação do PIB do Vale do Açu (RN). Em 1985 a indústria participava com 41,63% do PIB e em 2005, último ano da análise na tabela, contribuía com 70,97%, já havendo atingido o percentual de 78,17% em 2000. Durante este período o setor de serviços que em 1985, participava com 29,83% do PIB, termina em 2005, com apenas 20,37%, tendo registrado 42,38% em 1996. A agropecuária declinou na composição do PIB do Vale do Açu (RN) entre 1985 e 2005. Havendo registrado em 1985 percentuais de 34,89% fecha 2005 com 8,66%, tendo atingido 3,45% no ano 2000.

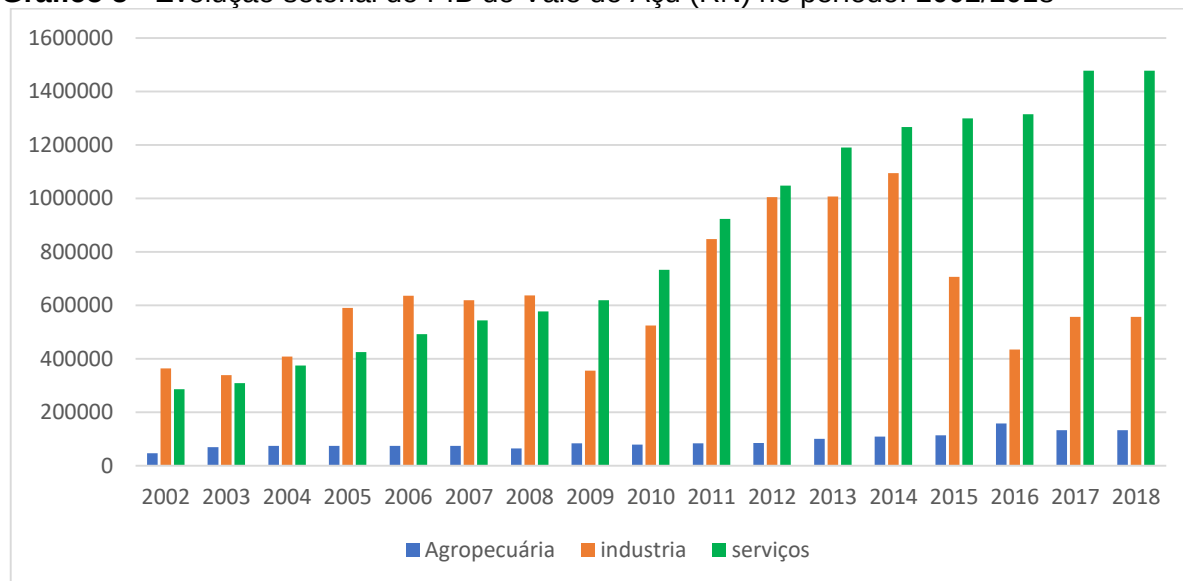
A dinâmica da composição setorial do PIB da microrregião do Vale do Açu(RN), entre 1985 e 2005, pode ser resumida de forma geral da seguinte maneira: o setor industrial cresce de forma acentuada, se tornando o principal setor da economia; o setor de serviços se mantém relativamente estável e a agropecuária perde importância, como consequência da crise que se abateu sobre a fruticultura.

Gráfico 4 - Evolução setorial do PIB do Vale do Açu (RN) no período: 1920/2005*

Fonte: IPEA, *apud* Feitosa (2008) adaptado

* fonte citada, não havendo registro do período subsequente de 2006 a 2018.

Entendemos que essa mudança é resultado direto do processo de modernização tecnológica pelo qual passou o Vale do Açu (RN) neste período, com especial destaque a extração de petróleo e gás, que determinaram o bom desempenho da indústria. A expansão do setor industrial, por sua vez, garantiu a estabilidade do setor de serviços. Para entendermos a força das transformações ocorridas no Vale do Açu (RN) nas últimas décadas, basta compararmos essa microrregião com as demais que compõem o estado do Rio Grande do Norte.

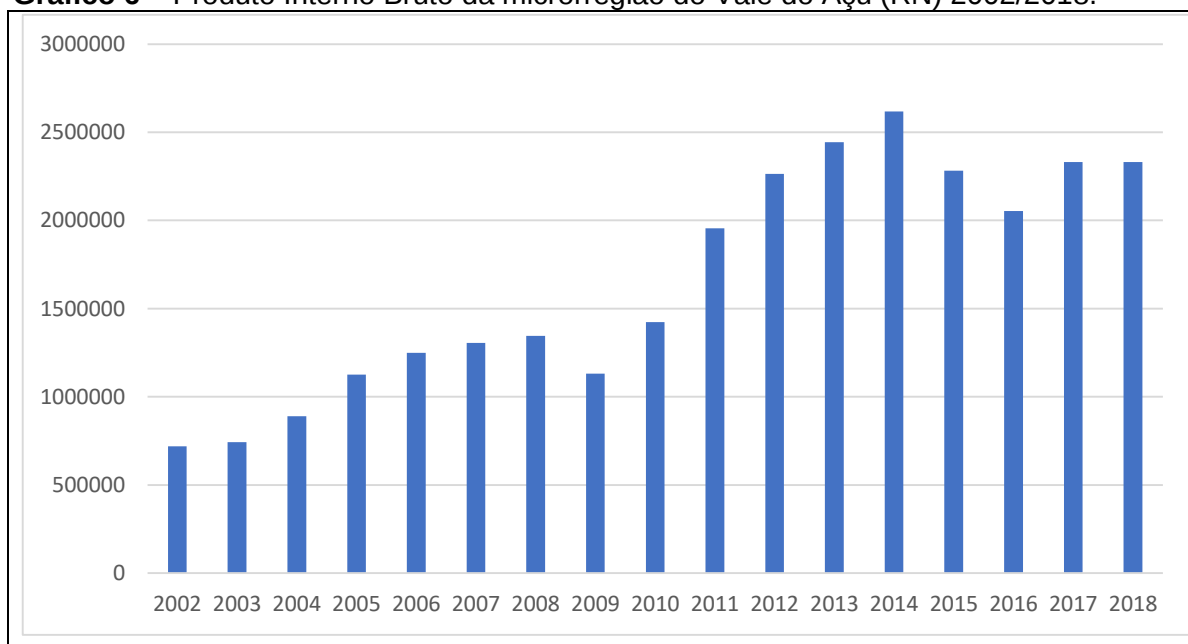
Gráfico 5 - Evolução setorial do PIB do Vale do Açu (RN) no período: 2002/2018

Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

A agropecuária inclui todas as atividades relacionadas ao setor primário da economia, o que envolve as atividades agrícolas (lavouras temporárias e permanentes), pecuária, horticultura, pesca, além do extrativismo. O setor de serviços é considerado o mais dinâmico (comércio, prestação de serviços, transporte, alimentação, serviços imobiliários, administração pública dentre outras atividades que fazem parte do setor terciário). No que se refere à renda gerada pela indústria a qual engloba todos os empreendimentos da construção civil, da indústria de transformação e de extrativismo mineral, além de outras atividades industriais de utilidade pública (SANT'ANNA, 2006).

Verificamos no gráfico 5, que representa a evolução setorial do PIB do Vale do Açu (RN) no período de 2002 a 2018, que o setor de serviço se destaca com maior participação ascendente durante o período investigado, especialmente a partir de 2011 a 2018 onde apresentou maior contribuição. O setor industrial teve sua participação significativa no início do período nos anos de 2002 a 2008, sendo afetado com a crise de 2008 e novamente apresenta um crescimento entre os anos de 2009 a 2014, a partir de então uma redução até final do período investigado. Enquanto que o setor agropecuário sua participação no PIB microrregional foi pouco significativa comparada com demais setores econômicos.

Gráfico 6 – Produto Interno Bruto da microrregião do Vale do Açu (RN) 2002/2018.



Fonte: IBGE (2019) elaboração própria.

Quando analisamos os dados relacionados ao PIB da microrregião do Vale do Açu (RN) percebe-se que ocorre um crescimento contínuo no período 2002 a 2018, apresentando uma leve baixa nos anos 2002/2004, como também no ano de 2009, ambos reflexos das crises econômicas ocorridas nos anos de 2002 e 2008.

Com efeito, a partir dos dados pertinentes às dimensões social e econômica relacionadas a microrregião do Vale do Açu (RN), nos permite, desde já, compararmos as contradições inerentes ao processo de produção e de apropriação das riquezas geradas na microrregião do Vale do Açu (RN) com aquelas produzidas no estado do Rio Grande do Norte, conforme relata Azevedo (2013, p. 121):

Ao analisarmos os dados que de algum modo ajudam a explicar e a caracterizar o processo produtivo no estado, verifica-se um notório processo de mudança marcado por coexistências, isto é, o surgimento de novas materialidades, novos objetos e fluxos, mas também a permanência de antigas relações, objetos e conteúdo, às vezes redefinidos no interior do processo de reestruturação produtiva, sobretudo a partir dos anos 1980. Ao analisar a área irrigada do estado, com base dados mais representativos por município, infere-se que sobressaí a área produtora de frutas tropicais, isto é, 122 daqueles municípios situados nos vales dos rios Piranhas-Açu e Apodi/Mossoró, tais como Alto do Rodrigues, Baraúna, Tibau, Açu, Carnaubais e Mossoró.

De fato, todas essas transformações, apesar da abundância dos recursos naturais existentes, desnudam a fragilidade da microrregião do Vale do Açu (RN) em relação a sua capacidade de produzir riquezas, nos três setores da economia de forma equilibrada.

No início da década de setenta, uma característica clara de qualquer programa de desenvolvimento no Brasil era o total desconhecimento do papel desempenhado pela atividade comercial, no conjunto das atividades econômicas, sendo indiscutivelmente privilegiado o setor industrial. Esse fato era influenciado pela era industrial, ocorrida no século passado, tendo seu início, logo após o final da II Guerra Mundial, fato que influenciou e impulsionou o desenvolvimento de muitos países, inclusive o nosso.

No início da década de oitenta o programa de metas e bases do governo federal já configurava o comércio entre os principais fatores de produção de bens e serviços, no estágio da comercialização e distribuição, buscando assim toda uma política de valorização de quase quatro milhões de empresas comerciais e de serviços existentes hoje no Brasil.

No Brasil, essa dinâmica também apresentou um crescimento significativo nos maiores centros urbano, cuja população ocupada nesse setor é superior. No caso do Rio Grande do Norte, a expansão do setor terciário veio acompanhada da diversificação das atividades comerciais e da prestação de serviços.

Nesse sentido, a expansão das atividades terciárias que ocorre no território potiguar, assim como em outros espaços de dimensões diferentes inseridas no conjunto das ações modernizadoras que ocorreram a partir da década de 1970, vem-se constituindo como um campo fértil para a geração de empregos e de atividades.

O fortalecimento desse setor acarretou um aumento na oferta de emprego e renda, ocupando boa parte da população economicamente ativa. Na microrregião do Vale do Açu (RN) alguns núcleos urbanos se destacam no quantitativo de estabelecimentos dedicados à atividade terciária, como é o caso da cidade de Assú que, por ser polo regional, concentra uma grande diversidade de empreendimentos dedicada a atender as demandas do mercado consumidor local e regional. Numericamente a cidade de Assú concentra o maior número de atividades comerciais e de prestação de serviços, seguido pelos municípios do Alto do Rodrigues, Pendências e Carnaubais que, por serem produtores de petróleo acabam recebendo influência dos recursos produzidos por essa atividade.

Nos demais municípios o setor terciário configura-se como sendo pouco dinâmico, visto que o comércio e os serviços dependem quase que exclusivamente das aposentadorias, do funcionalismo público municipal e estadual e de programas sociais como o Programa Bolsa Família.

A dinâmica geográfica do setor industrial

A indústria no Rio Grande do Norte é um importante setor da economia do estado, tendo contribuído para a economia local ao longo das últimas décadas. Algumas iniciativas governamentais têm sido adotadas como forma de desenvolver as áreas desfavorecidas, incentivando a localização de indústria no interior do estado. Nesse sentido, destaca-se o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) criado em 1985 e reformulado em 1997.

O desenho institucional do PROADI é semelhante aos que são praticados na maioria dos estados nordestinos, com inspiração no Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR). Os incentivos ao investimento industrial, via renúncia fiscal do

ICMS, estão materializados naquele programa. Os segmentos indústrias tradicionais, como a indústria têxtil, que se recuperou da crise de competitividade nos anos 1990, é uma das principais indústrias beneficiadas. Da mesma forma a PETROBRAS com a transformação do petróleo em derivados.

O PROADI tem a finalidade de favorecer o desenvolvimento industrial do RN, concedendo incentivos econômicos para instalação das indústrias. A concessão é feita pelo governo do estado do RN por meio do financiamento do ICMS. Os incentivos podem beneficiar a instalação de novos empreendimentos, como também empresas já existentes que desejam ampliar sua capacidade produtiva.

De acordo com Macedo e Araújo (2009), outro ponto importante é que no tocante aos empregos gerados. O programa teve importância no período de 2003-2007, pois o estoque do emprego formal na indústria de transformação teve um crescimento de 18,3 mil novos empregos. Com 59 projetos aprovados, nesse período, o programa gerou aproximadamente 5.583 empregos, ou seja, o PROADI foi responsável por 31,0% da variação de empregos na indústria de transformação no período supracitado. Em 2009, esse número chegou a 199 empresas inseridas no programa.

O setor secundário possui um papel importante para o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Norte, vez que as indústrias de extração e de transformação instaladas nesse recorte territorial, são responsáveis pela geração de emprego e renda. Contudo, não estão instaladas no Estado indústrias de alta tecnologia que apresentam elevado valor agregado.

O Rio Grande do Norte, assim como os demais Estados da região nordeste, no processo de industrialização e participação na atividade econômica, sempre esteve limitado a um plano secundário no cenário nacional, servindo principalmente como fornecedor de mão-de-obra e matérias-primas para as regiões Sul e Sudeste.

Destacando “a espacialidade da indústria no Rio Grande do Norte (Brasil) no contexto da reestruturação produtiva”, devemos observar as afirmações de Azevedo e Galindo (2016, p. 164):

(...) os dados evidenciam a concentração da produção industrial no Sudeste brasileiro. Não estão instaladas no Rio Grande do Norte indústrias de bens duráveis, de alta tecnologia, cujos produtos têm alto valor agregado. O valor da produção industrial do estado não representa 1% do total nacional e é pouco significativo, mesmo em relação ao Nordeste. Todavia, não se pode deixar de considerar o que o RN é um estado pequeno, que ocupa menos de 1% do território

nacional, representa menos de 2% da população brasileira, consequentemente, um pequeno mercado de trabalho e de consumo.

De fato, trata-se de atividade sem muito destaque. Segundo Galindo (2018, p. 192) “o uso do território pela indústria do RN apresenta pouca densidade e diversidade de empresas e estabelecimentos quando comparado ao restante do Brasil”.

A indústria extrativista no Rio Grande do Norte é composta, principalmente, por empresas que atuam no ramo da exploração de petróleo e gás natural, como também na extração de sal marinho (AZEVEDO; GALINDO, 2016, p. 115) e de minerais metálicos (ouro, ferro e tungstênio), não metálicos (feldspato, fluorita, quartzo, mármore, sal marinho, calcário, areia, argila e rochas ornamentais) e gemas (esmeralda, turmalina, águas marinhas, ametista e berilo).

No Rio Grande do Norte, a indústria de transformação destaca-se a produção de artigos de vestuário, bonés, redes, telhas e tijolos, alimentos e bebidas, além de derivados dos minerais que são explorados no estado, como é o caso do querosene para aeronaves, da gasolina, cimento, cal, gesso, vidro, produtos cerâmicos, dentre outros produtos.

Na microrregião do Vale do Açu (RN), a indústria de transformação supera significativamente o quantitativo de empresas voltadas à extração de recursos naturais, conforme apresentado na Tabela 15.

Tabela 15 – Quantidade de indústrias extrativas e de transformação por município na microrregião do Vale do Açu (RN).

Municípios	Indústria Extrativista	Indústria de transformação
Açu (RN)	1	68
Alto do Rodrigues (RN)	2	11
Carnaubais (RN)	0	3
Ipanguaçu (RN)	0	8
Itajá (RN)	1	30
Jucurutu (RN)	0	19
Pendências (RN)	1	10
Porto do Mangue (RN)	4	2
São Rafael (RN)	0	2
TOTAL	9	153

Fonte: Adaptado Silva Filho (2019)

Na microrregião Vale do Açu (RN), as indústrias extrativistas cadastradas na Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Norte (FIERN) estão voltadas à extração de petróleo e gás natural, de pedras, britas e sal marinho.

Além da retirada da argila, constatou-se a extração de água mineral no município de Assú que comercializa esse produto local e regionalmente. No que se refere à indústria de transformação no Vale do Açu (RN) que atuam em diversos ramos de atuação, destacam-se as agroindústrias de beneficiamento de frutas, indústrias de cerâmica vermelha, panificadoras, madeireiras, beneficiadoras de água mineral e castanha-de-caju, unidades de fabricação de produtos lácteos como iogurtes, queijos, manteiga e nata; além de marmorarias e miniempresas de fabricação de sabão, produtos têxteis, esquadrias e sorvete (SILVA FILHO, 2019).

Muitas dessas empresas utilizam produtos regionais advindos do setor primário local para beneficiá-los e comercializar no mercado regional e estadual. Portanto, essas indústrias aproveitam as potencialidades locais para agregar valor aos produtos finais e, por conseguinte, gerar renda para a população que sobrevive do setor primário e secundário.

A microrregião do Vale do Açu (RN) é a que apresenta o maior número de estabelecimentos agropecuários que utilizam a tecnologia da irrigação, com 924 unidades, conforme o Censo Agropecuário 20017. Entretanto, a irrigação continua sendo um tipo de benefício distribuído desigualmente na região. Para Silva Filho (2019), apenas quatro municípios concentram o maior número de estabelecimentos com irrigação: Alto do Rodrigues (27,60%), Ipanguaçu (21,65%), Assú (16,13%) e Carnaubais (12,01%). Tais números apontam, nesse sentido, à configuração de uma região de especialização produtiva agrícola dentro do próprio Vale do Açu (RN), na medida em que a concentração de áreas irrigadas neste espaço abrange apenas uma pequena parcela dos produtores (21,58%) localizados em seu território (SILVA FILHO, 2019).

Para compreender as transformações ocorridas a partir das políticas públicas na microrregião do Vale do Açu-RN em estudo, seguiremos no próximo capítulo com uma exposição dos conceitos, modelos, tipologias e aplicações dessas políticas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS: conceitos, modelos, tipologias e aplicações

O termo, política pública é recente, surgiu nas ciências a partir das últimas décadas do século passado, onde igualmente se desencadeou o estudo das instituições, regras e os modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para a ampliação desse importante instituto. O primeiro foi à adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países em desenvolvimento. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas⁶ do pós-guerra por políticas restritivas⁷ de gastos.

Assim, o ajuste fiscal representou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e restrições à intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. O terceiro aspecto, estar relacionado aos países em desenvolvimento ou recém-democratizados, estes não conseguiram impulsionar o desenvolvimento econômico tampouco promover a inclusão social de grande parte de sua população. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública (SOUZA, 2003).

Segundo Souza (2006), a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA. A mesma surge sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, dando ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, mas como análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Enquanto que na Europa, a área de política pública surge como um desdobramento dos trabalhos relacionados às teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo - produtor de políticas públicas.

A autora afirma ainda que o pressuposto analítico dos estudos sobre políticas públicas segue três caminhos. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, que focalizava o estudo das instituições, consideradas importantes para limitar a tirania e

⁶ **Políticas keynesianas:** é uma teoria econômica do começo do século XX, baseada nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes, que defendia a ação do estado na economia com o objetivo atingir o pleno emprego.

⁷ **Políticas restritivas:** Restringindo diretamente a demanda agregada. Política Fiscal é a manipulação dos tributos e dos gastos do governo para regular a atividade econômica. Ela é usada para neutralizar as tendências à depressão e à inflação.

as paixões inerentes à natureza humana. O segundo voltado a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. Ao final, o terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

3.1 PERCURSORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para melhor entender a origem das políticas públicas, é preciso revisitar as discussões realizadas pelos seus precursores. São quatro os considerados fundadores da área de políticas públicas:

i) Laswell (1958) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), nos anos 30, para conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também para estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo;

ii) Simon (1957) inseriu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, onde argumentava que a limitação dessa racionalidade ocorre por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc. Mas a racionalidade, segundo Simon (1957), pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, a busca de maximização de interesses próprios.

Souza (2006) afirma que outros autores como Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Simon (1957) e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.

No entanto, as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

iii) Easton (1965), por sua vez, contribuiu ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Para esse autor, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Souza (2006), apresenta definições sobre políticas públicas de diversos autores, a saber: Mead (1995) a define como “um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas” e Lynn (1980), relaciona essas políticas a “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Peters (1986), por sua vez, considera a política pública como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.

iv) Dye (1984), porém, sintetiza o significado de política pública como sendo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell (1958), a qual impõe que decisões e análises sobre política pública impliquem responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz?

De fato, esses conceitos ao concentrar-se no papel dos governos acabam por deixar de lado o aspecto conflituoso destas políticas públicas e os limites que cercam as decisões dos governos; sem contar que ainda deixam de fora as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Os significados que se buscam alcançar, nos estudos sobre políticas públicas apresentam uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses, contam, mesmo que haja diferenças sobre a importância relativa destes fatores. Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos (SOUZA, 2003).

As políticas públicas, em geral, repercutem na economia e nas sociedades. Desta forma, qualquer teoria necessita apresentar explicações sobre as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Entende-se a política pública como um campo do conhecimento onde se busca, ao mesmo tempo; além de colocar o governo em ação fazer com que esses atos sejam permanentemente analisados e, se necessário for, apresentar mudanças, com vistas ao aperfeiçoamento dessas ações.

A formulação de políticas públicas apresenta na verdade, as iniciativas dos governos democráticos em traduzirem seus propósitos de plataformas eleitorais, em programas e ações que levarão a mudanças no mundo real.

Nessa linha, a política pública é uma área que apresenta diversas unidades, a qual conduz a duas implicações. A primeira, a área de políticas públicas tornam-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Com isso, apesar de possuir suas próprias teorias e métodos, também pode ser objeto analítico de outros ramos do conhecimento. A segunda é que apesar do caráter holístico da área ela suporta vários “olhares”. Assim sendo, após serem desenhadas e formuladas, transformam-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. A partir de então, quando postas em ação, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, 2003).

É importante salientar que, no debate sobre políticas públicas o espaço que cabe aos governos na definição e implementação é motivo de preocupação. Não significa que o Estado reflita apenas as pressões dos grupos de interesse, como a visão do pluralismo⁸. Ou que o Estado escolha as políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas visões do elitismo⁹, ou que expressem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado.

Sobre essa questão, Souza (2006, p.27) afirma que:

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas.

Segundo a autora, essa autonomia relativa do Estado pode gerar determinadas capacidades, que podem criar as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. Essa “autonomia” e o desenvolvimento dessas

⁸ **Visão do pluralismo:** Em política, é o reconhecimento de que vários partidos possuem igual direito ao exercício do poder político segundo procedimentos eleitorais claramente definidos

⁹ **Visões do elitismo:** é uma vertente da ciência política baseada no princípio minoritário, segundo o qual o poder político está sempre nas mãos de uma minoria bem ajustada

“capacidades” dos governos dependem de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. Reconhece-se que outros segmentos além dos governos se envolvem na formulação de políticas públicas, a exemplo dos grupos de interesse e os movimentos sociais, onde cada um possui maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo.

Alguns autores afirmam que o papel dos governos tem sido reduzido por fenômenos como a globalização. Esta diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Apesar da existência de limitações, estas não inibem a capacidade das instituições governamentais de gerir a sociedade, embora a atividade de governar e de formular políticas públicas torne-se mais complexa (MELO, 1999; PETERS, 1998).

3.2 MODELOS E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES.

Alguns modelos de políticas públicas foram desenvolvidos para se entender melhor a maneira como o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Dentre esses modelos podemos citar os mais importantes:

a) O tipo da política pública: elaborado através de uma máxima: a “política pública faz a política”. Entende-se que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição. Para Figueiredo (1986), a política pública apresenta quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, estas são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, esta atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos no futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos.

Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

b) O incrementalíssimo: neste modelo a visão da política pública apresenta-se como um processo incremental. Os autores argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública, partem de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas (PINTO, 2004).

É a força do incrementalíssimo que mantém intactas estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Segundo Pinto (2004) é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

c) O ciclo da política pública: neste modelo a política pública é vista como um ciclo deliberativo. Este ciclo é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (PINTO, 2004).

Este modelo enfatiza a definição de agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas. À pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse. A construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator determinante na definição da agenda. A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc. e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas (PINTO, 2004).

d) O modelo “*garbage can*”: Nesta visão, no *garbage can* ou “lata de lixo”, as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias

com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que eles aparecem (CAPELLA, 2005).

e) O modelo da coalizão de defesa: os defensores deste modelo discordam da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo *garbage can* que pouco explica por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Neste modelo, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem (REIS, 2003).

f) Arenas sociais: o modelo de arenas sociais apresenta política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que um evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando o governo passa a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras. São três os principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (i) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (ii) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; e (iii) informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Os empreendedores podem constituir, e em geral constituem, redes sociais. Segundo Marques (2000) a força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.

g) O modelo do equilíbrio interrompido: foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993), baseado em noções de biologia e computação. Da biologia veio a noção de “equilíbrio interrompido”, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez. Segundo Marques

(2000), os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança mais profunda. Este modelo, segundo o autor, permite entender por que um sistema político pode agir tanto de forma incremental, isto é, mantendo o status quo, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas.

h) Modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal: a partir da influência do que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público” e da política fiscal restritiva de gasto, adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. A eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política. Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas (CAPELLA, 2005).

A ênfase na eficiência nasceu do fato de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões redistributivas ou distributivas. As razões para tal reconhecimento estão na crise fiscal e ideológica do Estado, aliadas ao declínio do sonho pluralista que caracterizou a visão norte-americana sobre políticas públicas em décadas passadas.

Segundo Capella (2005), a “boa” política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional. Como consequência, passou-se a enfatizar a questão da eficiência/razionalidade das políticas públicas, que seria alcançada por novas políticas voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social, as quais, afirma-se, poderiam diminuir os riscos da ação coletiva.

O elemento credibilidade das políticas públicas também ganhou importância, assim, as regras pré-anunciadas seriam mais eficientes do que o poder discricionário de políticos e burocratas, contido nas políticas públicas. O fator credibilidade passou a ser fundamental para políticas como a monetária, mas também influenciou o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas. Segundo Capella (2005), a credibilidade se baseia na existência de regras claras em contraposição à

discrecionalidade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência. Além do mais, a discrecionalidade gera altos custos de transação.

Podemos então afirmar, que dois dos modelos apresentados tem uma relação direta com as políticas públicas numa dimensão regional, a saber: O modelo *O ciclo da política pública*, o qual direciona os problemas para agenda, construindo uma consciência coletiva da necessidade de enfrentar tais dificuldades, sendo esta consciência fator determinante na definição de uma agenda política. O outro, *modelo influenciado pelos “novo gerencialismo público”* voltado para a busca de eficiência, onde a eficiência é vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política.

Por sua vez, Souza (2006) afirma que a delegação para órgãos “independentes” nacionais, mas também internacionais, passou a ser outro elemento importante no desenho das políticas públicas. Isso ocorreu devido a credibilidade desses órgãos “independentes” devido à experiência técnica de seus membros e para que as regras não fossem, aqui também, submetidas às incertezas dos ciclos eleitorais, mantendo sua continuidade e coerência. Exemplos da influência desta nova visão sobre as políticas públicas já são abundantes, destacando-se a relevância assumida pela OMC - Organização Mundial do Comércio - e pelas ONGs – Organizações Não Governamentais, assim como a defesa de mandato por tempo determinado para os diretores das agências de regulação e a defesa da “independência” operacional ou autonomia dos Bancos centrais.

A autora ainda acredita que concorrendo com a influência do “novo gerencialismo público” nas políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo, impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo. Fóruns decisórios como conselhos comunitários e Orçamento Participativo seriam as equivalentes políticas da eficiência.

O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, especialmente o chamado neo-institucionalismo, que valoriza a importância crucial instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. Segundo Simon (1957), esse debate foi iniciado pela teoria da escolha racional pelo questionamento de dois mitos. O primeiro é o de que, conforme mencionado, interesses individuais agregados gerariam ação coletiva. O segundo é o de que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos. Definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas.

Outros ramos da teoria neo-institucionalista, também contribuem para o debate sobre o papel das instituições na modelagem das preferências dos decisores, a exemplo do institucionalismo histórico e o estruturalista. De acordo com Faria (2003), para estas variantes, as instituições moldam as definições dos decisores, embora a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus próprios interesses. A ação racional igualmente depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas consequências e avaliações dos seus possíveis resultados.

Portanto, a visão mais comum da teoria da escolha pública, de que o processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto interesse, é contestada pela visão de que interesses são mobilizados não só pelo auto interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país. Mello (1999) argumenta que os tomadores de decisão agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas.

A teoria da escolha pública adota um viés normativamente cético quanto à capacidade dos governos de formularem políticas públicas devido a situações como auto interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particularistas. Mello (1999) concorda que essa teoria é, provavelmente, a que demonstra mais mal-estar e desconfiança na capacidade dos mecanismos políticos de decisão, defendendo a superioridade das decisões tomadas pelo mercado vis-à-vis as tomadas pelos políticos e pela burocracia.

Buscando compreender um pouco mais as contribuições do chamado neo-institucionalismo para a área de políticas públicas, sabemos que, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Assim, o que a teoria neo-institucionalista¹⁰ nos ilumina é no entendimento de que não são somente os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições (MARQUES, 2000).

Depreende-se que os conceitos e modelos sobre as políticas públicas acima resumidos, podem permitir a compreensão do problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados por essas política.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: Aquela que permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis, regras e espaços geográficos; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. Ela, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo, que envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas, independentemente das localidades. De fato, essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalíssimo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalíssimo histórico. Assim como os espaços, as políticas públicas também são seletivas. É sobre a seletividade dessas políticas que propomos analisar

¹⁰ A gênese do Neo-Institucionalismo fundamenta-se na intenção dos pesquisadores em analisar e responder às alterações no conceito e impacto das instituições tradicionais quer sejam de âmbito social, político ou econômico.

se estas estão também em consonância com a seletividade territorial, ou melhor, com a seletividade regional.

A despeito das contribuições das diversas vertentes da teoria neo-institucionalista para a análise de políticas públicas, é preciso ter clareza sobre quando e como utilizá-lo. Isso porque, como já argumentado anteriormente (Souza, 2003), analisar políticas públicas significa, muitas vezes, estudar o “governo em ação”, razão pela qual nem sempre os pressupostos neo-institucionalista se adaptam a essa análise.

3. 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO TRABALHO E RENDA.

No Brasil a experiência com políticas públicas direcionadas ao tema do emprego é bastante tardia, se comparada àquela dos países centrais. Como também é recente a experiência do país com a adoção de formas mais participativas de gestão pública, em especial na área do investimento, do trabalho e emprego, muito embora já se tenha conhecimento prévio da seletividade e centralidade da maioria das políticas públicas nas regiões brasileiras. Sobre essa diferenciação, Santos e Silveira (2001, p. 259) falam que [...] “as desigualdades territoriais do presente têm como fundamento um número de variáveis bem mais vasto, cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação”.

Considerando a trajetória de construção das políticas de emprego no Brasil, assim como os novos cenários configurados especialmente a partir dos anos 1980, sobretudo no que se refere aos padrões de relações de trabalho que, sob fortes disputas, vêm se impondo, que desafios atualmente se colocam quanto ao esforço de construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país.

Política pública compreende um processo de decisão, onde são estabelecidos prioridades e diretrizes que organizam programas nas mais diversas áreas, tendo como objetivo melhorar a qualidade de vida do cidadão, como esclarece Teixeira (2002, p.2).

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando com que consequência e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso

considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

Segundo esse mesmo autor, para formular uma política pública devemos observar como a sociedade está organizada culturalmente, ao mesmo tempo saber a diferença entre a política de governo, que cuida da administração e gestão e política pública, que é um processo de decisão entre governo e sociedade onde todos participam, ou seja, discussão política que visam às melhorias dos cidadãos.

Temos observado que nos últimos anos a sociedade civil está cada vez mais presente nas questões de interesse geral, tendo como referência o mercado de trabalho, em particular nas questões que envolvem o desemprego. Em resposta o governo tem proposto alternativas com diversas políticas públicas que respondam a estas demandas da sociedade.

Dessa forma, a palavra política de emprego parece ser muito abrangente, pois incluem as políticas macroeconômicas como as keynesianas, que tem o objetivo de elevar a oferta de emprego e até mudanças na legislação trabalhista e as de regulação que envolve interesse público, como os programas de geração de emprego e renda. No entanto, toda política pública que tenha o objetivo de gerar emprego, seja direto e/ou indireto, define-se como uma política de emprego.

Para Rua (2008, p.17), “política pública é o conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder, ou seja, buscam a resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos”. Sendo que, a forma utilizada por esses procedimentos são princípios norteadores de relação entre o poder público e sociedade, visando amenizar os graves problemas sociais como a pobreza, aumento da informalidade.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social no processo de decisão (TEXEIRA, 2002, p. 2).

Para o autor supracitado, tanto a elaboração como os resultados de uma política pública produziram efeitos sobre os atores envolvidos. De maneira geral, para se ter eficácia, é necessária que exista mediações sociais e institucionais. Assim, essa relação de poder deve estar inter-relacionada uma vez que envolve projetos e interesses que definiram o bem-estar aos trabalhadores em geral.

Nesse sentido, existem algumas modalidades de políticas públicas que são importantes serem destacadas, uma vez que definirão o tipo de atuação frente à formulação e o modo como serão estabelecidas.

Quanto à natureza ou grau de intervenção: a) estrutural – buscam interferir em relações como renda, emprego, propriedade etc. b) conjuntural ou emergencial – objetivam amainar uma situação temporária, e imediata (TEXEIRA 2002, p. 3).

Segundo Teixeira (2002), o grau de intervenção tem característica tanto estrutural, como emergencial, e estes são critérios utilizados na formulação das políticas públicas. Com a introdução do neoliberalismo, há mudanças nas políticas, sendo que uma política pública para sua execução necessita da intervenção do Estado em várias áreas.

Quanto ao processo decisório, Rua (2008) faz uma relação entre a política pública e a decisão política, onde as mesmas refletem na proporção de maior ou menor grau de interesse dos envolvidos, o que corresponde a uma escolha nas possíveis alternativas existentes e a preferência dos atores.

Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Decisão política corresponde a uma escolha dentre um conjunto de possíveis alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando em maior ou menor grau uma – certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis (RUA 2008, p.19).

Os estudos sobre políticas públicas no seu início, tinham por característica apenas analisar como funcionava o estado e suas instituições e não a produção dos governos. Como afirma Souza (2006, p. 22) “na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado - governo - produtor, por excelência, de políticas públicas”. E é na ciência política, que se busca entender as ações do governo.

Na perspectiva de Teixeira (2002, p. 3), “As políticas públicas visam responder as demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis”.

Desse modo, e segundo os autores, os pressupostos que definem a linha de estudos sobre as políticas públicas e que os principais contemplados dessas ações,

são os que por alguma razão estão fora do mercado de trabalho, que são grupos de pessoas em situação de vulnerabilidade, os que vivem abaixo da linha pobreza e desempregados, é essencial o desenvolvimento de políticas públicas que atendam a estes segmentos buscando alternativas que viabilizem a criação de novos postos de trabalho.

A análise de Serra (2009) merece destaque, visto que, a uma interligação entre políticas públicas com os vários campos da gestão pública:

A política econômica, a política de assistência tributária a política de assistência social, entre outras. Penso que o carro chefe da política pública de desenvolvimento econômico nacional deveria incrementar a criação de empregos formais, onde a política de Geração de Trabalho e Renda seria uma estratégia, em termos de criação de emprego e de efetiva qualificação e colocação de trabalhadores no mercado formal (SERRA, 2009, p. 247).

Conforme Serra (2009), a conexão entre estas políticas seriam uma alternativa de desenvolvimento e consolidação para a criação de empregos formais e resultariam num conjunto de ações voltadas a resolver o problema do desemprego e o crescimento da informalidade. Ao mesmo tempo, a intervenção governamental é importante na medida em que concilie essas políticas com o propósito de combate ao desemprego proporcionando assim, um maior acesso ao mercado de trabalho.

Sendo assim, as definições citadas mostram que a política pública é um conjunto de ações tomadas por partes dos governos, empresários, organizações de trabalhadores e movimentos sociais, ou seja, a mesma interpreta as manifestações dos atores envolvidos que se resume num propósito tendo como exemplo reivindicações das demandas favorecidas por estas políticas.

Ademais, para maior entendimento a próxima seção fará um breve relato histórico sobre as políticas públicas no Brasil.

3.4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA NO BRASIL: BREVE RELATO HISTÓRICO.

Em 1930 a produção nacional do café era em quantidade, sendo que a economia mundial entrou numa das maiores crises da época. Isso gerou uma crise na economia cafeeira, onde os produtores do café o estocavam e estes recebiam pelo

café preços maiores do que os fixados pelo mercado. Esse fato representava um estímulo para que os mesmos continuassem o cultivo, desse modo gerou-se um acúmulo de produção no país sendo que o mercado internacional vinha enfrentando depressões em virtude da desvalorização cambial e valorização do café, logo os preços baixaram.

Conforme Gremaud (2010, p. 341), “Isso obrigou o governo a intervir fortemente, comprando o estoque de café e desvalorizando o câmbio, tendo por objetivo proteger o setor cafeeiro e ao mesmo tempo preservar o nível de emprego e renda dessa economia”. Assim, neste cenário fica claro que a economia Brasileira era agroexportadora e dependente de importações, tendo suas raízes na produção primária. Logo, com acúmulo de café acabou gerando um problema para o governo que queria proteger este setor, manter o nível de emprego e renda e como não conseguiu devolver ao mercado os estoques de café, nas décadas de 1930 e 1940 aconteceu a queima de uma parte.

Segundo Pochmann (2010, p. 73), “Nas sociedades agrárias, por exemplo, o trabalho voltava – se fundamentalmente para o estrito objetivo de prover a sobrevivência, exigindo que o seu exercício ocorresse desde a fase infantil até o envelhecimento terminal”. O trabalho era um processo simultâneo: os mais velhos preparavam os mais novos e tudo era produzido para subsistência, característica da economia brasileira na época.

Assim, no século XIX a industrialização tornou-se necessária. A sociedade enfrentou um período de transição, de urbanização, industrialização e trabalho assalariado, e parte desse processo tiveram origem na economia cafeeira. Assim, a primeira guerra mundial e a depressão de 1930, marcaram o nascimento para indústria do Brasil. Daí surge as novas modalidades na condição do trabalho.

A transição populacional do campo para a cidade ocorreu em simultânea ampliação da estrutura ocupacional urbana, especialmente puxada pelo setor industrial e pela construção civil. Da mesma forma, o setor terciário (comércio e serviços urbanos) cresceu consideravelmente, permitindo que as novas ofertas de emprego fossem superiores, em geral, aos postos de trabalho do meio rural, não obstante o predomínio da baixa remuneração dos empregados nas cidades (POCHMANN, 2010, p. 640).

Para o autor, a relação que se estabelece é que a estrutura produtiva da época mostra a sua incapacidade diante do novo processo que se iniciava resultado da

introdução lenta da indústria, onde a população rural migrou para as cidades gerando um crescimento significativo da mão de obra disponível, sendo que não havia nenhuma qualificação dessas pessoas para o trabalho em crescente expansão.

Isto reforça a discussão, que em meados da década de 1930 e início da década de 1940, no primeiro governo de Getúlio Vargas o mercado de trabalho tem sua origem e nele foi criada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

Os elementos básicos do sistema de organização sindical, bem como do sistema de negociação coletiva, são: o monopólio da representação sindical por categoria, a mediação a arbitragem compulsória por meio da Delegacia Regional do Trabalho e do poder normativo da justiça do trabalho, a solução de conflitos individuais com a intervenção direta do Estado e a contribuição sindical obrigatória (CAPELAS 2010, p. 219).

Segundo Capelas (2010), o intervencionismo do estado é um elemento presente no movimento sindical, desde suas representações aos órgãos competentes. O sindicalismo é uma forma de organização dos trabalhadores para lutarem por melhores condições de trabalho e buscarem negociar em igualdade com seus empregadores, a favor da coletividade.

Todavia, em meados de 1970 aconteceu a crise econômica do aumento súbito do preço do petróleo (choques do petróleo), de acordo com Ramos (2003, p. 04) “as novas configurações de preços relativos (preços do petróleo mais elevados), as economias retornariam às performances que tinham a partir da segunda guerra”. O petróleo era um suporte político utilizados nas diversas economias mundiais, no entanto este foi um período de perdas tanto de produtividade como lucratividade.

Segundo Ramos (2003, p. 09), “A crise não restringia apenas a uma alteração dos preços relativos, na verdade ela mostra um esgotamento do modelo de crescimento que tinha sido homogêneo desde o pós-guerra”. Além disso, a economia mundial passava por um momento de crescimento econômico e acreditava-se que no Brasil haveria uma melhora das condições de vida da população, consequência direta do crescimento econômico. Paralelo a isso o desemprego era entendido como uma imperfeição devido ao baixo nível de crescimento que marcava a economia brasileira nesta fase. Logo, isto explica a quase ausência de programas públicos de emprego e renda nos anos de 1960 e 1970 no Brasil.

Desse modo, Serra (2009, p. 246) afirma que “objetivando o enfrentamento dessa crise, resultou em novo modelo de produção, a chamada reestruturação

produtiva que modificou os processos de produção e o trabalho, alterando suas formas condições e relações de produção”. Observamos, porém, que neste período ocorreram diversas mudanças nas economias desenvolvidas, resultando num cenário de transformações econômicas, tecnológicas, organizacionais e sociais que afetaram negativamente o mercado de trabalho e o desemprego tornou-se o problema no mundo desenvolvido.

As transformações produtivas permitidas pelas inovações técnicas e organizacionais foram implodindo progressivamente a densidade do contrato de trabalho por tempo indeterminado. A despeito de reforçarem o assalariamento, elas instabilizaram esta forma de reação de trabalho. A terceirização e a polivalência, sob a égide da ameaça recorrente do progresso técnico sobre a condição de trabalho, deram as empresas um poder importante de gestão da mobilidade do trabalho segundo seus interesses (DEDECA 2010, p. 10).

Segundo o autor supracitado, o acesso as tecnologias ocasionaram mudanças acompanhadas pela desvalorização do trabalho, com contratos por tempo indeterminado e parcial, tornando indispensável a simples defesa do emprego pelo trabalhador, reforçando assim a insegurança em relação ao futuro do mercado de trabalho.

Ainda, segundo Serra (2009), desde a década de 1980 ocorreram múltiplas alterações no mundo do trabalho, resultante do novo padrão produtivo, como o processo de substituição dos empregos formais por novas modalidades de inserção no mercado de trabalho, em escala mundial resultado da flexibilidade do mercado de trabalho que se resume em o trabalhador ficar à disposição do empregador, quanto a sua jornada de trabalho e período de contratação.

Na linha do entendimento de Capelas (2010, p. 222), “O governo Fernando Collor marca a plena aceitação dos princípios neoliberais na determinação da política econômica e no papel do Estado na economia”. Apesar de sua curta gestão, deu início as privatizações das empresas públicas. Assim, a abertura comercial resultou no aumento das importações e desemprego era a nova fase da economia brasileira.

Os bens produzidos internamente, e que eram protegidos da concorrência internacional, de repente se viram em uma situação de forte competição com os produtos importados. O discurso neoliberal que ganhou força nesse período era o de que os produtos nacionais tinham pouca competitividade devido ao alto custo do fator trabalho, principalmente por causa das contribuições sociais a ele associado, ao alto custo das operações portuárias, ao custo do transporte

rodoviário, a rigidez do mercado de trabalho, entre outros (CAPELAS 2010, p. 222).

Com essas ocorrências verificamos que as transformações econômicas e tecnológicas foram marcantes e tiveram reflexos no trabalhador. No entanto, a precarização das relações de trabalho, mediante as novas práticas adotadas pelas empresas como a substituição do emprego formal pelo temporário, parcial, subcontratos e terceirizados, tiveram efeitos da globalização e abertura comercial dos anos 1990 que acelerou a passagem das relações sociais e econômicas, com a inflação em alta, instabilidade nos preços, e privatizações aos quais motivou sérios problemas ao mercado de trabalho no país.

Assim, a próxima seção apresenta, de forma sucinta, o Sistema Nacional de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, bem como as políticas públicas passivas e ativas implementadas.

3.4.1 As políticas ativas e passivas no mercado de trabalho

Como exposto na seção anterior, a experiência brasileira se deu com a criação do Ministério do Trabalho; a consolidação das Leis Trabalhistas em meados da década de 1930 a 1940. Diante de tantas mudanças ocasionadas pelas crises capitalistas que gerou tanto desemprego, surgem as políticas públicas de emprego como forma de corrigir estas falhas no mercado de trabalho, dividindo-se em políticas passivas e ativas.

A estrutura dessas políticas públicas se dá por meio de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda criado em 1995, distribuído em três áreas: 1) as políticas de caráter compensatório, de apoio ao desempregado, através do abono salarial e seguro-desemprego; 2) as políticas ativas: Qualificação Profissional e a Intermediação de mão de obra ou Colocação Profissional que busca inserir no mercado os desempregados; 3) o conjunto de políticas de créditos dirigidas aos diversos setores produtivos capazes de gerar trabalho e renda (SERRA 2009, p. 248).

Com base em Machado (2011), denominamos políticas de emprego passivas as que compreendem as ações favoráveis a condição de desempregado via transferência de renda e/ou redução da oferta de trabalho por meio de aposentadoria, buscando também garantir um determinado nível de consumo e bem estar a este

trabalhador que se encontram em dificuldade de inserir-se no mercado de trabalho. No entanto, essas transferências, de caráter monetário ao trabalhador desempregado não significa um emprego posterior ao benefício.

Políticas passivas cujo objetivo principal é aumentar o bem-estar dos indivíduos mais vulneráveis, como desempregados, sem a garantia de inserção automática na atividade econômica, ou minimizar o trabalho precário tornando-o relativamente mais caro (MACHADO, 2011, p. 3).

Dentre as políticas públicas de Emprego, Trabalho e Renda destacam-se, para Ramos (2003, p. 15) “A política de emprego passiva mais importante é o seguro-desemprego. Classificamos como mais importante em termos de recursos tanto no Brasil como nos países da OCDE”. Em 1989, a Constituição Federal criou o programa do seguro desemprego e também institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

A partir dessa época, os recursos para o custeio e investimento do Sistema Nacional de Emprego (SINE) passaram a ser provenientes do FAT, por intermédio do programa do seguro-desemprego. As normas e diretrizes de atuação do SINE, então, passaram a ser definidas pelo ministério do trabalho e pelo conselho deliberativo do FAT – (CODEFAT), a quem compete gerir o FAT e deliberar sobre diversas matérias relacionadas ao fundo.

O programa seguro desemprego também é uma política pública e um benefício garantido constitucionalmente, e atualmente existem cinco modalidades. A primeira modalidade é o seguro desemprego formal iniciado em 1986, com a finalidade de prover assistência financeira temporária aos trabalhadores desempregado sem justa causa, e auxiliá-lo na manutenção e na busca de emprego, provendo para tanto, ações integradas de orientação.

Já a segunda modalidade é o seguro-desemprego pescador artesanal iniciado em 1992 e é dirigido ao pescador profissional que exerça sua atividade de forma profissional, individual ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de parceiros e que teve que interromper a pesca para preservação da espécie (defeso), fixado através de instrumento normativo publicado no Diário Oficial da União.

A terceira modalidade é a bolsa qualificação iniciada em 1999, que visa à qualificação profissional e é uma política ativa destinada a subvencionar os trabalhadores, com contratos suspensos, em conformidade com o disposto em

convenção ou em acordo coletivo de trabalho, devidamente matriculado em curso ou programa de qualificação profissional oferecido pelo empregador.

A possibilidade de uso do seguro-desemprego como bolsa qualificação profissional, para trabalhadores com contratos de trabalho suspenso é uma atividade que surge como alternativa à demissão do trabalhador formal, em momentos de retração da atividade econômica que, por razões conjunturais, associadas ao ambiente macroeconômico ou motivações cíclicas e estruturais, causam impactos inevitáveis ao mercado de trabalho.

A quarta modalidade é o seguro-desemprego empregado doméstico iniciado em 2011, e tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao empregado doméstico dispensado sem justa causa. O valor de cada parcela é de um salário mínimo, sendo que cada segurado recebe no máximo três parcelas. É um auxílio concedido ao empregado doméstico, inscrito no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que tenha sido dispensado sem justa causa.

E a quinta modalidade é o seguro-desemprego trabalhador resgatado iniciado em 2003, é um auxílio temporário concedido ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Tendo direito a no máximo três parcelas no valor de um salário mínimo.¹¹

A política de emprego ativa utiliza-se de uma série de ações que buscam elevar o nível de emprego, atuando em sua maioria sobre os trabalhadores.

Estas políticas destinam-se a melhorar a qualidade da oferta da mão-de-obra, a gerar demanda por trabalho e a intermediar de maneira mais eficiente o matching entre ofertantes e demandantes do trabalho. Políticas ativas exitosas aumentam a probabilidade de o desempregado encontrar uma ocupação e/ou a probabilidade de o subempregado melhorar sua produtividade e sua remuneração (MACHADO, 2011, p. 3).

Diante disso, observamos que há certa importância dessas políticas sobre a oferta e demanda por trabalho, uma vez que propicia qualificação e subsídio, tendo em vista que se forem bem-sucedidas poderão aumentar a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho.

As políticas ativas do mercado de trabalho englobam objetivos econômicos, políticos, sociais e culturais. Do ponto de vista

¹¹ Disponível em < <http://www.mte.gov.br>.

econômico, e sob a ótica do mercado de trabalho, elas são regra geral, destinadas a satisfazerem três objetivos principais: i) mobilização e desenvolvimento de recursos humanos; ii) treinamento e reciclagem da força de trabalho; e iii) melhoria das oportunidades de emprego dos trabalhadores em desvantagem no mercado de trabalho, tais como desempregados de longo-prazo que vão perdendo paulatinamente seu contato com o mercado de trabalho, bem como dos jovens, dos incapacitados e dos hipossuficientes¹² (CHAHAD, 2003p. 03).

Para Chahad (2003), estes objetivos têm a finalidade de capacitar por meio de cursos, treinamentos e orientação profissional os trabalhadores que se encontram em desvantagens no mercado de trabalho. Promovendo de forma direta e indireta a geração de emprego.

Intermediação de mão-de-obra é uma política pública implementada pelo Sistema Nacional de Emprego – (SINE), sua criação fundamenta-se na convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – (OIT), que trata da organização do serviço público de emprego, ratificada pelo Brasil.

Essa iniciativa tinha como principal finalidade na época de sua criação, promover a intermediação de mão-de-obra, implantando serviços e agências de colocação em todo o País (postos de atendimento). Além disso, previa o desenvolvimento de uma série de ações relacionadas a essa finalidade principal: organizar um sistema de informações sobre o mercado de trabalho, identificar o trabalhador por meio da carteira de trabalho e previdência social e fornecer subsídio ao sistema educacional e de formação de mão-de-obra para a elaboração de suas programações.

O Programa de Emprego e Renda (PROGER) é uma política pública criado nos anos 1993 e 1994. Compõem-se de um conjunto de linhas de crédito disponíveis para interessados em investir no crescimento ou modernização de seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade. O mesmo tem por objetivo aumentar a oferta de postos de trabalho e a geração e manutenção da renda do trabalhador.

Também na mesma estrutura tem o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMO), criado em 2003, é uma política pública de crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando

¹² Pessoa economicamente muito humilde.

metodologia baseadas no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

O Plano Nacional de Qualificação (PNQ) é uma política pública de qualificação desenvolvida no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego – (MTE), que promove, gradativamente, a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e renda, inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações. Suas ações são implementadas de forma descentralizada por meio de planos territoriais de qualificação (em parcerias com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), de projetos especiais de qualificação (em parcerias com entidades do movimento social e organizações não-governamentais) e de planos setoriais de qualificação em parcerias com entidades dos movimentos sociais, governos municipais e estaduais.

O objetivo dos planos territoriais é atender demandas por qualificação identificadas com base na territorialidade. Os projetos especiais, por sua vez, destinam-se ao desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional, enquanto os planos setoriais buscam o atendimento de demandas emergenciais, estruturantes ou setorializadas de qualificação. Junto os planos territoriais, os projetos especiais e os planos setoriais constituem o Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

Cada tipo de programa que compõe agenda das políticas ativas de mercado se encontra amparado em justificativa teórica, que em geral se centra em argumentos de custos ou de assimetria de informações no mercado. Assim, o serviço público de emprego é validado pela teoria econômica porque tanto a busca de uma vaga/trabalho quanto o seu preenchimento no mercado de trabalho demandam tempo, traduzindo-se concretamente em custos (CACCIAMALI, 2004, p. 2).

As políticas públicas são desempenhadas em todas as esferas de governo, seja federal, estadual ou municipal. Para Dedecca (2010 p. 7), “as políticas do seguro desemprego e qualificação profissional são instrumentos de distribuição secundária do excedente produtivo, ou seja, é fonte importante de geração de empregos diretos”.

Em linha similar, a formulação e execução dessas políticas repercutiram nas mais diversas áreas da sociedade, como diz Souza (2006, p. 25): “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, isso explica as inter-relações entre estado, política, economia e sociedade”.

Em suma, estas políticas são um conjunto de ações voltado à geração de emprego e renda, seja por via de transferência de renda ou pela qualificação das pessoas que se encontram em dificuldade de se inserir novamente no mercado de trabalho. Sendo também uma alternativa no combate ao desemprego.

O Brasil avançou muito nas duas últimas décadas, obtendo significativos resultados na redução da pobreza. Destacam-se o avanço nas políticas sociais e seu papel na melhoria das condições sociais. Sobressai-se do mesmo modo, o bom comportamento do mercado de trabalho na década de 2000, gerando postos de trabalho e contribuindo para a redução das desigualdades de rendimentos, direção também fortemente influenciada pelas políticas de aumento do salário mínimo. Para continuar avançando, é importante que o País realize certas reformas principalmente a tributária e a previdenciária, supere os gargalos em infraestrutura e promova avanços no sistema educacional. Este último ponto é particularmente importante para melhorar a distribuição de renda e ampliar as chances de ascensão social.

No objetivo de reduzir a desigualdade e a pobreza, há um grande papel para as políticas públicas de emprego e renda. Essas, apesar de terem avançado, apresentam sérias lacunas. Os programas de capacitação de mão de obra são tímidos, movimentam poucos recursos, ofertam cursos inadequados e são incapazes de oferecer o que o mercado demanda.

Assim, contribuem pouco para suprir as carências de uma população com baixa escolaridade. Os serviços públicos de emprego, por sua vez, ainda são incipientes e limitados, sendo incapazes de oferecer um acompanhamento capaz de identificar as deficiências dos indivíduos e de encaminhá-los para as ações necessárias. As fontes de informação sobre o mercado de trabalho ainda se encontram desarticuladas, ao mesmo tempo em que há fortes dificuldades de coordenação entre as políticas de emprego. E, enfim, uma deficiência central é a incapacidade de atingir os mais pobres.

Um papel essencial pode ser desempenhado pelas políticas públicas de emprego ocupação e renda, que devem avançar no sentido de contribuir para a redução do desemprego e conseqüentemente das desigualdades. Ao mesmo tempo, ações devem ser adotadas para fortalecer as instituições de maneira que possam acompanhar, avaliar e reformular as políticas públicas de emprego ocupação e renda existentes na busca de melhoria de eficácia.

Também, há o papel a ser desempenhado pelo desenvolvimento local. Existe um espaço crescente para a formação de redes e parcerias. Prefeituras preparadas, compostas de bons quadros e cientes tanto de iniciativas de sucesso como das possibilidades locais, podem mobilizar diversas ações voltadas à geração de emprego, ocupação e renda. As mudanças recentes e a abertura de novos espaços, incluindo consórcios intermunicipais, fóruns, conferências e agências de desenvolvimento local, podem contribuir para um processo, ao mesmo tempo, participativo e com capacidade de produzir bons resultados. É importante frisar que, as políticas públicas de emprego e renda devem ser pensadas a partir do município, pois é no local onde os problemas acontecem.

3.4.2 A intervenção estatal na geografia do mercado de trabalho brasileiro

Ao longo do século XX, o Brasil experimentou um período de grande crescimento econômico, em especial no período 1930-1980. Com o fortalecimento da presença do Estado na economia, na década de 1930, tinha-se como objetivo programar o processo de industrialização, de maneira a realizar a construção do Brasil moderno. Isso estimulou a implementação da legislação social no País – inicialmente para regular as relações de trabalho e a proteção aos direitos do trabalhador. Segundo Medeiros (2001), as dinâmicas criadas nos centros urbanos, aliadas a uma modernização agrícola poupadora de mão de obra e à pobreza na área rural, geraram um impulso migratório de grandes proporções. Em poucas décadas, cerca de 40 milhões de pessoas mudaram-se do campo para as cidades.

No entanto, as reformas e os investimentos necessários para absorver a quantidades cada vez maiores de migrantes não foram suficientemente implementados. Apesar dos empregos gerados com o crescimento da indústria e os investimentos em infraestrutura, não foi possível incluir toda a população no processo econômico. Os migrantes, em geral, não possuíam a cultura do assalariamento nem qualificação profissional, dificultando ainda mais a situação. Assim, surgiam os cinturões de pobreza ao redor dos principais núcleos urbanos do País.

Diante os fatos, o crescimento caracterizou-se como concentrador de renda. Apesar de o crescimento acelerado da década de 1970 incorporar um grande contingente de trabalhadores ao sistema econômico, havia a percepção clara de que a questão distributiva seria resolvida apenas com mais crescimento, não existindo a

necessidade de políticas ativas nesse sentido. A falta de investimentos em educação em todos os níveis certamente contribuiu para agravar o quadro, ao reduzir a mobilidade social e não permitir o florescimento de setores econômicos para absorver grandes contingentes populacionais. Segundo Gimenez (2007, p. 76):

[...] apesar do extraordinário crescimento, reformas clássicas do capitalismo no século XX, que caracterizaram as experiências dos Estados de Bem-Estar Social nos países desenvolvidos, estiveram ausentes nos momentos decisivos da modernização do país, particularmente na segunda metade dos anos 60 e durante a década de 1970. Dessa forma, os indicadores sociais brasileiros no início dos anos 80 mostravam uma enorme disparidade entre a capacidade de produzir riqueza da oitava economia do mundo e as condições de vida de grande parte de sua população.

A crise mundial, a partir dos anos 1970, provocou transformações no processo produtivo, por meio do avanço tecnológico, da constituição de formas de acumulação flexível e dos modelos alternativos ao anterior, de produção homogênea em larga escala. As inovações tecnológicas e organizacionais despontavam como um fator fundamental para aumentar a eficiência das empresas para competir e concorrer no novo cenário que se apresentava.

Esse processo de reestruturação produtiva ocasionou, por consequência, o rompimento do compromisso social e das relações/instituições econômicas, sociais e políticas que foram definidas quando da constituição e expansão do padrão de industrialização do pós-guerra. A busca por recuperar as margens de lucratividade se traduziram em pressão por flexibilizações nas relações trabalhistas, afetando fortemente o mundo do trabalho, com profundas alterações na força da organização classista dos trabalhadores assalariados.

No Brasil, o mercado de trabalho que se conseguiu construir, começou a sofrer os efeitos da crise econômica na qual o País ingressou no início da década de 1980. A piora nas relações de trabalho também foi notória. Pochmann (2004).

O aumento do desemprego foi acompanhado por uma mudança na estrutura do mercado de trabalho, derivada da crise econômica e dos avanços tecnológicos, que encolheu a participação da indústria nacional como maior empregadora. Assim, o emprego no setor terciário passou a ter predominância, com um caráter marcante de deterioração da condição de trabalho, com ocupações instáveis e mal remuneradas.

Essa nova realidade favoreceu o surgimento de alternativas de políticas públicas de emprego e renda buscando a construção de novos caminhos. Em grande

medida, a iniciativa de grupos de militantes engajados na formulação teórica de políticas pública e prática de alternativas de produção, trabalho e renda, somados ao contingente de deserdados pela crise, vem fazendo surgir um novo campo econômico, que visa trazer esse contingente à margem do processo econômico tradicional para o mundo das oportunidades. Pochmann (2004).

Para compreender como ocorre a formulação e implementação das políticas públicas de emprego e renda, faremos na próxima seção uma breve definição sobre a diferença entre políticas de mercado de trabalho e “políticas de emprego”.

3.4.3 Política de mercado de trabalho e política de emprego

Primeiramente, é preciso compreender as funções desempenhadas por esses tipos de políticas no mercado de trabalho e a capacidade de geração de novos postos de trabalho, isto é, a capacidade de definir o nível de emprego da economia. Ademais, na experiência recente, há a preocupação de implementação de políticas que não se restrinjam ao emprego assalariado, mas também fomentem outras formas de inserção no mercado de trabalho que não a relação de trabalho típica de uma sociedade capitalista, garantindo a possibilidade de inserção produtiva e obtenção de renda aos desempregados com maiores dificuldades em encontrar um novo emprego.

Assim, faremos uma distinção entre “políticas de mercado de trabalho” e “políticas de emprego”. A estas últimas consideramos o conjunto de políticas e instrumentos que tenham a capacidade de promover o investimento produtivo e ocupação da capacidade produtiva. Em decorrência disso, influenciam o nível de emprego total da economia. Incluem-se, nessa categoria, as decisões de política econômica, industrial, comercial, científico-tecnológica e social em sentido amplo e estão diretamente ligadas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país (MORETTO, 2007, p.10).

De outro lado, as políticas de mercado de trabalho compõem o conjunto de políticas e ações que se dirigem tanto à demanda como a oferta de mão-de-obra tendo como objetivos: melhorar o funcionamento do mercado de trabalho; proteger a renda do trabalhador no momento de desemprego e auxiliá-lo a encontrar um novo emprego; e facilitar o ajuste entre oferta e demanda de trabalho. Ao realizar essas funções, as políticas de mercado de trabalho contribuem para a redução do desemprego decorrente da má informação sobre os postos de trabalho vagos e dos trabalhadores

disponíveis, e também de mudanças no conteúdo das tarefas realizadas em determinadas ocupações devidas à adoção de novas tecnologias de produção. Entretanto, essa capacidade está limitada por um determinado nível de emprego, dado pelo estágio de desenvolvimento da economia e das diretrizes de políticas macroeconômicas, que estão fora da governabilidade das políticas de mercado de trabalho (MORETTO, 2007).

Portanto, por melhor que seja o desempenho das ações adotadas para ampliar a inserção de trabalhadores em atividades produtivas remuneradas, elas estão condicionadas pelas diretrizes gerais oriundas das decisões do governo central. Como essas decisões estão pautadas por uma determinada diretriz de desenvolvimento, a política de emprego pode ter um caráter ativo ou passivo. Se ela tiver como pressuposto a manutenção do mais elevado nível de emprego, suas ações voltar-se-ão para influenciar a sustentação do volume de investimento como forma de manter ou ampliar o nível de emprego. Isto é, o Estado assume a responsabilidade de garantir a demanda agregada em níveis suficientes para incorporar aqueles indivíduos que desejam trabalhar e, nesse sentido, sua intervenção é ativa em relação ao nível de emprego.

Por outro lado, se o pressuposto for manter, prioritariamente, uma economia equilibrada em termos do gasto público e do nível de preços, a ação da política de emprego colocará em segundo plano o nível de emprego, ou seja, ela estará subordinada às diretrizes gerais de controle do nível de preços e do equilíbrio fiscal. Neste caso, o Estado deixa às forças de mercado a determinação do nível de emprego “adequado”, e a incorporação ao mercado de trabalho daqueles que desejam um trabalho remunerado é sacrificada em nome da liberdade de iniciativa, de baixas taxas de inflação e da redução do gasto público. Desse modo, o nível de emprego torna-se uma variável resultante ou dependente desses objetivos e, portanto, a política de emprego como a definiu-se anteriormente, assume um caráter passivo (MORETTO, 2007, p. 11).

Contudo, a simples existência de uma política de emprego ativa não garante a organização e o melhor funcionamento do mercado de trabalho. É, porém, condição necessária para que se possam atingir esses objetivos de forma efetiva e com qualidade. As políticas de mercado de trabalho tornam-se, assim, medidas complementares importantes. Beveridge, (1988) via a necessidade de políticas que orientassem a demanda por trabalho e que ampliassem a organização do mercado de

trabalho. Estas são vistas pelo autor como complementares, mas independentes, à política de sustentação da demanda agregada, a qual seria fundamental para a geração de postos de trabalho suficientes para empregar todos os trabalhadores que desejassem um emprego remunerado.

Entretanto, faz-se necessário o planejamento para que seja direcionado o investimento, por meio de um órgão governamental, propiciando a aproximação entre a demanda e a oferta de mão-de-obra, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Segundo Beveridge (1988), além de postos de trabalho suficientes, o autor via a necessidade de existir a possibilidade de os trabalhadores migrarem de uma ocupação para outra sem grandes problemas. Na sua visão, a organização do mercado de trabalho é importante para evitar a má orientação da mão-de-obra e se evitar a acumulação e manutenção de reservas de mão-de-obra desnecessária.

A importância das políticas de mercado de trabalho como complementares à política de sustentação do crescimento econômico também é apontada por Gunnar Myrdal (1977). Desta maneira, sendo garantida à geração de postos de trabalho, surge a possibilidade de se criar políticas específicas para o mercado de trabalho, pois, no seu entender, o crescimento econômico somente seria insuficiente para assegurar que todos conseguissem uma ocupação. Isso decorre da própria dinâmica do desenvolvimento econômico dada pelo progresso tecnológico que, induzido pela concorrência entre as empresas, leva à constante mudança produtiva. Em consequência, alguns setores passam por reestruturações ao longo do tempo, incorporam-se novas tecnologias e máquinas de produção e novas formas de organizar a produção, aumentando a produtividade. A tendência, portanto, é de redução do número de trabalhadores empregados no setor. Em contrapartida, o dinamismo econômico cria novas oportunidades de negócios, gerando novos empregos no mesmo ou em outros setores de atividade, exigindo trabalhadores com perfis diferenciados.

Diante do exposto, percebe-se a importância das políticas públicas de emprego e renda para o desenvolvimento econômico, em especial para o progresso das regiões onde exista um maior número de trabalhadores desempregados. Como também se faz necessário à intervenção do governo para a implementação dessas políticas, devendo o mesmo levar em consideração as características de cada espaço regional.

Na microrregião do Vale do Açu (RN) o perfil do mercado de trabalho local, caracteriza-se pela informalidade em sua maioria, centrada nos setores do serviço e comércio, enquanto que o trabalho formal está situado na indústria e na construção civil. Já no setor agropecuário destacam-se a agroindústria e a agricultura familiar.

3.4.4 O papel histórico do Estado brasileiro no fomento desigual do mercado de trabalho no país

O final do século XX foi muito importante para a formação do movimento operário no Brasil, quando surge o debate sobre as questões sociais, anteriormente ignorado e reprimido pela política liberal.

De acordo com Carmo (2004), a vontade popular era de participar das decisões políticas, fazendo-se representar politicamente, mediante o amparo do Estado. O Estado no Brasil, ao longo dos anos, tem-se caracterizado por uma forte intervenção nas relações capital-trabalho. Deste modo, o autor afirma, que a partir da década de 1920 o operariado cresceu, lutou, organizou-se e conquistou alguns direitos inerentes à economia capitalista. Entre essas conquistas pode-se ressaltar a fundação de partidos políticos, a exemplo do Partido Comunista Brasileiro (PCB), em 1922.

Inaugura-se um novo período na história do País a partir de 1930. De acordo com Dedecca (2005), nesse período o Brasil começou a integrar-se nas atividades econômicas e a partir da intervenção do Estado na economia. Isso porque, até então, a unidade política não apresentava qualquer articulação interna na organização de seu sistema econômico.

Com a intervenção do Estado na atividade econômica deu início à ação hegemônica da burguesia industrial, que passou a dominar o aparelho estatal. E o seu desenvolvimento, juntamente com a estruturação do mercado de trabalho, via trabalho assalariado, passou a ser visto como fator importante para a recuperação do grande atraso da economia brasileira.

A conciliação entre o capital e o trabalho surgiu como uma grande marca dos acontecimentos políticos na Era Vargas, manifestando-se como uma crítica às formas de governo liberais. Tratava-se de um projeto de Estado autoritário que reconhecia o capital, a propriedade privada e a importância da livre iniciativa empresarial. Algumas vezes o Estado ditava as normas relativas ao sistema produtivo, afetando o dia a dia dos trabalhadores, conforme afirma Carmo (2004).

Segundo Dedecca (2005) a partir dos anos 1940, instituiu-se uma ampla regulação do mercado e das relações de trabalho. Com a criação do Ministério do Trabalho e o estabelecimento do salário mínimo e toda uma legislação de regulação das relações de trabalho, reunida na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943.

De acordo com Brêtas (2010), na ocasião, ao iniciar a estruturação do mercado de trabalho brasileiro, o Estado caminhava para a inserção do trabalhador na política social, com a organização das políticas de emprego. A partir da criação da CLT houve inúmeras mudanças no âmbito das relações entre o capital e o trabalho.

Mediante a iniciativa de estruturação do mercado de trabalho brasileiro, segundo Frias Junior (1999), o Estado ampliava seu intervencionismo, com objetivo de alcançar as causas mais profundas da pobreza, visando promover a satisfação das necessidades básicas dos trabalhadores a partir da incorporação de seus direitos trabalhistas, além de assumir o papel de agente do desenvolvimento econômico.

De acordo com Gomes (1994), o projeto de desenvolvimento estatal foi sendo construído mediante a elaboração de uma identidade do trabalhador. A insatisfação popular, revelada através de greves, constituiu uma ameaça à oligarquia dominante. Segundo a autora, essa identidade da classe trabalhadora foi apropriada pelo capital, a partir da construção do projeto de desenvolvimento estatal.

A intervenção do Estado na regularização e regulamentação da legislação do trabalho, enquanto política pública de emprego, foi orientação referencial que proporcionou amparo tanto aos patrões como aos trabalhadores. O conhecimento das leis tornou-se fundamental para os patrões e trabalhadores, pois ambos estavam sujeitos às intervenções do Estado.

De acordo com Dedecca (2005), o baixo grau de proteção social reproduziu um mercado de trabalho pouco institucionalizado e bem marcado pela presença frequente de contratos de trabalho informais. Esse foi o tema que dominou as análises sobre o mercado de trabalho brasileiro nos anos 1960 e 1970. O autor ainda afirma que no ano de 1980, ao final do longo período de industrialização, metade da população ocupada não tinha acesso ao sistema de proteção social constituído em 1940. Essa situação foi definida pela existência de governos autoritários, que combateram violentamente a ação sindical e as tentativas de efetivação de uma regulação social mais ampla para o mercado e as relações de trabalho no Brasil.

Nesse período, a economia não conseguiu manter as taxas de “crescimento acelerado” devido ao endividamento externo, a inflação, a concentração de renda, a redução dos salários e o crescimento das desigualdades sociais. A legislação trabalhista passou a ser considerado um obstáculo no processo de acumulação do capital no Brasil. E a reorganização do movimento sindical foi surpreendida por uma crise econômica sem precedentes na história do País.

Na década de 1980 evidenciou-se um período de democratização com a nova Constituição de 1988, que teve como objetivo promover um desenvolvimento econômico focado no mercado interno, com características de desenvolvimento social.

Segundo Boito Jr. (2005), a política econômica e social do neoliberalismo, a partir da década de 1990, desestruturou a pequena proteção que existia para o trabalhador e para a economia nacional. Mediante as tendências de reestruturação produtiva e de flexibilização da legislação trabalhista, o Brasil aderiu de maneira subordinada ao capital internacional, seguindo o modelo neoliberal.

Desse modo, o enfraquecimento dos sindicatos e a redução do poder do Estado em relação às políticas públicas de emprego permitiram que o capital se tornasse cada vez mais exigentes em relação aos trabalhadores, exercendo crescente poder de controle sobre essa classe.

Os resultados dos anos 1990 se distanciam totalmente daqueles prognosticados no final da década anterior. Em lugar de uma retomada econômica com geração de emprego e distribuição de renda, o País conheceu mais um período de quase estagnação, desemprego e aumento da desigualdade social (DEDECCA, 2005).

De acordo com Serra (2010), a configuração do mundo do trabalho no Brasil difere do que preconiza a ideia de emprego de carreira estável. Nesse sentido, articula-se, antes, com as ideias da empregabilidade, condicionando o trabalhador que deseja acessar os postos de trabalho existentes a apresentar competência profissional, disposição para aprender e capacidade para empreender.

Assim, o trabalhador assalariado começou a conviver com a insegurança e a preocupação não só de acessar o emprego, mas de permanecer nele, mantendo-se competitivo em um mercado de trabalho em constante mutação. Ressalta-se que as formas precárias de trabalho e de subcontratação passaram a ser incorporadas ao seu cotidiano laboral.

3.4.5 Políticas recentes de emprego, trabalho e renda no Brasil

Mediante o crescimento do desemprego no mundo e no Brasil, a partir da década de 1970 as políticas de emprego passaram a atuar sobre o mercado de trabalho, sem compromisso com a plena ocupação.

Segundo Pochmann (1997), a década de 1980 foi marcada por várias mudanças no mundo do trabalho. Como efeitos das transformações havidas na economia brasileira apontam-se, entre outros, uma trajetória de queda do poder aquisitivo dos salários, a diminuição dos postos de trabalho assalariados com carteira assinada e a precarização das relações de trabalho.

As mudanças que ocorreram no trabalho e no emprego foram oriundas, da introdução de novas tecnologias no processo produtivo e das novas formas de organização do trabalho, que compuseram o quadro da reestruturação produtiva. Essas transformações tiveram implicações como a flexibilização da legislação trabalhista e a construção de uma nova subjetividade dos trabalhadores baseada nos requisitos da polivalência. No entanto, essas mudanças inseriram-se no contexto da redução das dimensões da sociedade salarial, principalmente, do emprego industrial.

O Brasil vivenciou um período de estagnação em relação ao crescimento do emprego formal, a partir dos anos 1990, o que resultou no crescimento do desemprego e na precarização das condições de vida do trabalhador. Desse modo, devido ao cenário de desestruturação do mercado de trabalho, as políticas de emprego foram implementadas como uma das alternativas de combate ao desemprego (ARAÚJO; LIMA, 2003).

No governo “FHC”, com a chegada do modelo de desenvolvimento pós-fordista que chegou ao Brasil, houve um aumento significativo da taxa de desemprego. Entre 1989 e 1999, a quantidade de desempregados no Brasil aumentou de 1,8 milhão para 7,6 milhões Braga (2012). Apesar do desempenho da atividade econômica a partir do Plano Real, observou-se uma contínua deterioração do nível de emprego.

Ainda no mesmo governo, foram criadas as políticas de qualificação profissional, que passaram a ser fundamentadas na noção de competência. Essas políticas ganharam materialidade no Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), desenvolvido de 1996 a 2002, e posteriormente no Plano Nacional de Qualificação (PNQ), criado em 2003, no início do governo Lula.

No início do século XXI, no governo Lula, observou-se a retomada dos índices de empregos formais, colaborando para o surgimento de uma “nova classe média”, também denominada de “Classe C”.

Ainda no mesmo governo, o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 foi utilizado como centro da estratégia de desenvolvimento com inclusão social e a desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego. Serra (2010), afirma que, entre os objetivos do Plano estavam o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para enfrentar o desemprego o referido Plano pretendia fortalecer o Sistema Público de Emprego na ótica do desenvolvimento sustentável a partir da geração de mais e melhores empregos, trabalho e renda, do fortalecimento do trabalho estável, e do estabelecimento de políticas ativas de emprego e economia solidária e de um sistema democrático de relações de trabalho.

Os efeitos da Crise de 2008 no Brasil, sobretudo no que tange aos índices de desemprego, foi menor do que nos países desenvolvidos, em virtude dos resultados positivos das medidas anticíclicas desenvolvidas pelo mesmo governo, como no caso da redução do IPI de automóveis e eletrodomésticos para proteger os empregos na indústria (SILVA; FONSECA NETO, 2014).

No entanto, Pochmann (2013) afirma que 95% das vagas criadas correspondiam a uma faixa de remuneração de até 1,5 salários mínimo. Observa-se que, ainda persiste o problema da baixa qualificação no mercado de trabalho brasileiro. Segundo Miranda (2014), Entre os anos de 2007 e 2013 foram criados, 9,4 milhões de empregos formais, no Brasil, mas desse percentual, metade foi de profissões de baixa qualificação. A mesma realidade é encontrada na microrregião do Vale do Açu, onde o maior volume de empregos criados foram nos setores de serviço e comércio, sendo ocupações de baixa remuneração e que exige pouca qualificação, a exemplo de empregos temporários, precários e ou terceirizados.

Neste sentido, cabe observar que muitos dos empregos criados no Brasil na primeira década do século XXI se enquadram na categoria do emprego precário, que abrange indivíduos ocupantes de empregos temporários, precários, terceirizados e sem as garantias tradicionais dos assalariados formais.

Observa-se que essa massa de trabalhadores que hoje se constituem, é parte de um fenômeno internacional, em consequência da competitividade global e de seu intenso clamor por cada vez mais flexibilidade e submissão aos mercados financeiros.

Na realidade, essas pessoas “compartilham um sentimento de que seu trabalho é útil (para viver), oportunista (pegar o que vier) e precário (inseguro)” (STANDING, 2013, p. 33).

Contudo, observa-se também, outra categoria de trabalhadores sendo constituído especialmente de trabalhadores jovens, em particular mulheres e negros, além de outros em busca do primeiro emprego. Com garantias precárias de emprego e “pressionados pelos baixos salários, esses precarizados pós-fordista inclina-se para os direitos sociais e para a qualificação profissional, que são alcançados pela combinação do emprego do call center com a faculdade particular noturna” (BRAGA, 2012, p. 217).

A recente crise econômica que atingiu o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff veio acompanhada de um novo ciclo de desemprego. O Brasil criou 623,1 mil postos de trabalho formais em 2014, número que representa o pior resultado nessa área desde 1999 (MONTEIRO, 2015).

Assim, observa-se um retorno aos patamares de desemprego dos anos 1990, fato que representa um novo desafio às políticas públicas de geração de emprego e renda no Brasil, que se confronta com uma nova crise cíclica do capitalismo. Essa realidade evidencia, de forma contundente, a natureza irracional do capitalismo financeirizado, tornando as ações do Estado cada vez mais dirigidas a políticas compensatórias, ao mesmo tempo em que se observa o enfraquecimento das políticas públicas universais de proteção ao trabalhador e de geração de novos empregos formais.

Atualmente, as políticas de geração de emprego e renda não estão sendo muito eficazes no enfrentamento da heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho no Brasil, pois estão centradas em ações de combate ao desemprego e não na alteração da situação de emprego das pessoas.

Questões como pobreza, desemprego, geração de trabalho e renda interagem com as políticas públicas na expectativa de que sejam desenvolvidas ações destinadas a amenizar as consequências das transformações decorrentes do projeto neoliberal. A flexibilização das relações de produção possibilitou que o capital acumulasse riquezas sem prescindir do trabalho vivo, haja visto que, a introdução de novas tecnologias reduziu os postos de trabalho e redefiniu a atuação dos trabalhadores.

Hoje o emprego fixo torna-se cada vez mais escasso e dá lugar ao trabalho temporário, informal e flexível. A organização do trabalho implica a demanda por trabalhadores polivalentes e faz intensificar ainda mais o ritmo laboral, o que potencializa os efeitos do uso da tecnologia que, por sua vez, induz a criação de organizações mais flexíveis e precárias. A precarização é um processo que decorre dessas mudanças e produz consequências para as condições de vida dos trabalhadores com a prevalência de empregos de baixa remuneração e o acirramento das desigualdades sociais.

As políticas públicas de emprego são ações empreendidas pelo Estado no combate ao desemprego, que visam à proteção social dos trabalhadores. Essas políticas têm a finalidade de criar condições favoráveis de acesso ao mercado de trabalho para os trabalhadores, porquanto se destinam a melhorar a condição de empregabilidade dos desempregados ou em risco de demissão, fornecendo recursos para estimular as atividades de formação profissional, bem como procuram atuar diretamente sobre a oferta ou demanda de trabalho, ampliando o número de postos e criando novos empregos.

O Sistema de Emprego, Trabalho e Renda foi implantado com políticas ativas tendo como base a demanda e não a oferta do mercado de trabalho, com a focalização dessas políticas sobre grupos mais vulneráveis socialmente, o que implicou o caráter compensatório dos seus programas, com respostas de alcance limitado às necessidades da expansão da força de trabalho.

Dessa forma, considerando que o Estado no contexto da atual globalização neoliberal depende de conjunturas macroeconômicas que frequentemente fogem ao seu controle para desenvolver a sua economia, a criação de novos empregos tende a depender mais dos movimentos do capital e de suas crises cíclicas do que propriamente dos esforços dos Estados-nações e de suas regulamentações sobre as políticas de emprego e renda. O alcance do Estado, assim, torna-se cada vez mais limitado, fato que finda por gerar o aumento de empregos cada vez mais instáveis, precários e de baixa remuneração em vários países capitalistas desenvolvidos ou periféricos, incluindo o Brasil.

3.4.6 A reconfiguração geográfica do atual mercado de trabalho brasileiro

A economia brasileira no início do século XXI, não havia recuperado uma trajetória sustentável de crescimento econômico, mesmo que a inflação tenha sido reduzida, enquanto que tenha ampliado as brechas tecnológicas e produtivas com relação aos países desenvolvidos. O mercado de trabalho, no entanto continua excludente e com precária estrutura ocupacional, resultado da deterioração e estreitamento enfrentados na década anterior. A desigualdade social e a pobreza mantinham níveis inaceitáveis, para uma economia subdesenvolvida como a brasileira. Registra-se uma rejeição pela sociedade do projeto neoliberal e, conseqüentemente, o modelo econômico e de sociedade por ele representado.

Nos anos 2000 iniciaram uma nova fase de prosperidade na economia mundial, ocasionada pelo crescimento acelerado das economias asiáticas, especialmente da China, onde sobre a qual se sustentou a aceleração do crescimento econômico brasileiro (e latino-americano) na referida década (OLIVEIRA, 2015).

A fragilização política do neoliberalismo e o dinamismo da economia mundial, promoveram o ambiente favorável para que a política fiscal e de planejamento governamental assumissem um novo formato, elementos igualmente importantes para o entendimento da expansão econômica do período recente.

Uma nova dinâmica no mercado de trabalho brasileiro se apresenta nos anos 2000, quando ocorre uma queda substantiva da taxa de desemprego, crescimento substancial da formalização dos vínculos empregatícios, diminuição das desigualdades de renda e elevação do rendimento médio real do trabalho.

Alguns fatores foram fundamentais, para que essa nova dinâmica ocorresse, no plano macroeconômico, as desvalorizações cambiais realizadas em 1999 e no biênio 2001/2002, assim como o contexto econômico internacional favorável do período. Além disso, internamente a aceleração do crescimento econômico a partir de 2004, foi de suma importância, beneficiada pelos estímulos concedidos ao mercado interno de consumo, como a expansão do crédito, do salário mínimo e dos programas sociais e pelo favorável cenário externo (OLIVEIRA, 2015).

No entanto, já no plano microeconômico, ocorre uma redução da reestruturação produtiva com forte capacidade poupadora de mão-de-obra, que alcançou o auge nos anos 1990, o que viabilizou uma recuperação da capacidade de geração de empregos pelas empresas e da elasticidade produto – emprego formal.

A partir da abertura da economia brasileira nos anos 1990, pode-se afirmar que, desde o comportamento da produção e dos preços no país adquiriu uma elevada dependência da situação econômica internacional (BALTAR, 2014). Cabe reconhecer que o ponto de partida do maior dinamismo da economia brasileira entre 2004 e 2008 foi o incremento expressivo das exportações, acompanhado por um movimento semelhante das importações. Ou seja, foi o crescimento da absorção externa, puxado pela elevação da demanda e dos preços das *commodities* brasileiras, mas também pelas exportações de produtos manufaturados, que impulsionou o ritmo de expansão da economia brasileira no mesmo período.

Desde a década de 1980 não se registrava taxas tão expressiva do PIB brasileiro, no ano de 2004 alcançou-se uma taxa de 5,7%. Esse resultado deve-se ao aumento das exportações e importações que cresceram 15,3% e 13,3%, respectivamente. Embora o consumo e os investimentos tenham aumentado a uma taxa inferior ao PIB (4,7%), estes auxiliados por uma queda das taxas de juros, ainda se encontravam bastante elevado, devido ao ajuste sofrido pela economia brasileira no ano anterior (OLIVEIRA, 2015)

Nesse cenário, à medida que a atividade econômica se aquecia e, no entanto, o crescimento efetivo superava o crescimento potencial da economia (então estimado em torno de 3,5%), as preocupações com o retorno da inflação a patamares mais elevados se avolumavam. Com efeito, as autoridades brasileiras não hesitaram em promover um novo ciclo de aperto monetário (a taxa SELIC aumentou de 16,00% em abril de 2014 para 19,75% em maio de 2015), com o que acarretou uma drástica contração dos investimentos (queda de 9,1% para 3,6% entre 2014 e 2015) e, conseqüentemente, do crescimento econômico do ano seguinte (que recuou para 3,2%), o que só não foi mais acentuada devido ao comportamento estável do consumo (3,9% em cada um dos anos) (OLIVEIRA, 2015).

Nesse momento, tornaram-se evidente as dificuldades de se conciliar uma gestão “neoliberal” da política econômica com o cumprimento dos compromissos sociais assumidos pelo Governo Lula, eleito em 2003. Questionados cada vez mais a respeito dos resultados provocados pelo ajuste fiscal do período 2003-2005, que não logrou atingir um crescimento econômico duradouro, nem tampouco melhorar significativamente os indicadores de emprego e renda, os neoliberais perderam influência no Governo Lula a partir de 2006, com o que foram abertas possibilidades de mudanças na gestão da política econômica, aproximando-a, sob alguns aspectos,

de um perfil mais desenvolvimentista ou keynesiano.

Nesse momento, o Governo Federal adotou pela defesa de três linhas de atuação: em primeiro lugar, a adoção de medidas temporárias de estímulos fiscal e monetário, com o intuito de acelerar o crescimento e aumentar o potencial produtivo da economia brasileira. Em segundo lugar, o impulso ao desenvolvimento social, mediante a elevação das transferências de renda e do salário mínimo. Finalmente, a ampliação dos investimentos públicos e a recuperação da capacidade de planejamento de longo prazo do Estado.

Essas linhas de atuação são interdependentes. Integraram a inflexão da política fiscal os já mencionados aumentos do salário mínimo e dos investimentos públicos, este em especial após a criação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, além da iniciativa de reestruturar as carreiras e os salários do serviço público. Embora tenham significado em uma pequena redução do superávit primário (que passou de 2,6% do PIB, em 2005, para 2,4%, em 2008). Essas medidas não comprometeu a trajetória de queda da relação dívida/PIB, dada a aceleração do crescimento econômico e o menor pagamento de juros apresentado no período (a Dívida Pública em percentual do PIB passou de 48,0%, em 2005, para 37,3%, em 2008) (OLIVEIRA, 2015)

As Centrais Sindicais brasileira, através das mobilizações influenciaram na decisão do governo de elevar o poder de compra dos salários a partir de 2004, que tinha como objetivo chamar a atenção para a importância social e econômica do salário mínimo, e para a elevação do seu poder de compra, desvalorizado ao longo de décadas. Desta forma, criou-se um canal de negociação entre representantes do governo, dos trabalhadores da ativa, de aposentados e pensionistas e dos empregadores, com vista a estabelecer uma política de valorização do salário mínimo de caráter permanente. Entretanto, foi somente no ano de 2007 que as negociações resultaram em uma política dessa natureza. Mesmo que aumentos reais significativos tenham ocorrido nos anos subsequentes às mobilizações.

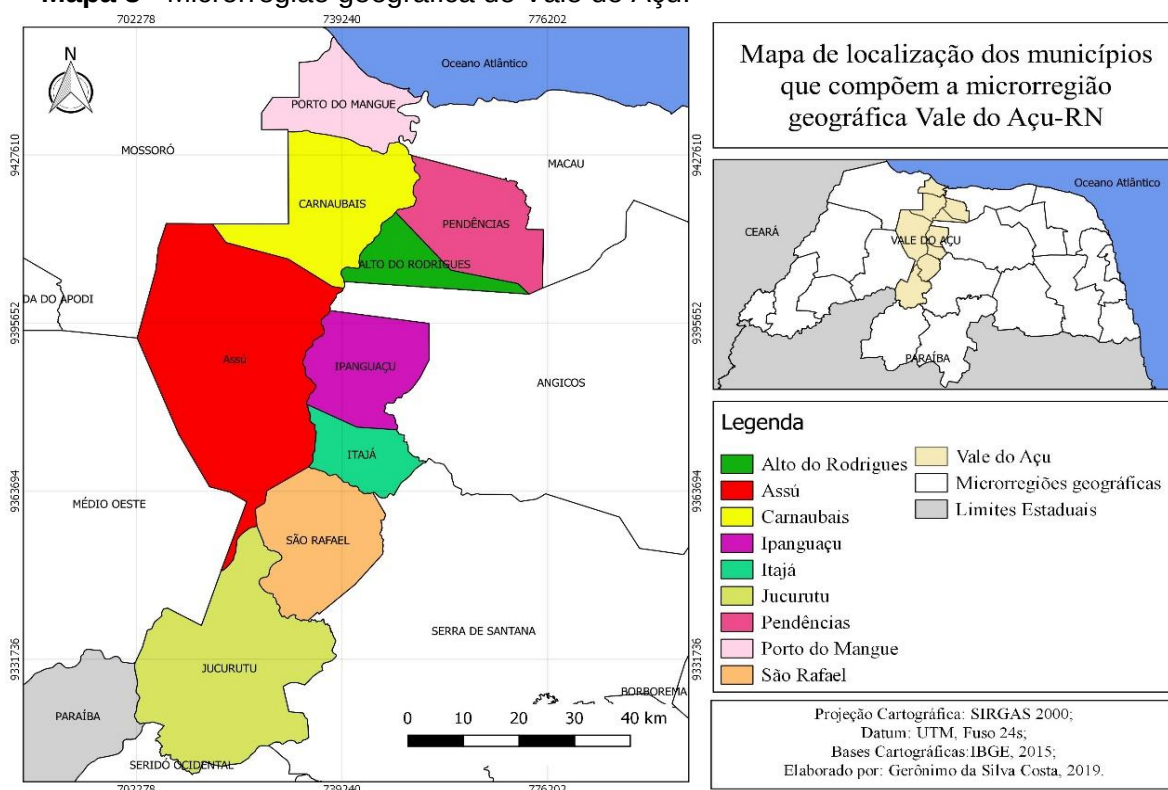
Com duração prevista até o ano de 2023, a política nacional de valorização do salário mínimo estabeleceu, a partir de 2008, reajustes equivalentes a inflação acumulada no período, medida pelo INPC-IBGE, acrescidos da variação do PIB de dois anos anteriores, além de antecipações sucessivas da data base de sua correção, até a sua fixação em janeiro de cada ano (o que aconteceu em 2010) (DIEESE, 2008; 2010; 2014a).

4 CARACTERIZAÇÃO DA MICRORREGIÃO GEOGRÁFICA DO VALE DO AÇU/RN

A microrregião do Vale do Açu, localizada no estado do Rio Grande do Norte (RN), é parte integrante da mesorregião Oeste Potiguar, sendo uma das 19 microrregiões que constituem o território potiguar conforme a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essa microrregião é banhada pelo Rio Piranhas-Açu, apresenta temperaturas médias entre 25 e 29° C, as precipitações anuais variam de 750 a 800 mm, com maior concentração de umidade nos meses de fevereiro a maio, tendo predomínio da caatinga com forte presença de aridez sazonal (AB'SÁBER, 2003).

Geograficamente, a microrregião do Vale do Açu é constituída por nove municípios: Alto do Rodrigues, Assú, Carnaubais, Ipanguaçu, Itajá, Jucurutu, Pendências, Porto do Mangue e São Rafael. Esses municípios ocupam uma área de 4.819 km², o que corresponde a 9 % do território do Rio Grande do Norte (AQUINO; SILVA FILHO, 2011). Segundo dados do IBGE (2019), a referida microrregião tem atualmente 155.501 habitantes.

Mapa 3 - Microrregião geográfica do Vale do Açu.



Fonte: Elaborado por / Silva Costa, e Silva. (2019)
Colaboração de Gerônimo da Silva Costa/ membro do Grupo de pesquisa Ambiente e Sociedade – GEOGRAFIA –UERN

As transformações ocorridas na estrutura produtiva no Vale do Açu (RN) foram consequências daquelas embrionárias no Rio Grande do Norte. Este estado iniciou o seu processo de reestruturação produtiva a partir da década de 1970, com rebatimentos populacionais, econômicas, sociais e ambientais, conforme pode ser observado pelas afirmativas de Azevedo (2013, p. 114):

No Rio Grande do Norte, esse processo impôs a reestruturação do território, marcado dentre outros aspectos, pela falência de determinadas atividades econômicas, redefinição e reestruturação de outras, mas sobretudo o surgimento de 'novas', nunca antes presentes no território potiguar, a exemplo do turismo e da atividade petrolífera.

Na microrregião do Vale do Açu (RN), por suas características particulares, as transformações foram mais aceleradas e destacadas. Nesse mesmo período dar-se o início da atividade ceramista, da fruticultura irrigada e da exploração do petróleo e do gás natural. Todas essas atividades se fortalecem nas décadas seguintes, a ponto de modificar toda a realidade regional, até então constituída. Nos anos 1970, a população urbana dos municípios dessa região representava apenas 33,7% da população total, enquanto que a população rural significava 66,3%. Inversamente, em 2010, dos 140.534 habitantes, 67% moram no espaço urbano, enquanto que 33 % vivem no meio rural. Essa tendência de mudança do perfil populacional dos municípios do Vale do Açu (RN) já é uma consequência de um processo de urbanização e de reestruturação produtiva que se iniciou no Brasil a partir da Segunda Guerra Mundial (SILVA FILHO, 2019). Trata-se de um processo em curso.

Sobre a "Urbanização brasileira", Santos (2009, p. 9) comenta que:

A urbanização se avoluma e a residência dos trabalhadores agrícolas é cada vez mais urbana. Mais que a separação tradicional entre um Brasil rural, há, hoje, no país, uma verdadeira distinção entre um Brasil urbano (incluindo áreas agrícolas) e um Brasil agrícola (incluindo áreas urbanas).

De fato, é possível observar essa mesma realidade na microrregião do Vale do Açu (RN). No final dos anos 1970 inicia-se a produção de cerâmica vermelha no município de Itajá. Nos anos 1980, é inaugurada a barragem Armando Ribeiro Gonçalves, em Itajá; a antiga cidade de São Rafael é coberta pelas águas da barragem recém-construída; e dar-se o início da alteração da estrutura fundiária pelos

empreendimentos de agricultura irrigada nos municípios de Assú, Ipanguaçu e Alto do Rodrigues. Nesta última cidade é perfurado o primeiro poço de petróleo.

Embora integrada ao modelo tardio de industrialização em relação as demais regiões do país. A microrregião do Vale do Açu (RN), apesar do avanço da urbanização, passou a incorporar o “meio técnico-científico-informacional”. Isso fez toda a diferença nos atuais indicadores. Para Santos (2009, p. 38) “esse meio técnico-científico (melhor será chamá-lo de meio técnico-científico-informacional) é marcado pela presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação do território essencial às produções hegemônicas, que necessitam desse novo meio geográfico para sua realização”.

Igualmente, ao discutir as transformações ocorridas no Rio Grande do Norte, Azevedo (2013, p. 116) assim se expressa:

A criação dos sistemas técnicos e o sucessivo surgimento de novas tecnologias redimensionaram as relações de produção e de trabalho. Tais transformações ocorrem não somente nas indústrias, com a adoção de novas máquinas e técnicas de produção, mas difundem-se também no campo, principalmente a partir da disseminação dos pacotes tecnológicos.

É baseado nessa concepção que a reestruturação produtiva se materializa na mecanização do território. Com isso se estrutura, tanto a nível urbano quanto rural, uma “nova economia”, com diferentes circuitos produtivos. Por certo, os novos circuitos produtivos (cerâmica vermelha, fruticultura irrigada, petróleo e gás natural, carcinicultura, etc), tem modificado substancialmente a estrutura da microrregião do Vale do Açu (RN) (SILVA FILHO, 2019).

Ainda, uma vez instalados os objetos, a maioria com vocação mercantil, o espaço passa a ter mais dinâmica regional diferente. Asseverando esse fato, Santos (2009, p. 44) argumenta:

As especializações do território, do ponto de vista da produção material, assim criadas, são a raiz das complementaridades regionais: há uma nova geografia regional que se desenha, na base da nova divisão territorial do trabalho que se impõe. Essas complementaridades fazem com que, em consequência, criem-se necessidades de circulação, que vão tornar-se mais frenéticas, dentro do território brasileiro, conforme avança o capitalismo; uma especialização territorial que é tanto mais complexa quanto maior o número de produtos e a diversidade da sua produção.

Insta dizer que, o modelo implantado na microrregião do Vale do Açu (RN), foi originariamente “planejado” e amparado na lógica de ‘progresso’ e de reestruturação produtiva utilizada “abertamente” e popularizada no período militar de integrar diversos espaços geográficos do Nordeste do Brasil. Dessa maneira, “é possível observar que no Rio Grande do Norte as últimas décadas do século XX foram marcadas por diversas transformações na estrutura produtiva, portanto, na configuração territorial, processo esse intrínseco à reestruturação produtiva do capital em escala global” (AZEVEDO, 2013, p. 116).

Ainda, segundo Azevedo e Galindo (2016, p. 148), “os anos 1980 e 1990 foram marcados por profundas mudanças na estrutura produtiva do estado do Rio Grande do Norte, com o surgimento de novas atividades econômicas, modernização de alguns setores e desaparecimento de outros”. Igualmente, Gomes (2018, p. 11) também destaca que “a chegada dos anos de 1990 é muito emblemática para o Rio Grande do Norte porque ocorreram várias mudanças na configuração do território”. Podemos também conhecer mais sobre esse processo nos trabalhos de Aranha (1995), Boneti (1998) e Nunes (2009) (AQUINO; SILVA FILHO; MIRANDA, 2013).

Do ponto de vista fisiográfico e econômico, a microrregião do Vale do Açu (RN) se apresenta como uma das regiões do semiárido brasileiro privilegiada em recursos naturais. Além de enorme manancial de água doce, solo fértil, petróleo, gás natural, minerais, ventos e outras riquezas da biodiversidade da Caatinga, a mesma não tem conseguido transformar essas riquezas naturais em melhoria de vida da sua população (ALVES; AQUINO; SILVA FILHO; 2018, p. 280).

Todavia, para uma melhor compreensão sobre a ocupação desse espaço microrregional, apresentaremos na sequência os aspectos sociais e econômicos. A justificativa para essa exposição é de o modelo de exploração vigente teve as suas gênesis, e *continua tendo*, nas ações do Estado brasileiro, com rebatimentos na escala local/regional, quer seja nos grandes investimentos ou nas políticas geradoras de ocupação e renda. Trata-se, portanto, de um espaço seletivo que desperta a “atenção” do Estado e da iniciativa privada na sua exploração socioeconômica.

4.1 PANORAMA DO EMPREGO E DESEMPREGO NO RIO GRANDE DO NORTE E VALE DO AÇU (RN)

A economia no estado Rio Grande do Norte, desde o período colonial, fundamentou-se no latifúndio, na formação de oligarquias, na concentração de renda, no baixo grau de urbanização, e na integração e diversificação entre as atividades econômicas (MONTEIRO, 2007).

O setor industrial impulsionou a economia, acompanhado pelo setor de serviços, enquanto o setor agropecuário teve sua importância reduzida devido ao declínio das culturas tradicionais, dentre elas a algodoeira. Sob o ponto de vista espacial, houve concentração da produção potiguar, sobretudo, na região metropolitana e no polo Assú-Mossoró, ao mesmo tempo que as áreas do semiárido, como nos demais estados nordestinos, permaneceram relativamente estagnadas.

A estrutura econômica herdada pelo RN desde os tempos da colonização, baseada no latifúndio e na mão de obra escrava, rendeu ao estado várias carências e entraves ao seu desenvolvimento econômico (MONTEIRO, 2007). Esta economia funcionou desde sua origem a partir de uma lógica de enclave, na qual as principais atividades econômicas que se desenvolveram ao longo do tempo possuíam baixa integração com o resto da economia local, impossibilitando a criação de uma dinâmica econômica intra-estadual significativa (CRUZ, 2010; CLEMENTINO, 1987).

Além disso, podem-se apontar outras características da economia e da sociedade norte-rio-grandense, como a baixa diversificação produtiva (LEITE, 2014; CRUZ, 2010), a preponderância de uma estrutura de poder oligárquica como contrapartida social às condições econômicas preexistentes (MONTEIRO, 2007; TAKEYA, 1985), e a fragilidade do setor agropecuário. Esse último ponto pode ser explicado, principalmente, pelas curtas estiagens e secas prolongadas, pelo baixo nível de inversões do setor privado na área de sequeiro, pelo atraso tecnológico e pelo reduzido fluxo de crédito agrícola (SANTOS, 1994).

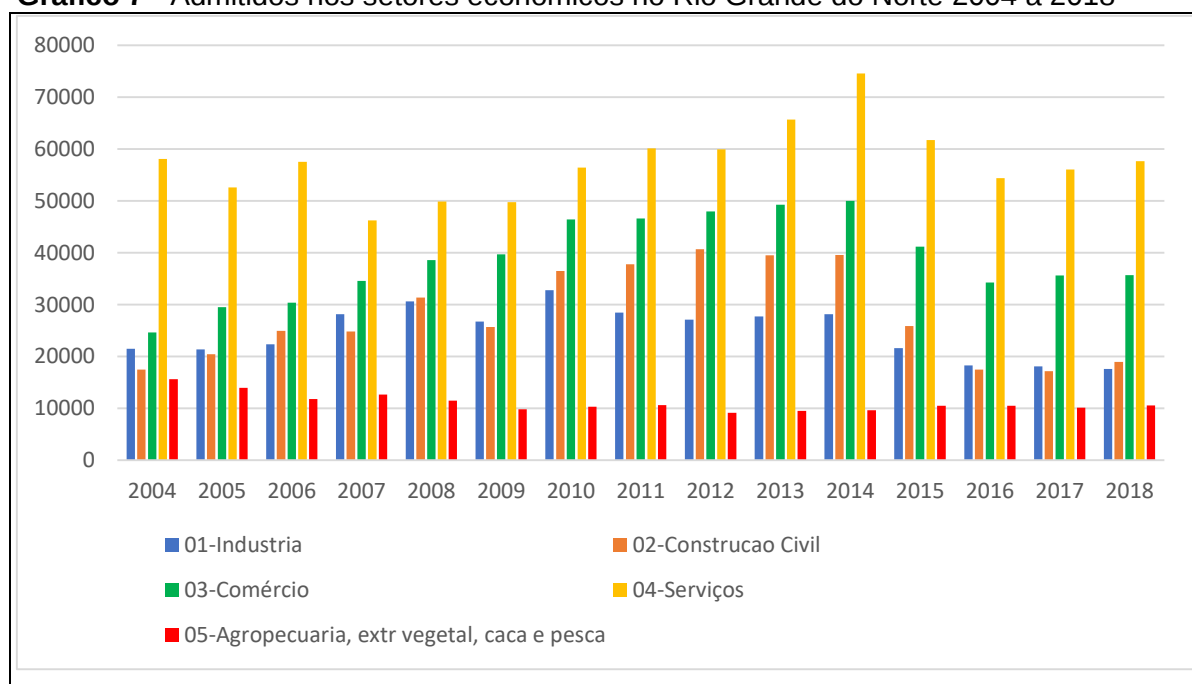
No entanto, nos anos de 1970 a 1998, o estado do Rio Grande do Norte apresentou taxas de crescimento econômico maiores que os demais estados da região Nordeste. Como também, esta região ultrapassou as taxas de crescimento das demais regiões do Brasil (IBGE, 2014), o que mostra uma leve tendência à desconcentração espacial das atividades econômicas entre as regiões brasileiras. Nesse contexto, o crescimento econômico foi acompanhado por uma mudança na estrutura produtiva do estado, onde o setor industrial apresentou taxas de crescimento significativas, impulsionando o crescimento econômico, sendo seguido pelo setor de serviços e pelo agropecuário (IBGE, 2014).

Cabe destacar, que a redução da participação da agropecuária no Produto Interno Bruto (PIB) se deveu, principalmente, em razão da queda da produção de atividades tradicionais, como o algodão. O surgimento de novas atividades produtivas, como a fruticultura irrigada, não foi suficiente para contrabalançar a redução das atividades tradicionais (CRUZ, 2010). Salienta-se ainda, que o crescimento econômico do Estado ocorreu de forma concentrada nas áreas metropolitanas e nas áreas de cultura irrigada, que formaram verdadeiras “ilhas”, sem capacidade de desenvolver outras áreas do estado, como o semiárido, que permaneceu atrasado e estagnado (ARAÚJO, 2010; CRUZ, 2010).

Dessa forma, tem-se que o crescimento econômico do Rio Grande do Norte aconteceu de forma heterogênea e irregular (CLEMENTINO, 1995; ARAÚJO, 2010). Embora tenha ocorrido oscilação entre ascensão e queda no período 1970 a 1998, conforme afirma Araújo (2010), o setor industrial estimulou a obtenção de maior crescimento, contribuindo para o processo de evolução econômica, além de impulsionar a economia em uma velocidade maior do que o setor de serviços, mesmo este tendo apresentado crescimento contínuo (IBGE, 2014).

Para verificar o comportamento do emprego no período de 2004 a 2018, destacamos inicialmente uma análise dos admitidos nos grandes setores econômicos no período investigado.

Gráfico 7 - Admitidos nos setores econômicos no Rio Grande do Norte 2004 a 2018

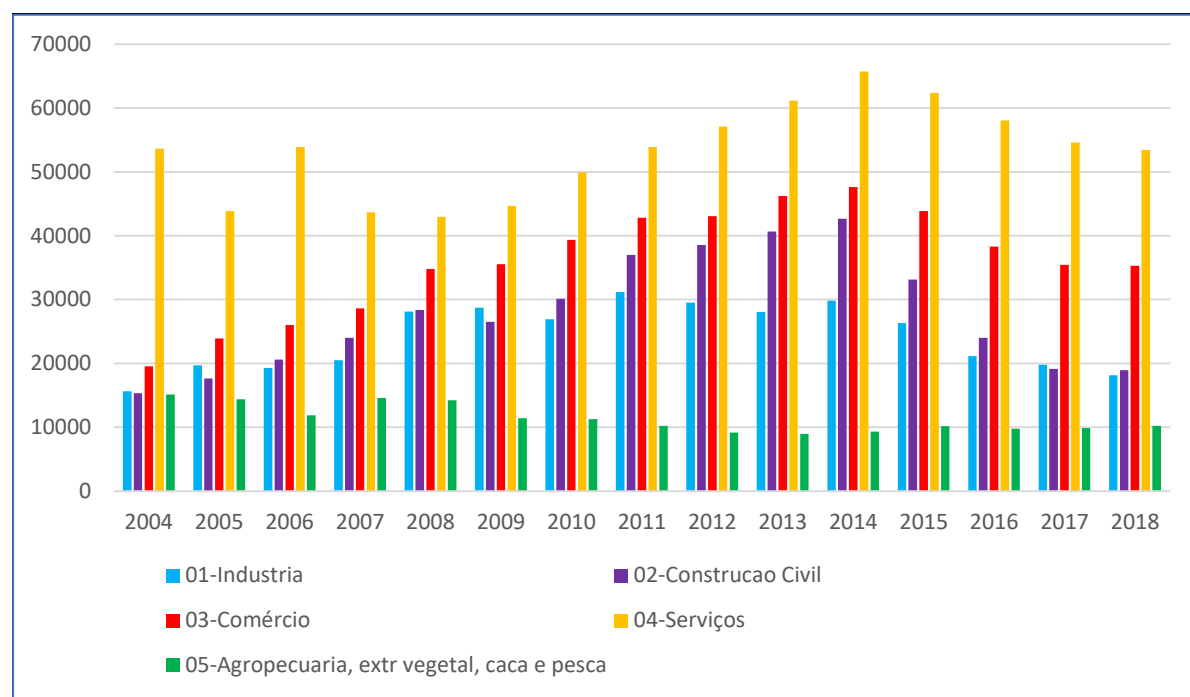


Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - elaboração própria.2019

De acordo com os dados do Ministério do Trabalho, analisando o período 2004 a 2018, nota-se a evolução do comportamento do emprego com registro no estado do Rio Grande do Norte ligados aos grandes setores econômicos. O setor de serviços se destaca durante todo o período analisado, em especial nos anos 2011 a 2015. Este fato se deve a uma leve tendência à desconcentração espacial das atividades econômicas entre as regiões do estado. Nesse contexto o crescimento econômico foi acompanhado por uma mudança na estrutura produtiva do estado, onde o setor industrial apresentou taxas de crescimento negativas, impulsionando o crescimento de outros setores como o de serviço, sendo seguido pelo setor de comércio. A decadência do setor agropecuário e a reduzida participação do setor industrial na atividade, provocou uma migração da mão de obra do estado para os setores de serviço e comércio.

Cabe observar que a construção civil se mostra como o terceiro setor com participação na geração de emprego no estado do Rio Grande do Norte, se destacando no período de 2010 a 2014. Este fato deve-se ao programa minha casa minha vida, uma política pública habitacional do governo federal, que estimulou o setor da construção civil durante um período considerado.

Durante o período de 2004 a 2018, observa-se ainda, que o setor agropecuário teve pouca participação na geração de emprego no estado do Rio Grande do Norte, como também o setor industrial contribui de maneira pouco significativa comparado aos períodos anteriores. Somente nos anos 2008 a 2014 a indústria apresentou uma participação no emprego pouco significativa comparado a outros setores.

Gráfico 8 – Desligados nos setores econômicos no Rio Grande do Norte 2004 a 2018

Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - elaboração própria abril/2019

Do mesmo modo é importante observar o comportamento da mão de obra desempregada (desligado) no mesmo período 2004 a 2018. No Rio Grande do Norte, durante o período estudado, os setores de serviços e comércio, respectivamente, foram os que mais desempregaram, apresentando o mesmo movimento do emprego gerado no período, haja vista, a rotatividade, uma vez que, as atividades desenvolvidas nesses dois setores em geral são atividades sazonais e de curta duração, fazendo com que da mesma maneira que geram oportunidade de trabalho, apresentam um aumento no número de pessoas desligadas. Analisando o comportamento do setor de construção civil, nota-se que no período de 2010 a 2014, revelou um aumento no número de trabalhadores desligados o que representa o mesmo comportamento do emprego gerado no mesmo período conforme gráfico 7 anterior, isso deve justificar que na construção civil o emprego também se caracteriza como de curta duração.

Os setores da indústria e agropecuário tiveram comportamento similar no mesmo período, uma ocorrência de baixo desemprego (desligamento) devido ao mesmo motivo. Com efeito, considerando ainda esse período, houve pouco emprego gerado e, por via de consequência, baixo desemprego também.

Durante esse período, evidencia-se a ocorrência de algumas alterações na estrutura produtiva do setor industrial. No que diz respeito às atividades extrativas minerais, observa-se importante crescimento das atividades de exploração de petróleo e gás natural, e, em contrapartida, redução da importância das atividades mineradoras tradicionais do estado, como a extração de scheelita e a produção de sal. As atividades relacionadas à indústria de transformação continuaram embasadas em atividades tradicionais, basicamente o setor têxtil e o de alimentação (ARAÚJO, 2010).

4.2 ANTECEDENTE DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

A educação profissional no Brasil, esteve sempre associada à formação da força de trabalho, sendo direcionada às camadas pobres da população. O ensino destinado à formação da força de trabalho tem sido um tema pouco abordado no campo educacional. Em um país com um imenso contingente populacional jovem, o ensino técnico foi visto, no máximo, como uma espécie de sistema de adestramento básico para os filhos das classes populares.

Não por acaso, as Leis Orgânicas da Educação Nacional promulgadas entre 1942 e 1946 definiram como objetivo do ensino secundário e normal *“formar as elites condutoras do país”*, cabendo ao ensino profissional a *“formação adequada aos filhos dos operários, aos desvalidos da sorte e aos menos afortunados, aqueles que necessitam ingressar precocemente na força de trabalho”*. Tais concepções sedimentaram a ideia de que o ensino secundário, normal e superior era destinado aos que detinham o saber e o ensino profissional direcionado aos que estavam fadados ao trabalho braçal. (DIEESE, 2011).

A educação profissional, no contexto da educacional nacional passou a ser vista como ensino ou educação de segunda categoria, preconceito reforçado pelo próprio texto legal, que promoveu a separação entre o “pensar” e o “fazer”.

A supremacia das demais modalidades de ensino sobre o ensino profissional expressava preconceitos numa sociedade que valorizava a distância social entre os que trabalhavam com as mãos e aqueles que vindos de famílias financeiramente bem favorecidas, disputavam postos de trabalho no alto da cadeia produtiva. Trabalho intelectual e trabalho braçal demarcavam a separação entre uns e outros. Nesse contexto, o trabalho manual passou a ser visto como uma “falha” educacional, o que

por sua vez refletia a suposta subalternidade dos que se incluíam no ensino profissional.

No Brasil, a promoção da educação profissional, foi marcada desde os tempos mais remotos por descaso e exclusão e acompanhou os ciclos econômicos. A formação do trabalhador iniciou-se tendo como primeiros aprendizes de ofício, índios e escravos. Em consequência, o ensino profissional passou a ser visto como uma forma de ensino destinada aos pobres.

A educação profissional ganhou espaço, passou a adotar o modelo de aprendizagem dos ofícios manufatureiros destinados às camadas menos privilegiadas da sociedade brasileira. Crianças e jovens passaram a receber instrução primária, ao mesmo tempo em que aprendiam ofícios como tipografia, alfaiataria, carpintaria, tornearia, sapataria, entre outros.

O presidente Nilo Peçanha assinou o Decreto nº 7.566 criando em setembro de 1909, sob a Jurisdição do Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, 19 “Escolas de Aprendizes Artífices” nas seguintes unidades federativas: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Campos/RJ, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Sergipe, São Paulo. Destinadas ao ensino profissional, primário e gratuito, tais escolas, que muito tempo depois viriam a ser denominadas Centro Federal de Educação Tecnológica, CEFETs. (DIEESE, 2011)

O Ministério da Educação e Saúde, criado em 1930, instituiu a Inspetoria do Ensino Profissional Técnico com a função de inspecionar as Escolas de Aprendizes e Artífices até então ligadas ao Ministério da Agricultura. Essa Inspetoria foi transformada em Superintendência do Ensino Profissional.

A Constituição de 1937 foi a primeira a tratar especificamente de ensino técnico, profissional e industrial ao estabelecer no artigo 129:

“O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento deste dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público.” CF. 1937.

Em 1942, o Decreto nº 4.127 transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em Escolas Industriais e Técnicas, passando a oferecer a formação profissional em nível equivalente ao do secundário. Tem início o processo de vinculação do ensino industrial à estrutura do ensino do país como um todo, uma vez que os alunos formados nos cursos técnicos ficavam autorizados a ingressar no ensino superior em área equivalente à da sua formação.

Na gestão de Juscelino Kubitschek (1956-1961) aprofundou-se a relação entre Estado e economia. A indústria automobilística surgiu como ícone da consolidação da indústria nacional. O Plano de Metas do Governo JK previu investimentos maciços na área de infraestrutura. Pela primeira vez a educação foi contemplada com 3,4% do total de investimentos previstos, visando formar profissionais voltados para as metas de desenvolvimento do país.

Em 1959, as Escolas Industriais e Técnicas foram transformadas em autarquias com o nome de Escolas Técnicas Federais, ganhando autonomia didática e de gestão. Intensificou-se a formação de técnicos, mão de obra indispensável ao acelerado processo de industrialização. Em 1971, a Lei de Diretrizes e Bases LDB no 5.692 tornou compulsoriamente técnico profissional, o currículo do segundo grau. A urgência em formar técnicos levou as Escolas Técnicas Federais a aumentarem o número de matrículas e a implantar novos cursos. (ME/PED, 2010).

Nesse período, a Lei que trata da Educação Profissional assegura no seu capítulo III que “o aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação”. Em 1971, com a aprovação da segunda versão da Lei de Diretrizes e Bases todo o currículo do então segundo grau, hoje ensino médio, foi transformado em ensino técnico-profissional.

Em 1978 a Lei no 6.545 transformou as Escolas Técnicas Federais do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs. A partir de então passaram a formar engenheiros de operação e tecnólogos, tarefa que aos poucos foi se disseminando pelas outras instituições. Em 1994 a Lei no 8.948 instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, a partir do qual as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas e os Centros Federais de Educação Tecnológica foram gradativamente transformadas em CEFETs. (ME/PED, 2010)

Em 1996, na gestão do Presidente Fernando Henrique, nova mudança na LDB estabeleceu a separação entre ensino médio e educação profissional. A iniciativa, considerada um retrocesso, foi muito criticada pelos educadores. Através de decreto foi interdita a oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibida por lei a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. Segundo a lei, a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderia ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, as quais teriam a responsabilidade pela manutenção e gestão das novas instituições.

Em 20 de novembro de 1996 foi sancionada a Lei 9.394 dispondo sobre a Educação Profissional, em capítulo separado da Educação Básica. A chamada “Reforma da Educação Profissional” foi implantada no contexto do Estado Mínimo com péssimas consequências para as escolas técnicas federais e o país.

O Decreto 2.208 de 1997 regulamentou a educação profissional e criou o Programa de Expansão da Educação Profissional - PROEP. Feito em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o decreto previa o repasse de verbas da União para entidades comunitárias que se dispusessem a construir, reformar, ampliar e equipar as escolas. Em contrapartida, deveriam oferecer cursos técnicos, com 50% de vagas gratuitas, o que não ocorreu. Os recursos destinados às escolas técnicas, com o compromisso de atendimento gratuito aos alunos, transformaram-se em prédios vazios, faculdades privadas e edifícios nunca construídos, conforme demonstrou a fiscalização do Ministério da Educação. (DIEESE, 2009)

Em meio às complexas e polêmicas mudanças na educação profissional no país, retomou-se em 1999 o processo de transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica, iniciado em 1978. Entre os anos de 1909 e 2002 foram construídas 140 unidades, que configurava a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

Em 2003 a posse do presidente Luís Inácio Lula da Silva trouxe mudanças importantes para a educação brasileira e em especial para o ensino tecnológico. O Decreto 2.208/97 foi revogado. Entrou em vigor o Decreto 5.154/04 que eliminou as amarras e restrições na organização curricular e pedagógica e na oferta de cursos técnicos. No ano seguinte os Centros Federais, as Escolas Agrotécnicas e as Escolas

Técnicas vinculadas às Universidades Federais ganharam autonomia para a criação e implantação de cursos em todos os níveis da educação profissional e tecnológica. As escolas receberam autorização para ofertar cursos superiores de tecnologia, em nível de graduação, fortalecendo a oferta verticalizada de ensino em todos os níveis da educação, cumprindo assim sua vocação.

As instituições federais se viram diante de uma política educacional, que além de investir nas questões formativas apontou para a importância de promover o desenvolvimento local e regional com vistas à melhoria da vida da população. A ampliação da educação profissional passou a atuar integrada ao ideário da educação como direito. Assim, propunha-se que a educação profissional se articulasse com as ações do desenvolvimento territorial sustentável, orientando-as para a formação de cidadãos e cidadãs emancipados.

A expansão das Escolas Federais de Educação Profissional e Tecnológica trouxe avanços para a educação brasileira. Na primeira fase, iniciada em 2006, as unidades foram implantadas em estados ainda desprovidos dessas unidades escolares. Priorizaram-se os municípios distantes dos centros urbanos e periferias de metrópoles, requerendo-se também que os cursos ofertados estivessem articulados com as potencialidades locais.

A segunda fase da expansão iniciou-se em 2007 e foi marcada pelo tema “uma escola técnica em cada cidade-pólo do país”. Para tanto foi prevista a implantação de 150 novas unidades de ensino e a oferta de 180 mil vagas em escolas de educação profissional e tecnológica. (ME/PED, 2010)

A distribuição das novas unidades pelo maior número possível de mesorregiões bem como a sintonia com os arranjos produtivos econômicos, sociais e culturais locais, reafirmou a decisão de consolidar a junção entre a educação profissional tecnológica e o desenvolvimento local e regional.

4.3 AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO E A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

A formação profissional em conciliação com o paradigma fordista em vigor, até a década de 1970, se traduzia no treinamento para a produção em série e padronizada. Com essa formação, foram incorporados ao mercado de trabalho operadores semiqualeificados, desempenhando tarefas simples, rotineiras e previamente delimitadas.

O conhecimento técnico e organizacional era dominado apenas pelos níveis gerenciais, havendo pouca margem de autonomia para o trabalhador. A baixa escolaridade dos trabalhadores não era considerada importante entrave à expansão econômica.

O processo de globalização, a partir dos anos 1980 deu visibilidade a modificações de grande magnitude nas economias, trazendo para o primeiro plano, profundas transformações no mundo do trabalho. Esse fenômeno, de múltiplas dimensões, atingiu as sociedades contemporâneas, alterando-lhes a própria fisionomia, numa revolução sem precedentes de consequências sociais e políticas, decisivas. O impetuoso avanço tecnológico, associado ao predomínio da sociedade de mercado e à financeirização da economia produziram uma nova questão social, de contornos perversos. (REGATTIERE, 2010)

No Brasil, as alterações no mundo do trabalho foram iniciadas nos anos 1970 do século passado. No final dos anos 1980 as mudanças se expressavam em novas formas de organização e gestão, que modificaram estruturalmente o mundo do trabalho. As empresas exigiam trabalhadores mais qualificados. Além da destreza manual, novas competências passaram a ser requeridas, tais como inovação, criatividade, capacidade para o trabalho em equipe, e autonomia na tomada de decisões. As tecnologias de informação tornaram-se indispensáveis.

A carência de trabalhadores qualificados produziu “alteração de prioridades: a remuneração da força de trabalho foi deslocada do centro das reivindicações e substituída por estratégias de luta com vistas à manutenção dos postos de trabalho, geração de novos empregos e, especialmente, defesa dos direitos sociais ameaçados no interior da cena produtiva flexibilizada” (Oliveira, 2010). Evidenciou-se a incapacidade do governo de responder às atribuições clássicas de proteção ao emprego, e condições de trabalho. As alterações no mundo do trabalho trouxeram novos desafios para as instâncias educacionais.

O mundo se transformou. A “revolução tecnológica” alterou definitivamente as noções de tempo e espaço. Surgiram novas formas de trabalho, novas profissões e novas exigências empresariais. O uso massivo das tecnologias virtuais modificou as formas tradicionais de aprendizagem. O mundo do trabalho passou a requerer profissionais altamente especializados. Por outro lado, a sociedade exigia a formação de cidadãos ciente de suas responsabilidades para com o desenvolvimento

sustentável do país. Para enfrentar esses desafios entra em cena a educação profissional e tecnológica. (HIRATA, 1996).

O processo de globalização deu visibilidade a alterações de grande magnitude nas economias mundiais trazendo profundas transformações para o mundo do trabalho. A partir da revolução tecnológica, o trabalho assumiu novas configurações que provocaram forte impacto nas sociedades, numa revolução sem precedentes na história da humanidade, com consequências políticas, sociais e, sobretudo, educacionais.

A “revolução microeletrônica” modificou a forma de executar inúmeras atividades, com consequências imediatas para os trabalhadores. Tomemos como exemplo o trabalho bancário. A transferência de parte expressiva da atividade bancária para as maquinas de auto-atendimento praticamente dizimou a categoria até então importante, bem remunerada e de grande visibilidade nacional.

A década de 1990 foi marcada pela diminuição dos postos de trabalho, atribuindo-se o desemprego à baixa qualificação da força de trabalho ou aos incipientes níveis de escolaridade, quando mascaravam os fatores conjunturais e estruturais, como a falta do crescimento da economia, geradora de desemprego, além do aumento da população em busca de trabalho e o desenvolvimento científico e tecnológico que reduz trabalho humano. (OLIVEIRA, 2006)

Outra ideia da época, muito utilizada pelo patronato foi o termo “empregabilidade”, que tentava transferir para o trabalhador a responsabilidade da não contratação ou da sua própria demissão, pela falta de qualificação. Segundo Helena Hirata, a empregabilidade “é adotada hoje pelo patronato francês para designar características individuais de aptidão para ocupar um emprego” e “o acesso ou não ao emprego aparece como dependendo da estrita vontade individual de formação, quando se sabe que fatores de ordem macro e mesoeconômicas contribuem decisivamente para essa situação individual”. (HIRATA: 1996:9; 10).

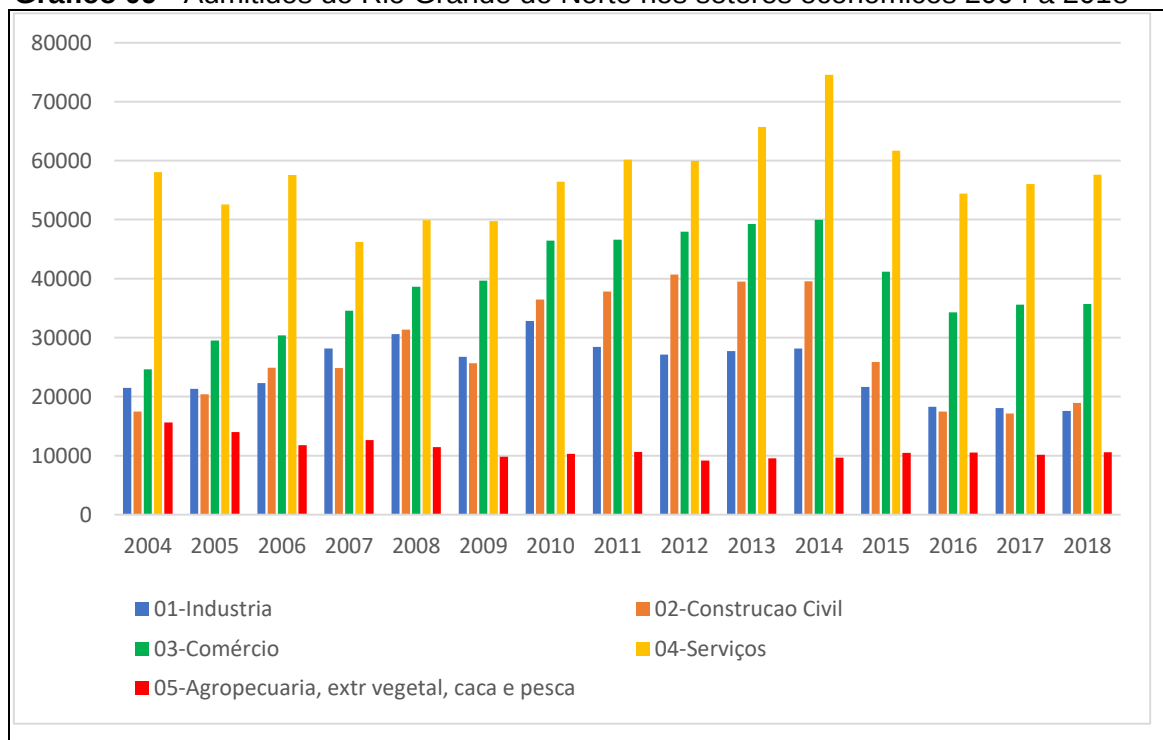
Esse período, no Brasil, foi marcado também por transformações no papel do Estado e nas suas relações com a economia e a sociedade. Tal processo foi marcado pelo “neoliberalismo”, versão atualizada do liberalismo, que prega a redução do papel do Estado ao mínimo e a liberalização do mercado, ao máximo. O resultado desse processo foi chamado por alguns de reforma, e pelos mais críticos de desmonte do Estado. O ideário neoliberal atacou as ideias de justiça social naturalizando a

desigualdade. O século XX findou sob a avaliação negativa dos efeitos da tecnologia e o sentimento pessimista em relação ao futuro.

Nesse contexto, o trabalho ganhou novas formas e sentidos. Parte expressiva da força de trabalho foi deslocada do setor secundário para o setor de serviços. Tentativas de flexibilização e precarização marcaram as relações de trabalho. Promoveu-se uma onda neoconservadora com reformas econômicas na ótica neoliberal voltadas para a adoção do Estado mínimo. Evidenciou-se a tentativa de delimitar o tamanho do estado e seu papel regulador, bem como a capacidade política do governo para intermediar interesses, garantir legitimidade e governar. A agenda política voltou-se para a privatização, terceirização, desregulamentação das relações de trabalho e redução do grau de intervenção do Estado no funcionamento do mercado.

Pode-se observar esses efeitos ainda, no mercado de trabalho do Rio Grande do Norte, quando ocorreu no período de 2004 a 2018 um crescimento expressivo do volume de trabalhadores ocupados no setor de serviço, enquanto que o setor industrial e agropecuário se apresentaram pouco expressivo na época,

Gráfico 09 - Admitidos do Rio Grande do Norte nos setores econômicos 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - elaboração própria. Abril/2019

A reforma liberal iniciada nos anos 1990 com Collor de Mello ganhou formato definitivo no governo de Fernando Henrique Cardoso. Em 1995 foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE. Partindo do diagnóstico de que a crise do Estado brasileiro era essencialmente uma crise fiscal, a reforma proposta pelo MARE adotou a privatização das funções econômicas e a descentralização das funções sociais do Estado, com severas implicações para o sistema educacional brasileiro. (LIMA, 2005).

Diante das mudanças técnicas e culturais, as autoridades governamentais, as famílias e parte do patronato passaram a buscar formas de fazer convergir a formação para o trabalho com a educação formal, deixando para trás a estratégia do “adestramento técnico”, prática corrente até então.

A partir de 2003, a educação profissional e tecnológica assumiu valor estratégico para o desenvolvimento nacional. Houve profundas transformações na Rede Federal. Esforços foram feitos para a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A intensificação e diversificação das atividades de ensino visam oferecer formação nas profissões decorrentes do novo paradigma tecnológico, atendendo aos mais diferenciados públicos nas modalidades, presencial, semipresencial e à distância.

A “revolução tecnológica” provocou mudanças em escala internacional. Do ponto de vista das sociedades, novas culturas baseadas nas tecnologias virtuais, alteraram o ritmo e o modo de vida das pessoas. A apropriação das novas formas de trabalho e das tecnologias subjacentes passou a ser objeto de desejo e de afirmação profissional dos trabalhadores em todas as esferas. Neste contexto, entrou em cena a demanda pelo ensino profissional e tecnológico.

Em 2004, com o Decreto 5.154 deu-se a reintegração entre o ensino técnico de nível médio e o ensino médio. Em 2005, com a publicação da Lei 11.195 foi lançada a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com a construção de 64 novas unidades de ensino.

Em 2006 foi editado o Decreto 5.773 dispondo sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Em 2006, com o Decreto 5.840 foi instituído, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos – PROEJA – incluindo o ensino fundamental, médio e a educação indígena. (ME/PED. 2010)

Em 2007 foi lançada a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, tendo como meta entregar 150 novas unidades à população. Essas escolas cobrirão todas as regiões do país, oferecendo cursos de qualificação, de ensino técnico, superior e de pós-graduação, sintonizados com as necessidades do desenvolvimento local e regional. (ME/PED. 2010)

A educação, sozinha, não pode promover as mudanças necessárias, sem ela, tais mudanças são impossíveis. A educação contribui para o exercício pleno da cidadania ampliando o poder de interferência nos rumos do país. Ela agrega valor ao trabalho e à produção e atua na busca do equilíbrio ambiental e acesso aos direitos sociais. É imperativo criar as condições para que alunos de todas as idades aprendam a aprender, aprendam a ser, aprendam a fazer e aprendam a viver juntos, como sugere o debate mundial em pauta sobre a educação para o século XXI.

A educação básica deve garantir a formação do cidadão, enquanto o ensino profissionalizante é considerado uma formação complementar, voltada para o mercado de trabalho. A educação complementar oferecida pelas Escolas Técnicas disponibiliza diversas possibilidades de preparação para inserção no mercado de trabalho. Elas se voltam, prioritariamente, para as carências do mercado de trabalho local, formando técnicos para satisfazer esta demanda.

Os cursos, até então voltados para funções e profissões específicas, passam atualmente por um novo ordenamento em seus conteúdos de modo a responder a um mercado de trabalho marcado com novas exigências educacionais, como a conclusão do ensino fundamental e uma melhor formação profissional. Os novos desafios tecnológicos chamaram a atenção dos educadores no decorrer dos anos 1990. As agências de formação foram demandadas por um contingente ávido por informações e formação que permitam acompanhar as novas tecnologias.

No Rio Grande do Norte verifica-se avanço na educação profissional e tecnológica, ao aumentar de dois para quinze as unidades de ensino instaladas na gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Este avanço contribuiu para a melhoria na qualificação profissional dos trabalhadores potiguar.

Mapa 4 – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do RN



Fonte. Barreto (2014).

Vejamos, agora, o quadro atual da presença das instituições federais de formação profissional e tecnológica: a rede federal do Rio Grande do Norte conta com um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia que é composto pela Reitoria, 11 (Campus Natal Central, Campus Natal-Zona Norte, Campus Mossoró, Campus Ipanguaçu, Campus Currais Novos, Campus João Câmara, Campus Macau, Campus Apodi, Campus Pau dos Ferros, Campus Caicó e Campus Santa Cruz) e 4 Campi avançados (Campus Avançado de Nova Cruz, Campus Avançado de Parnamirim, Campus Avançado de São Gonçalo do Amarante e Campus Avançado da Cidade Alta). Vimos assim que o que anteriormente era denominado CEFET virou Instituto e o que era Unidade de Ensino, transformou-se em Campus.

A carência da mão de obra qualificada sempre foi um forte elemento balizador da educação profissional. A formação do trabalhador exige que se estabeleça uma articulação entre a educação profissional e o mundo da produção e do trabalho. Atualmente, as políticas para a educação profissional e tecnológica se colocam para além do fator econômico.

As novas tecnologias geraram um novo tipo de desigualdade: o analfabeto tecnológico. A separação entre incluídos e excluídos digitais pesa sobre as sociedades, soma-se ao analfabetismo escolar. Em um mundo cada vez mais tecnologizado, a exclusão digital junto com o analfabetismo mais do que dificulta o

ingresso no mercado de trabalho, decreta sua exclusão da própria cultura, do modo de vida compartilhado pelos seus contemporâneos.

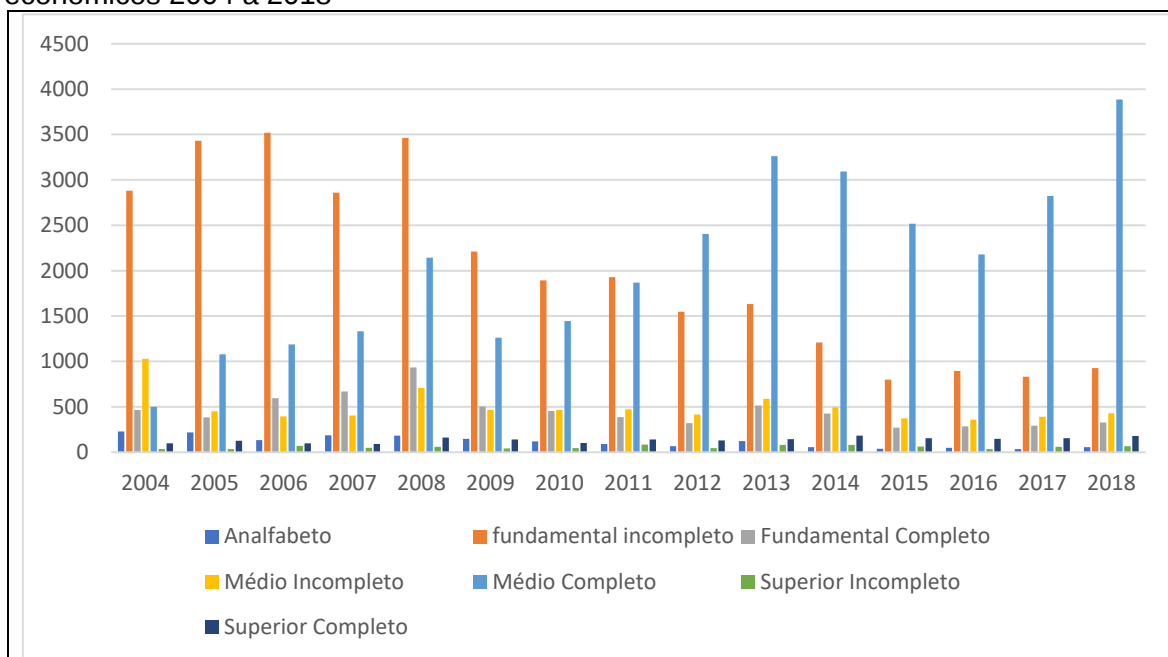
Como afirma Manuel Castells (1999), pela primeira vez na história, a mente humana é uma força direta da produção e não apenas um elemento decisivo do sistema produtivo. Este é um momento inédito na trajetória dos humanos. O desafio da educação é fornecer as respostas exigidas por uma sociedade em mudanças sem precedentes.

Há que se reinventar a escola do século XXI a partir do reconhecimento de sua importância para o processo civilizatório. A escola poderá influir na definição de um projeto de nação, a partir do estabelecimento de um contrato com a sociedade, afirmativo das novas formas de protagonismo da escola.

4.3.1 Os resultados da qualificação profissional na microrregião do Vale do Açu (RN)

Analisando o perfil da qualificação dos trabalhadores admitidos nos grandes setores econômicos no Vale do Açu (RN), no período compreendido de 2004 a 2018, podemos destacar dois níveis de qualificação dos trabalhadores. No início do período ocorre uma maior presença de trabalhadores com apenas o ensino fundamental incompleto, sendo essa ocorrência de maneira decrescente ao longo do período, com a maior a presença entre 2004 a 2008. A partir de 2009, há uma redução de trabalhadores com essa qualificação. No que diz respeito aos trabalhadores com ensino médio completo no mesmo período, se apresenta de maneira diferente, onde no início de 2004 a 2009 ocorre uma presença menor de trabalhadores com ensino médio completo, sendo que a partir de 2009 essa ocorrência é maior e de maneira crescente, conforme Gráfico 12.

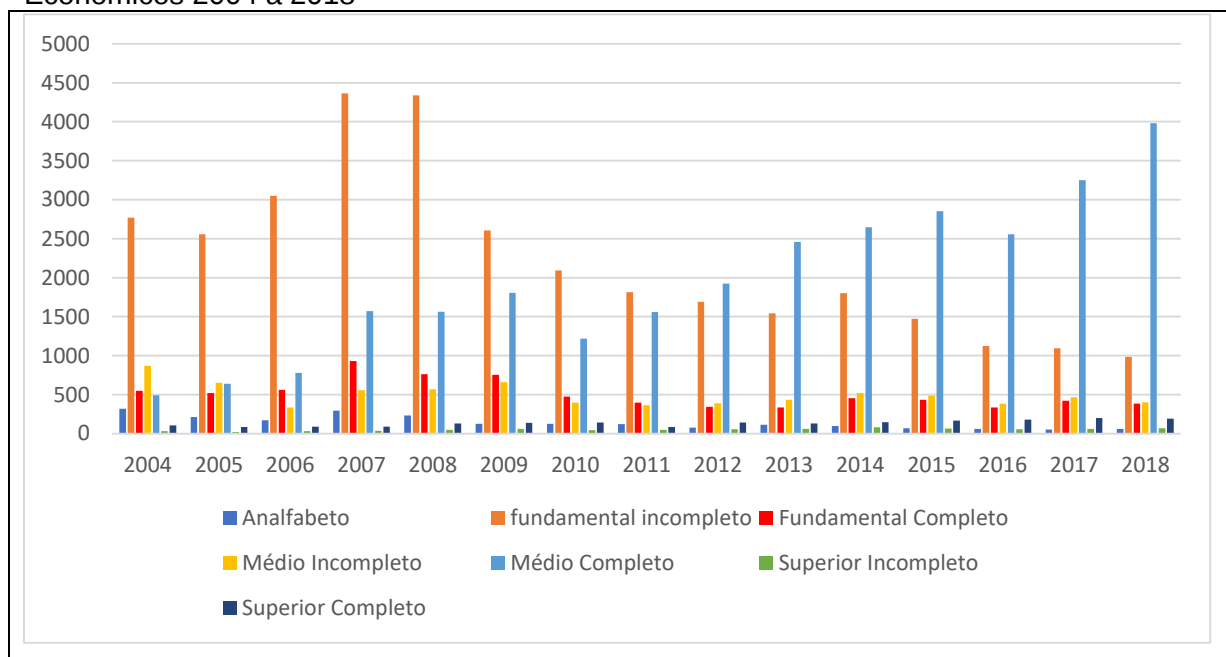
Gráfico 10 - Qualificação dos trabalhadores admitidos no Vale do Açu (RN) nos setores econômicos 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - elaboração própria. Abril/2019

Embora se constate um esforço por parte do governo no sentido da promoção da educação profissional especialmente com a instalação das instituições federais de formação profissional e tecnológica, a formação do trabalhador exige que se estabeleça uma articulação entre a educação profissional e o mundo da produção e do trabalho, o que não ocorre no Vale do Açu (RN). Atualmente, as políticas para a educação profissional e tecnológica se colocam para além do fator econômico, muito mais como questões de política partidária.

Gráfico 11 - Qualificação dos trabalhadores desligados no Vale do Açu/RN Setores Econômicos 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - elaboração própria. Abril/2019

Nos anos que antecedem o período da crise de 2008, quando se registra um índice de desemprego em todo o país, o mesmo ocorre na microrregião do Vale do Açu (RN). Desta forma, analisando o nível de qualificação dos trabalhadores desligados no período de 2004 a 2018, podemos observar que de 2004 a 2012, momento da crise econômica, o nível de qualificação dos trabalhadores desligados em sua maioria tinha apenas ensino fundamental incompleto, confirmando a ideia de que com pouca qualificação é impossível garantir emprego e/ ou permanecer no mercado de trabalho. Nota-se também que, enquanto os efeitos da crise econômica estão sendo reduzidos, ao mesmo tempo percebe-se uma maior exigência do mercado de trabalho no que concerne a qualificação profissional, como pode ser verificado no Gráfico 3, onde a partir de 2009 os trabalhadores desligados, em sua maioria apresentam o ensino médio completo.

5 ESPACIALIDADE DO EMPREGO NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU-RN

Do ponto de vista geoeconômico, segundo Aquino, Silva Filho e Miranda (2013), o Vale do Açu (RN) se destaca por ser uma das regiões do semiárido nordestino mais bem-dotadas de recursos naturais. O Vale do Açu (RN) é rico em água doce, solos de ótima qualidade, petróleo, gás natural, minerais, ventos (recentemente explorados pela indústria energética) e outros elementos da biodiversidade. Ademais, a microrregião situa-se próxima dos principais centros consumidores do Rio Grande do Norte e dos estados vizinhos, o que lhe garante vantagens competitivas que têm atraído investidores brasileiros e de outros lugares do mundo.

Com a globalização as mudanças ocorridas no funcionamento do capitalismo nos revelam a diversificação da divisão social/territorial do trabalho. Nesse movimento pode ser observado o papel relevante do processo de reestruturação produtiva do final do século XX, associado à política neoliberal, ao fortalecimento da esfera financeira (como forma de expansão do capital via mundialização, com a desregulamentação e flexibilização das relações de produção e trabalho) isto somado à privatização das funções sociais do Estado.

Sobre esse processo de globalização, Ianni (1996, p. 155), enfatiza que “o que caracteriza o mundo no fim do século XX, quando se anuncia o século XXI, é que ele se tornou realmente global. Na mesma escala em que se dá a globalização do capitalismo, verifica-se a globalização do mundo do trabalho”.

No centro de tais mudanças surgem profundas transformações no perfil da classe trabalhadora, com novas exigências para os sujeitos e, por conseguinte, possibilitando alterações no mercado de trabalho. Esse processo gera uma redefinição do papel do Estado – inclusive aqueles de planejamento centralizado - através de medidas de intervenção no mundo do trabalho em todos os países, quando se tem contextualizado “as novas formas e os novos significados do trabalho” (IANNI, 1996, p. 159).

Ainda, sobre esse processo de mudança. Ianni (1996, p. 159), enfatiza:

O desenvolvimento capitalista tem sido sempre desigual e contraditório, inclusive no sentido de que compreende articulações e tensões de tempos e espaços, contemporaneidades e não-contemporaneidades. Mas cabe reconhecer que já é realidade o capitalismo global, implicando novas formas sociais e novos significados do trabalho.

De fato, a globalização impactou significativamente em diversas partes do mundo. Esse entendimento é nítido quando o mundo do trabalho está “influenciado pelo jogo das forças produtivas e relações de produção em atividade no âmbito do capitalismo como um modo de produção propriamente global (IANNI, 1996, 181).

Com efeito, os desdobramentos dessas mudanças requerem ações por parte dos Estados, a partir de políticas públicas para organizar as suas economias (locais, regionais e nacionais) e mitigar o desemprego, que também é global. Esse entendimento é consenso entre os pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento os quais discutem o capital, o mundo do trabalho, o Estado e a seletividade do espaço.

No Brasil, a tentativa de evitar a explosão do desemprego estrutural que ocorre no país, está articulado ao Sistema Público de Emprego, desde a década de 1990, através da implementação das políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda. Tais políticas se apresentam como um conjunto heterogêneo de ações dos governos no mercado de trabalho como forma de reduzir os índices de desemprego e ocupações precárias, com rebatimentos no reordenamento do espaço geográfico, nas suas diferentes escalas, inclusive a nordestina, como também na microrregião do Vale do Açu (RN), em estudo.

5.1 PANORAMA DO EMPREGO E DESEMPREGO NO VALE DO AÇU (RN)

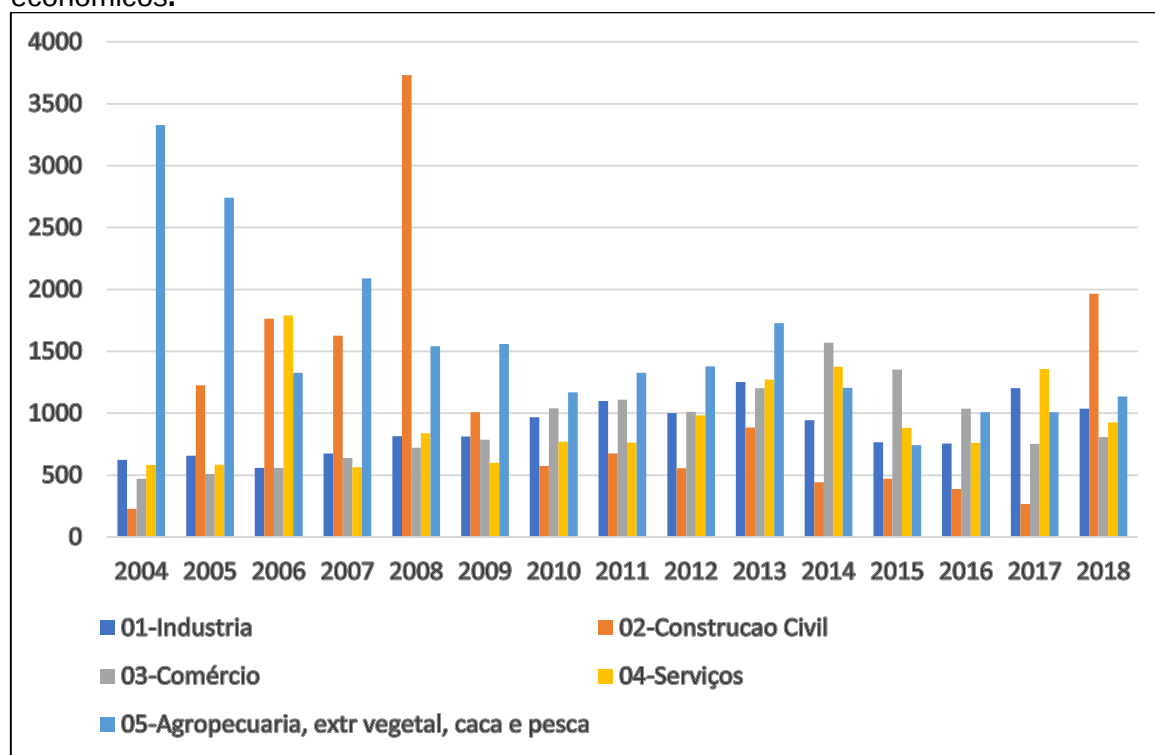
Cabe destacar, que os dados utilizados nesta tese ao que se refere a evolução do emprego e desemprego, foram utilizados dados do CAGEDE, por este apresentar esta evolução na unidade municipal, enquanto que os dados do IBGE empregado no PNAD apresenta dados das capitais e região metropolitana, o que não seria possível analisar a microrregião estudada “Vale do Açu” em suas unidades municipais. Desta forma, adotamos a nomenclatura CAGEDE de “admitidos e desligados” para esta análise.

Destacamos aqui uma breve análise da evolução do emprego e desemprego no Vale do Açu (RN) no período em estudo de 2004 a 2018, conforme observa-se nos gráficos 7 e 8.

Como se observa na região do Vale do Açu –RN, no intervalo de 2004 a 2018, o setor da construção civil teve um acentuado crescimento no número de admitidos

no ano de 2008, no entanto o setor agropecuário manteve o maior número de admitidos durante o período, sendo mais expressivos nos anos de 2004 e 2005, onde esse fato deve-se a fruticultura irrigada na região que no período teve um expressivo volume de contratação. Os setores de serviços e comércio mantiveram o número de admitidos constante durante todo o período. Observa-se ainda que a partir de 2008 todos os setores econômicos no Vale do Açu (RN) tiveram um reduzido número de admitidos no período, isso se deve aos efeitos da crise econômica de 2008 que afetou a economia brasileira.

Gráfico 12 - Trabalhadores admitidos em 2004 a 2018 no Vale do Açu (RN) nos setores econômicos.



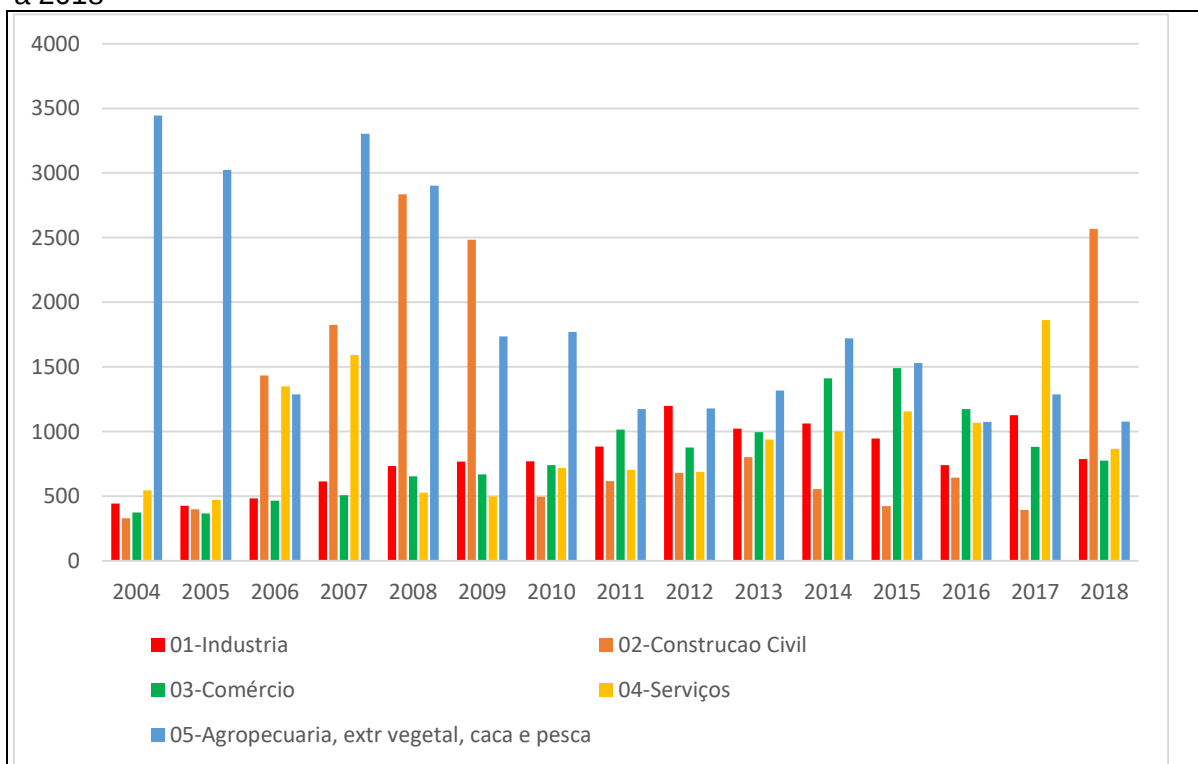
Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - elaboração própria abril/2019

Quando observamos o comportamento dos admitidos no Vale do Açu (RN) comparado com o que ocorre no estado do Rio Grande do Norte, verifica-se que os setores econômicos em evidência são bem diferentes. Nessa linha, considerando o estado do RN, o setor de serviço estar em evidência, enquanto que no Vale do Açu (RN) a construção civil e a agropecuária se destacam. Isso deve-se ao fato de que os dados do estado do Rio Grande do Norte representam, em sua maioria, o comportamento do emprego da região metropolitana do estado, onde o setor de serviço tem apresentado um crescimento econômico acentuado.

O setor de serviços apresentou crescimento durante todo o período no estado do Rio Grande do Norte. As taxas desse setor na região Nordeste se firmaram acima da média nacional. O significativo desempenho do setor refletiu o comportamento das atividades de comércio. Estas apresentaram uma tendência de crescimento significativo no decorrer do tempo, alcançando considerável aumento de participação na formação da composição do PIB setorial (ARAÚJO, 2010).

No Vale do Açu (RN), as atividades de agropecuárias e construção civil tiveram maior destaque durante o período estudado devido a duas importantes políticas públicas do governo federal, a agricultura familiar e o programa habitacional minha casa minha vida.

Gráfico 13 - Trabalhadores desligados do Vale do Açu (RN) nos setores econômicos de 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - elaboração própria abril/2019

De igual modo, ao longo de 2004 a 2018 o número de desligados no Vale do Açu (RN) foi mais expressivos no início do período estudado, ou seja, entre 2004 a 2008, os setores que tiveram maior destaque com admitidos foram o agropecuário e o da construção civil, o que sinaliza um reflexo da crise que inicia no período. Também corresponde ao fato de quando existir um número maior de empregado, ocorrerá consequentemente um volume proporcional de desligamento.

Com efeito, na tentativa de compreender as dinâmicas espaciais das políticas de geração de emprego, trabalho e renda vamos apresentar algumas ações dos investimentos produtivos no mercado de trabalho na microrregião do Vale do Açu (RN). Assim, esta pesquisa busca analisar a espacialização das políticas públicas de emprego, trabalho e renda na microrregião do Vale do Açu, no interior do estado do Rio Grande do Norte, estando inserida na lógica e papel que o Nordeste assume no mercado de trabalho.

5.2 ESPACIALIDADE DO EMPREGO/DESEMPREGO NO SETOR AGROPECUÁRIO NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN).

Para entendermos o comportamento do emprego no setor agropecuário na microrregião em estudo, é necessário frisar que as políticas públicas de emprego e renda, nem sempre obedecem a uma configuração regional para sua implementação, uma vez que esta compleição pode estar relacionada a atividades econômicas locais e não a políticas implementadas na região.

No entanto, se faz necessário compreender até que ponto essa configuração regional tem relação direta com as “modernizações”, ou melhor, com a reestruturação produtiva que foi implementada, haja vista que a seletividade do espaço se constituiu num elemento determinante para sua implantação, com o apoio do Estado brasileiro.

No Vale do Açu (RN), os resultados apresentados na pesquisa sobre o emprego e desemprego, revelam que embora ocorra uma inserção de trabalhadores no mercado de trabalho, ela é pontual e se estabelece por meio de uma territorialização de trabalhos precários, notadamente via cooperativa, informalidade e diversas outras formas de trabalho (formais, informais e autônomas, inclusive à margem de tais políticas) nas cidades do Vale do Açu (RN), porém funcionais aos circuitos de acumulação flexíveis. Uma redefinição do trabalho é posta de acordo com os atributos locais e regionais que os trabalhadores podem oferecer.

Podemos destacar este fato, quando analisamos a inserção dos trabalhadores nos diversos setores econômicos na microrregião em estudo. Tomamos como início de nossa análise o setor agropecuário, por considerar ser um dos setores mais importantes da região, tendo em vista que o Vale do Açu (RN) tornou-se um espaço de destaque com a expansão da fruticultura irrigada, conforme afirmam Alves; Aquino; Silva Filho, (2018), p.35.

“... a forma pela qual o vale açuense tornou-se um espaço de expansão da fruticultura irrigada que passa a despertar o interesse de grandes empresas nacionais e transnacionais que adquirem terras e se instalam na região. Tal expansão acontece, porém, a partir da intervenção estatal, via a aplicação de expressivos volumes de recursos públicos voltados para a construção de grandes obras de infraestrutura destinadas a garantir as condições necessárias para a potencialização dos investimentos privados na área.”

A participação do Estado como indutor de políticas públicas foi responsável pelo crescimento da produção agrícola regional, como também ampliou as possibilidades de trabalho e renda na região.

A implementação do processo de irrigação na microrregião do Vale do Açu (RN) foi influenciada pelas políticas públicas implementadas pelo governo do estado, objetivando a modernização agrícola, uma tentativa de transformar as terras de várzeas dos principais rios da região e do estado em áreas de produção agrícola comercial. Com isso, o governo buscava mercantilizar os espaços agrários que antes eram utilizados por agricultores familiares com cultivos agrícolas para o autoconsumo e por fazendeiros tradicionais com a pecuária extensiva dedicada, em particular, à criação de bovinos e caprinos. (ALVES; AQUINO; SILVA FILHO, 2018).

O Estado, ao direcionar os investimentos para a modernização agrícola potiguar, pretendia introduzir novos cultivos agrícolas com abrangência comercial para o aproveitamento dos solos férteis e dos recursos hídricos existentes no estado. Esses investimentos transformaram a microrregião do Vale do Açu (RN) em espaços de interesse para a valorização do capital nacional e multinacional via desenvolvimento da agricultura irrigada em bases tecnológicas modernas.

Figura 2 – Fruticultura irrigada na microrregião do Vale do Açu-RN



Fonte: <http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/>

Esses investimentos que promoveram o movimento de modernização agrícola, provocaram nas últimas três décadas, na microrregião em estudo, um aumento considerável da produção de frutas na área estudada tendo, por consequência, mudanças na dinâmica do mercado de trabalho agrícola da região, especialmente com a introdução de novas categorias de emprego formal nas várias etapas de constituição do circuito espacial produtivo da fruticultura. (ALVES; AQUINO; SILVA FILHO, 2018).

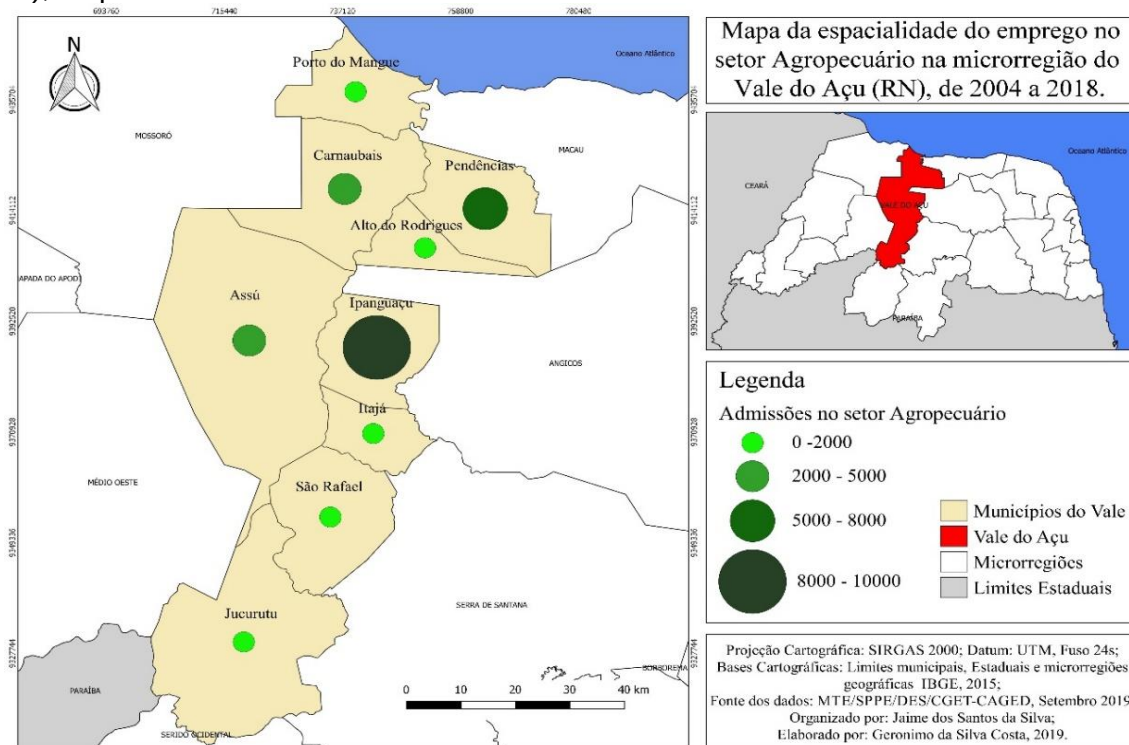
Os autores citados anteriormente, destacam, o avanço da fruticultura irrigada no Vale do Açu (RN). Segundo eles, é um:

“espaço regional que abriga uma importante “mancha de modernização agrícola” a partir da presença da fruticultura irrigada cuja produção se destina ao mercado interno e também para exportação. O que caracteriza as manchas de modernização agrícola dessa região, (...) é uma elevada especialização produtiva associada à monocultura da banana e de alguns municípios que ganham projeção na economia agrícola do estado e que passam a receber investimentos e incentivos de políticas públicas direcionadas à promoção da atividade motriz.” ALVES; AQUINO; SILVA FILHO, 2018, p. 42).

Na microrregião do Vale do Açu (RN), nos municípios de Ipanguaçu, Alto do Rodrigues, Assú, Carnaubais e Pendências, encontram-se as principais empresas do circuito produtivo de frutas e de prestação de serviços especializados em agricultura irrigada. Podemos observar este fato ao analisar o Mapa 5, o qual apresenta a

inserção dos trabalhadores no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.

Mapa 5 - Espacialidade do emprego no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado por Silva Costa, e Silva (2019).

De acordo com a espacialidade apresentada no mapa 5, em que destaca as admissões ocorridas no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN), é possível perceber que o município de Ipanguaçu-RN se revela como o principal local de ocorrência de admissões do setor agropecuário com aproximadamente cerca de mais de oito mil empregos gerados neste setor, durante o período investigado, é neste município que encontram-se as principais empresas do circuito produtivo de frutas e de prestação de serviços especializados em agricultura irrigada, onde se concentra o maior volume de atividade ligada ao setor agropecuário. Seguindo o município de Ipanguaçu, em ordem decrescente, também se apresentam os municípios de Pendências, Assú e Carnaubais.

Além da fruticultura irrigada, existem outras atividades desenvolvidas no setor agropecuário do Vale do Açu (RN), a exemplo da criação de rebanhos de bovinos, caprinos e ovinos, bem como a produção de leite. A pecuária dessa microrregião apresentou um crescimento significativo nos últimos 20 anos, o rebanho bovino tem

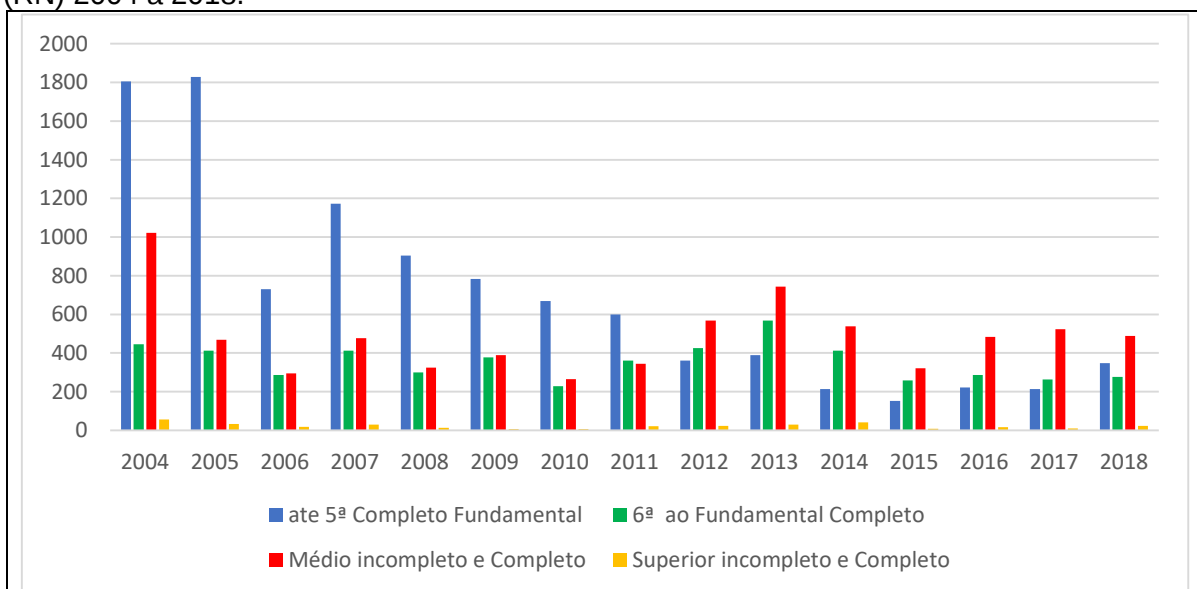
predominância na região, porém vem acompanhado do crescimento recente dos caprinos e, sobretudo, dos ovinos. A produção de leite de vaca tem apresentado um avanço importante ao final da década analisada, embora a seca pareça ter agravado a situação dos pequenos pecuaristas. Essas atividades apresentam uma oferta de emprego menor que a fruticultura irrigada, não obstante tenha sua importância econômica para a região.

Aqui faz-se necessário entender como se apresenta o nível de qualificação dos trabalhadores admitidos e desligados no setor agropecuário na microrregião em pesquisa, no período de 2004 a 2018, o que faremos no tópico a seguir.

5.2.1. Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN)

Atualmente, uma das maiores preocupações dos trabalhadores de maneira geral é com sua qualificação profissional, fator determinante para garantir sua inserção no mercado de trabalho, pois a cada dia são maiores as exigências dos empregadores para contratação, como se depreende do gráfico 14.

Gráfico 14 – Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor agropecuário no Vale do Açu (RN) 2004 a 2018.



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

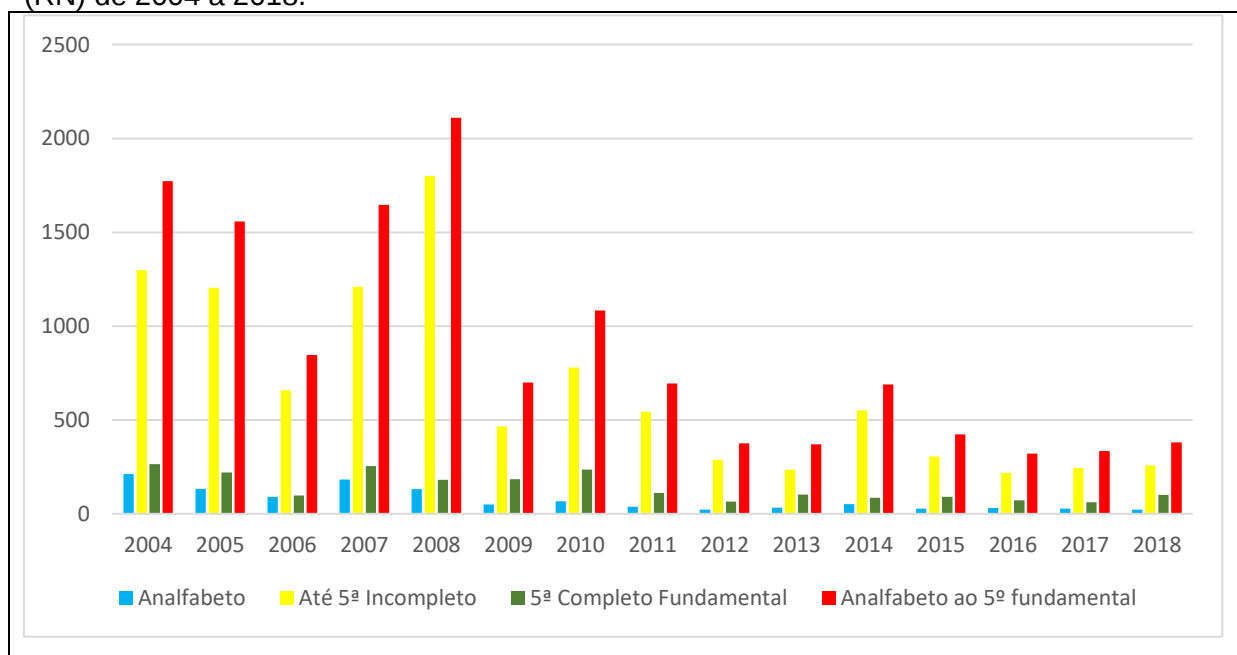
Assim, analisando o perfil de qualificação dos trabalhadores admitidos no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN), no período estudado, 2004 a 2018, observamos duas situações distintas: a primeira, de 2004 a 2011, registra-

se a presença em grande número de trabalhadores com até o 5º ano completo do ensino fundamental, ao passo que a participação dos trabalhadores admitidos nos outros níveis de qualificação são menores, qual seja, 6º ao fundamental completo; médio incompleto e completo; superior completo e incompleto.

A segunda situação, de 2012 a 2018, prevalece a presença de trabalhadores com ensino médio incompleto e completo, como também trabalhadores com o 6º ano ao ensino fundamental completo. Cabe destacar que o número total de trabalhadores admitidos no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN) se apresenta de forma decrescente ao longo do período estudado, conforme visualizamos no gráfico 14.

Quando examinamos o perfil de qualificação dos trabalhadores desligados no setor agropecuário na microrregião do Vale do Açu (RN), no período em questão, 2004 a 2018, observamos um comportamento semelhante ao dos trabalhadores admitidos. No entanto, registra-se um número menor de trabalhadores desligados, embora este também se apresente de forma decrescente ao longo do período, o que significa, a grosso modo, um índice de desemprego menor neste setor ao longo do período, especialmente a partir de 2011, conforme Gráfico 13 apresentado anteriormente.'

Gráfico 15 - Qualificação dos trabalhadores desligados do setor agropecuário do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018.



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

Destarte, a situação geral de qualificação dos trabalhadores no setor agropecuário no Vale do Açu (RN), nos mostra que o grau de exigências dos empregadores tem aumentado ao longo do período. Esse fato se deve às transformações ocorridas em função da reestruturação produtiva e modernização agrícola nessa microrregião, influenciada pelas políticas públicas implementadas pelo governo do estado.

Continuando nossa análise, observamos agora o comportamento do emprego e do desemprego no setor industrial, na microrregião do Vale do Açu (RN).

5.3 ESPACIALIDADE DO EMPREGO/ DESEMPREGO NO SETOR INDUSTRIAL NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN)

A diferenciação e semelhanças entre as várias regiões levantam o questionamento quanto à necessidade de políticas públicas que contribuam para o desenvolvimento de cada região. De modo geral, o desenvolvimento das atividades em um dado espaço pode determinar a situação de sucesso da região, possibilitando que determinados espaços possam ser qualificados como polos industriais de desenvolvimento.

O setor industrial do Rio Grande do Norte é um importante setor da economia do estado, e tem contribuído para a economia local ao longo das últimas décadas. Algumas iniciativas governamentais têm sido adotadas como forma de desenvolver as áreas desfavorecidas, incentivando a localização de indústria no interior do estado. Nesse sentido, destaca-se o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI) criado em 1985 e reformulado em 1997. (LIMA; NETO; ALVES, 2018).

Os programas estaduais no nordeste brasileiro possuem características semelhantes, no que tange à geração de emprego ou à interiorização das indústrias. No entanto, deve-se salientar que os incentivos fiscais concedidos não são os únicos fatores levados em consideração no momento da decisão do investimento privado. Vantagens locacionais relacionadas à infraestrutura, mão de obra qualificada, acesso ao mercado consumidor, entre outros fatores, certamente, serão decisivos no momento da escolha alocativa ótima buscada pela indústria. Por conseguinte, a legitimação de medidas mais amplas, como melhorias na qualificação profissional dos trabalhadores, tornam-se fundamentais para aumento da competitividade local e atratividade (LIMA e LIMA, 2010).

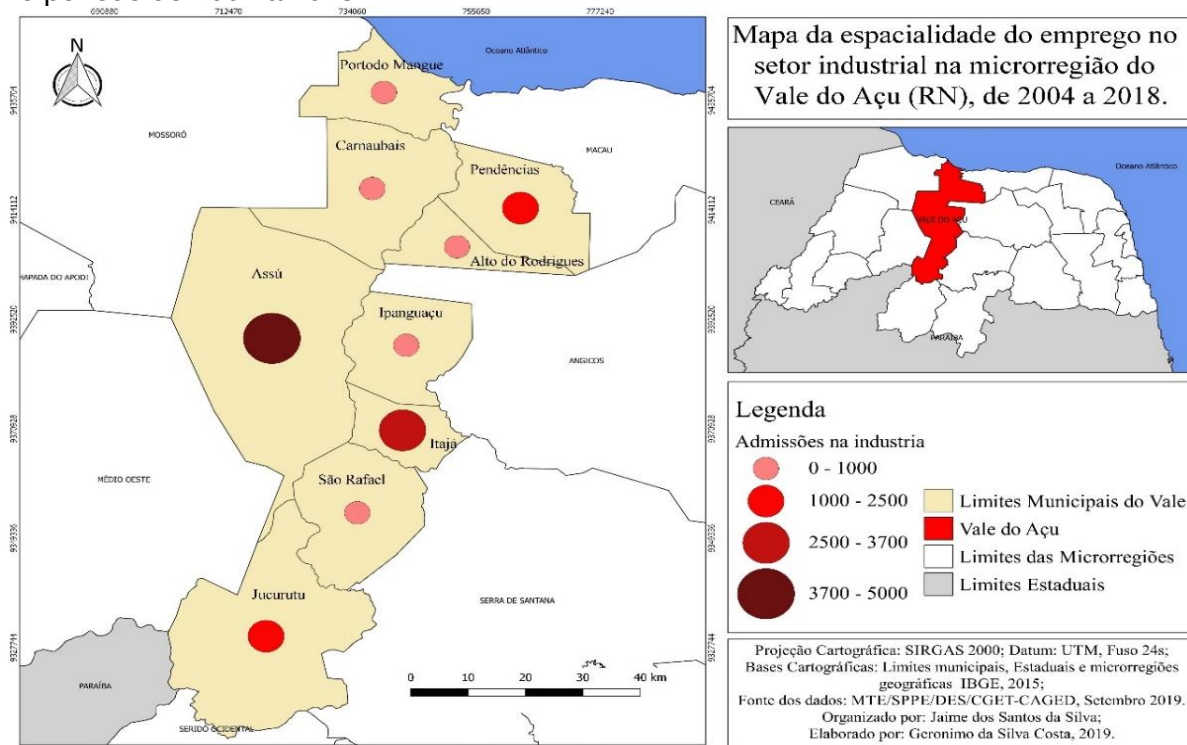
Alguns autores, como Ferreira (1989, p.57) , sugerem que as disparidades econômicas,

“[...] não resultam do descaso teórico com a economia espacial, mas é resultado da tendência à concentração, à centralização e à aglomeração geográfica da própria organização capitalista da produção”. Nota-se que as atividades ocupam um espaço e, em geral, se concentram em determinadas áreas. Estudar os motivos e as possíveis repercussões desse fato é fundamental para o planejamento econômico e social.

As transformações ocorridas na economia estadual, no início do século XXI, levaram à dinamização da atividade produtiva. Com base em informações da FIERN (2014), verificamos que a indústria do RN se caracterizou, em 2014, pela presença do setor extrativo mineral, com destaque para a produção de petróleo em terra e mar, produção de sal marinho, extração de minério de ferro, minerais metálicos não ferrosos e pedra, areia e argila.

Na microrregião do Vale do Açu (RN), o setor industrial apresenta uma configuração diferenciada, quando comparada a outras regiões do estado.

Mapa 6 - Espacialidade do emprego no setor industrial na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018



Fonte - Elaborado por Silva Costa, e Silva (2019).

Quando destacamos no mapa 6 o emprego no setor industrial na microrregião do Vale do Açu (RN), observamos que, de acordo com os dados do CAGED a

concentração de trabalhadores admitidos neste setor ocorre respectivamente em maior número nos municípios de Assú, Itajá, Pendências e Alto do Rodrigues, respectivamente. Em Assú há uma diversificação do tipo de empresa e das atividades desenvolvidas, tendo em vista ser a cidade polo do Vale do Açu (RN), nesta cidade também tem crescido a instalação de empresas de água mineral; o município de Itajá, por sua vez, é um polo ceramista, enquanto que os municípios de Pendências e Alto do Rodrigues abrigam as empresas ligadas à exploração de petróleo e gás natural. As outras atividades industriais estão distribuídas nos demais municípios.

Figura 3 – Atividades industriais na microrregião do Vale do Açu (RN)



Fonte: Arquivo do autor (2018)

A dinamização do setor industrial decorre do processo de reestruturação produtiva em curso. Convém, então, definir o que se entende por reestruturação produtiva. Trata-se de um processo multifacetado que, nesse sentido, não podemos considerar o estado do RN como um ente isolado. O processo de reestruturação produtiva ocorre em nível mundial. No Rio Grande do Norte, ele foi impulsionado pela chegada de empresas multinacionais que atuam no setor da fruticultura irrigada e têxtil, além de ter resultado no fim de algumas atividades, tal como a cotonicultura, a modernização da produção salineira e de cana-de-açúcar, que, com o surgimento dos biocombustíveis, também passou a ser utilizada para a fabricação de etanol.

Podemos dizer que as condições para a dinamização da produção moderna no Rio Grande do Norte e no Vale do Açu (RN), foram criadas, principalmente, pelo estado, por meio da implantação de infraestruturas e subsídios, a exemplo da construção de infraestrutura hídrica, notadamente como é o caso da modernização

agrícola no Baixo Açu e modernização das salinas. E no que concerne à indústria, os incentivos fiscais concedidos ocorreram, principalmente, a partir do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Norte (PROADI), além do Pró-Sertão que vem estimulando a alocação da indústria têxtil e de confecções no interior do Rio Grande do Norte, e do PRONATEC, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

Esse programa (PROADI), visa estimular o crescimento industrial por meio do financiamento de até 75% do valor do ICMS em troca do aumento de pelo menos 50% da capacidade de produção da indústria (FIERN, 2018).

É importante destacar como se apresenta a qualificação dos trabalhadores admitidos e desligados no setor industrial na microrregião do Vale do Açu (RN) a partir de dados do CAGED, o que faremos na seção a seguir.

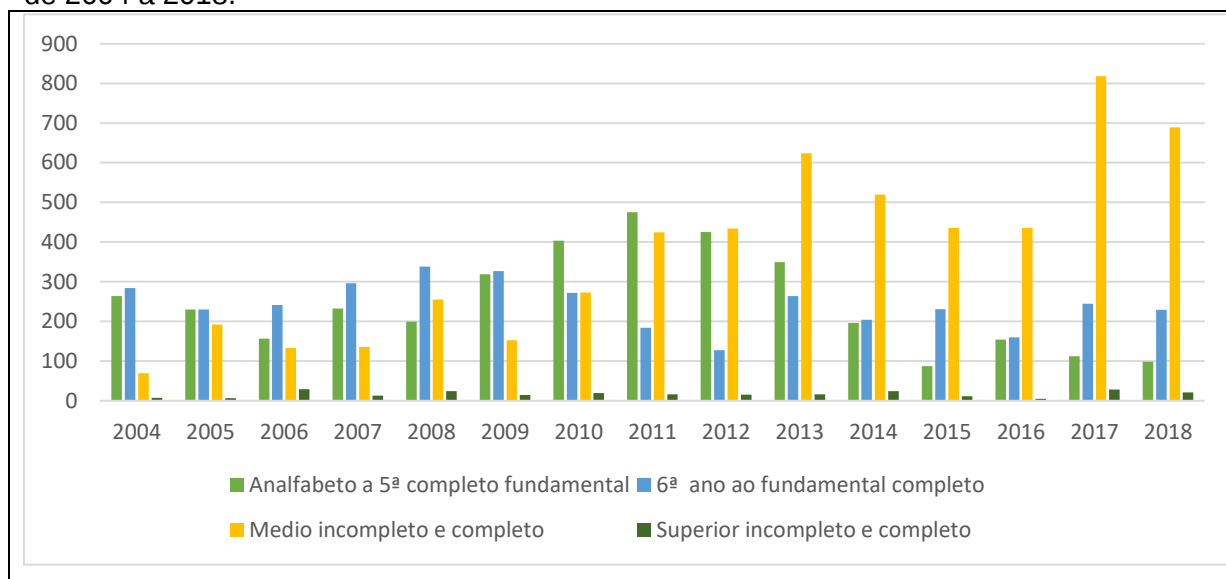
5.3.1 Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor industrial na microrregião do Vale do Açu (RN)

Anteriormente um trabalhador alfabetizado e com escolaridade correspondente aos primeiros degraus da educação básica, atendia às exigências técnicas do processo produtivo. No entanto, analisando o padrão tecnológico então vigente, bem como o avanço industrial, os processos de inovação tecnológica e a ampliação de mercados, pode-se verificar o aumento da demanda visando maior qualificação da força de trabalho.

No que compete à educação, o prejuízo representado pelo grande atraso do Brasil nessa área já era significativo. No mundo empresarial, escassez de mão de obra qualificada e implicações para a competitividade passaram a assumir maior dimensão. Mas o fator educacional já se tornara, no Brasil, crucial dimensão básica que – além de contribuir para ampliar e consolidar pobreza e desigualdade social – impõe limites a políticas de qualificação profissional, afetando negativamente a produtividade do trabalho e a competitividade da economia.

No setor industrial da microrregião do Vale do Açu (RN), a qualificação profissional tem apresentado um comportamento peculiar a novas exigências do mercado de trabalho, conforme observamos no gráfico 16.

Gráfico 16 - Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor industrial do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018.



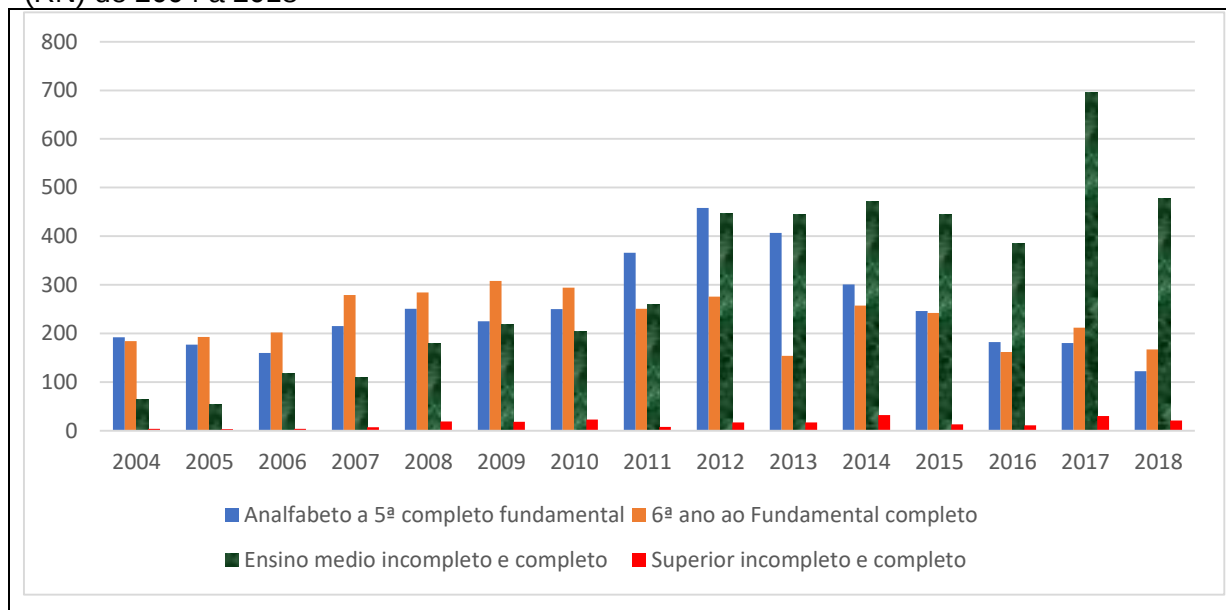
Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

Quando observamos a qualificação dos trabalhadores admitidos no período estudado de 2004 a 2018, conforme gráfico 16, encontramos dois momentos distintos com níveis de qualificação diferentes. No primeiro, entre 2004 e 2011, predomina o nível de qualificação entre analfabetos até ao 5ª ano completo do ensino fundamental com a presença também, em menor número, de trabalhadores com qualificação que vai do 6ª ano até ao fim do ensino fundamental completo. No segundo, período entre 2012 e 2018, predomina a presença de trabalhadores com ensino médio incompleto e completo.

Pode se supor que o aumento no nível de qualificação dos trabalhadores admitidos do setor industrial na microrregião do Vale do Açu (RN), resulta de dois fatores: o primeiro, ao avanço industrial, processos de inovação tecnológica e ampliação de mercados que passam a progressivamente demandar maior qualificação da força de trabalho, já discutido anteriormente; o segundo, ao resultado do investimento realizado pelo governo federal com a ampliação da oferta de cursos profissionalizantes e a criação dos institutos federais de formação profissional e tecnológica em todo o país, o que resulta no aumento do nível de qualificação dos trabalhadores.

Cabe também, observar o comportamento do nível de qualificação dos trabalhadores desligados no setor industrial no mesmo período na microrregião estudada. Faremos isso no gráfico 17, a seguir.

Gráfico 17 - Qualificação dos trabalhadores desligados no setor industrial do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

O número de trabalhadores desligados representa aqui o nível de desemprego no setor industrial no Vale do Açu (RN) no período estudado. Observamos que o número de desempregados nesse setor foi crescente durante o período de 2004 a 2018. Esse fato deve-se especialmente à crise de 2008 que afetou toda a economia do país.

No entanto, observamos que a escolaridade dos trabalhadores desligados do setor industrial apresenta dois perfis. No primeiro, temos uma presença de maior número de trabalhadores com graus de escolaridade entre analfabeto e pessoas com 5º ano completo do ensino fundamental e apresentando-se de maneira crescente, enquanto que, no segundo perfil, temos maior número de trabalhadores com grau de escolaridade entre ensino médio incompleto e completo.

Constata-se que, a partir de 2010, apesar de um maior grau de qualificação entre os trabalhadores desligados, o nível de desemprego permaneceu crescente. Atribuímos o aumento da exigência em termos de qualificação desse setor, aos efeitos da crise econômica ocorrida em 2008, bem como a mudança no processo de inovação tecnológica e ampliação de mercados que passaram a, progressivamente, demandar maior qualificação da força de trabalho em todos os setores da economia. Esse reflexo de maior exigência na qualificação é identificado tanto nos trabalhadores admitidos como também nos desligados.

5.4 ESPACIALIDADE DO EMPREGO/ DESEMPREGO NO SETOR DE COMÉRCIO NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN)

O setor de comércio ganhou importância econômica nas últimas duas décadas com expressiva relevância na economia brasileira, nordestina e especialmente no Rio Grande do Norte, pois há anos a participação desse Estado na composição do Produto Interno Bruto (PIB) tem se mantido continuamente crescente. Isso ocorreu porque o consumo privado foi o principal motor do crescimento econômico nos últimos anos, onde o impulso da demanda, levou o comércio a obter ganhos de produtividade. Nota-se que essa aceleração relativa do comércio é recente, a exemplo do que divulgou o IBGE/RN no relatório da Pesquisa Anual de Comércio (PAC) referente ao ano de 2013. De acordo com o instituto, o comércio do Rio Grande do Norte alcançou nesse ano o 6º maior faturamento do Nordeste. Segundo a pesquisa, o estado potiguar apresenta um crescimento contínuo nesse setor no período de 2007 a 2016, mesmo com a crise internacional que afetou a economia brasileira em 2008.

Figura 4 – Atividades comerciais na microrregião do Vale do Açu (RN)



Fonte: Arquivo do autor (2018)

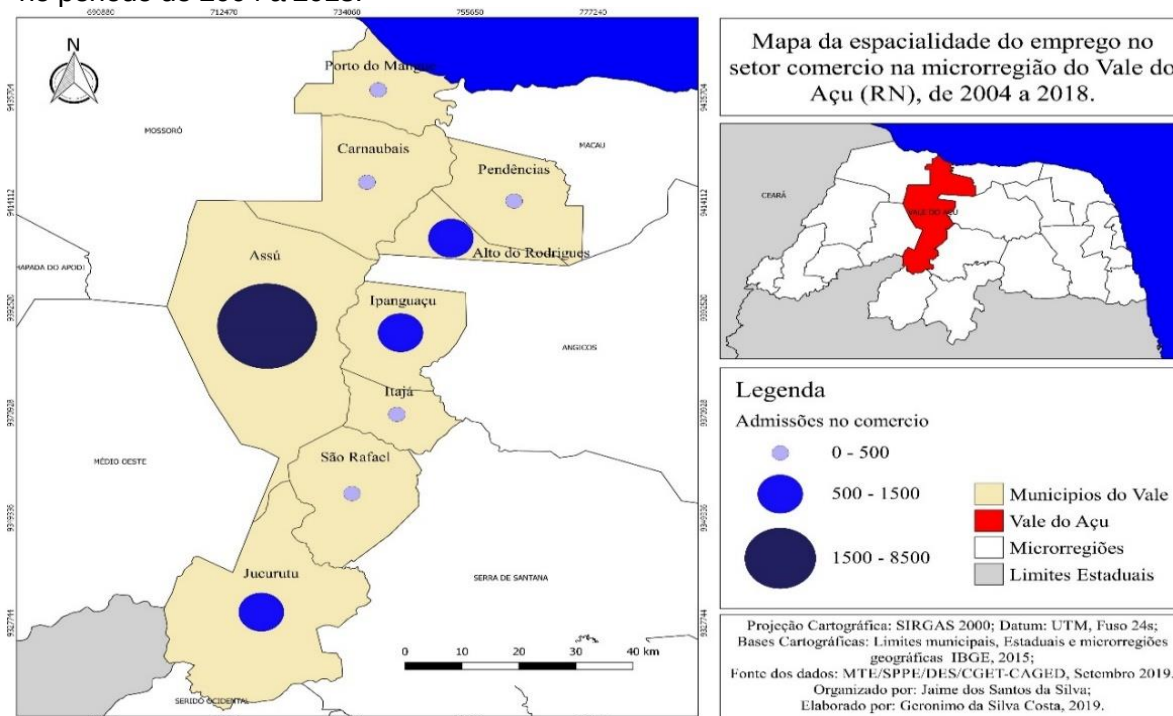
A redução do desemprego, a política de valorização do salário mínimo, o crescimento da renda das famílias acima do crescimento do PIB, a melhoria da distribuição de renda e das condições de crédito e a emergência de uma nova classe média, afetaram positivamente o setor de comércio pelo lado da demanda no período

de 2003 a 2016. Em conjunto, esses fatores foram importantes para determinar um aumento da participação do comércio no produto da economia.

Nessa linha, em termos de participação no emprego, o comércio absorve cerca de 20% da mão de obra, embora possua uma taxa de informalidade no mercado de trabalho bastante elevada.

Na microrregião do Vale do Açu (RN), a realidade não é muito diferente, basta observar o volume de emprego gerado na microrregião, onde podemos observar esse fato quando destacamos no mapa 7 a espacialidade dos trabalhadores admitidos no setor de comércio na microrregião estudada.

Mapa 7 - Espacialidade do emprego no setor de comércio na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado Silva Costa, e Silva (2019).

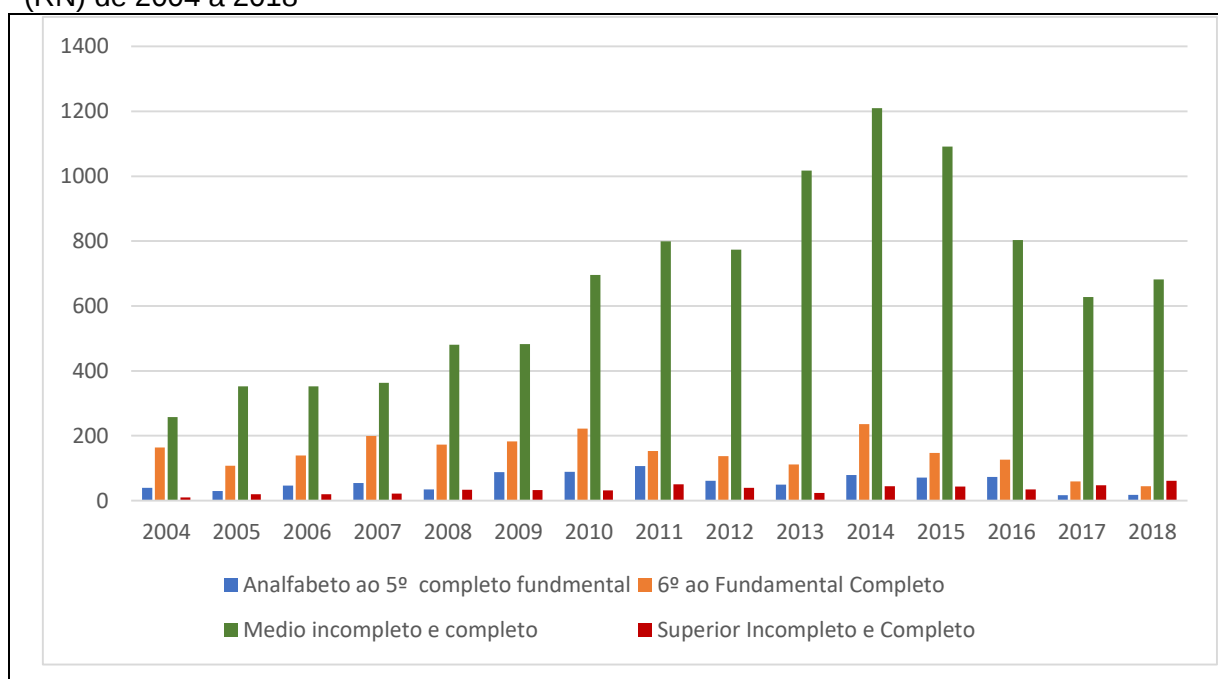
Observamos que o município de Assú se destaca com a maior presença de trabalhadores admitidos na microrregião, no período de 2004 a 2018, acompanhado dos municípios de Ipanguaçu, Alto do Rodrigo e Jucurutu, respectivamente. Sendo que, é no município de Assú, a maior concentração do número de empresas do comércio varejista e atacadista as quais abastecem as demais cidades de menor porte, por ser economicamente a maior cidade da microrregião e de se constituir de uma cidade polo. Apesar da crise econômica de 2008 e outras enfrentada na

microrregião como, por exemplo, a do período de seca, ainda assim o setor comercial tem apresentado um volume significativo de emprego.

5.4.1 Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor de comércio na microrregião do Vale do Açu (RN).

Quanto a qualificação profissional dos trabalhadores admitidos no setor do comércio na microrregião do Vale do Açu (RN), podemos fazer breves observações.

Gráfico 18 - Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor de comércio do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

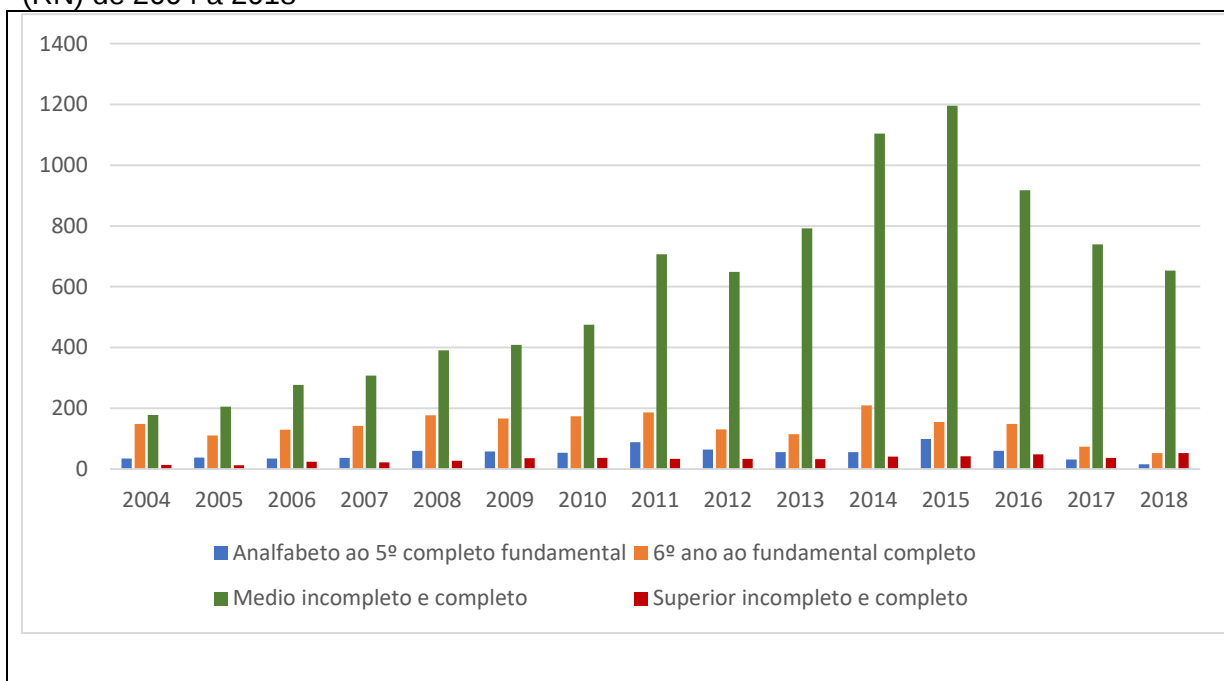
No gráfico 18, observamos que o grau de escolaridade dos trabalhadores admitidos no setor de comércio na microrregião do Vale do Açu (RN), em sua maioria, concentra-se no ensino médio incompleto e completo. Cabe destacar que o número de trabalhadores admitidos com essa escolaridade se apresentou crescente no período entre 2004 a 2014 e começou a decrescer a partir de 2015 a 2018, embora esse grau de escolaridade tenha se apresentado como o mais elevado durante todo o período investigado. A escolaridade do 6º ano ao fundamental completo foi o segundo mais elevado no decorrer do período com pouca variação quanto ao número de trabalhadores com esta qualificação.

Essa configuração apresentada na qualificação dos trabalhadores admitidos do setor comercial na microrregião em estudo, é diferente da configuração

apresentada nos setores agropecuário e industrial. Enquanto no setor de comércio preponderou durante todo o período estudado apenas um grau de qualificação, nesse caso, ensino médio incompleto e completo também. Nos demais setores predominou no período, distintos graus de escolaridade, nos moldes dos gráficos 14 e 16, apresentados anteriormente.

Vejamos agora o comportamento da qualificação dos trabalhadores desligados do setor de comércio na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.

Gráfico 19 - Qualificação dos trabalhadores desligados no setor de comércio do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

De acordo com o gráfico 19, observamos que o comportamento apresentado no grau de escolaridade dos trabalhadores desligados do setor comercial, é semelhante ao que foi apresentado no gráfico 18 que mostra a qualificação dos trabalhadores admitidos no mesmo setor, onde se acentua a presença na grande maioria dos trabalhadores com grau de escolaridade entre ensino médio incompleto e completo. Além disso, o gráfico identifica ainda que, o número de trabalhadores desligados com essa escolaridade se apresentou crescente no período de 2004 a 2015 e começou a decrescer a partir de 2016 a 2018, mesmo sendo esse grau de escolaridade o maior durante todo o período investigado. A escolaridade do 6º ano ao

fundamental completo, foi o segundo apresentado no decorrer do período com pouca variação quanto ao número de trabalhadores com esta qualificação.

De toda forma, podemos afirmar que o número de trabalhadores admitidos no setor de comércio durante o período analisando, de 2004 a 2018, se apresentou maior que os demais setores, notadamente o agropecuário e industrial verificados anteriormente, o que demonstra a importância do mesmo para a geração de emprego na microrregião do Vale do Açu (RN).

5.5 ESPACIALIDADE DO EMPREGO/ DESEMPREGO NO SETOR DE SERVIÇO NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN).

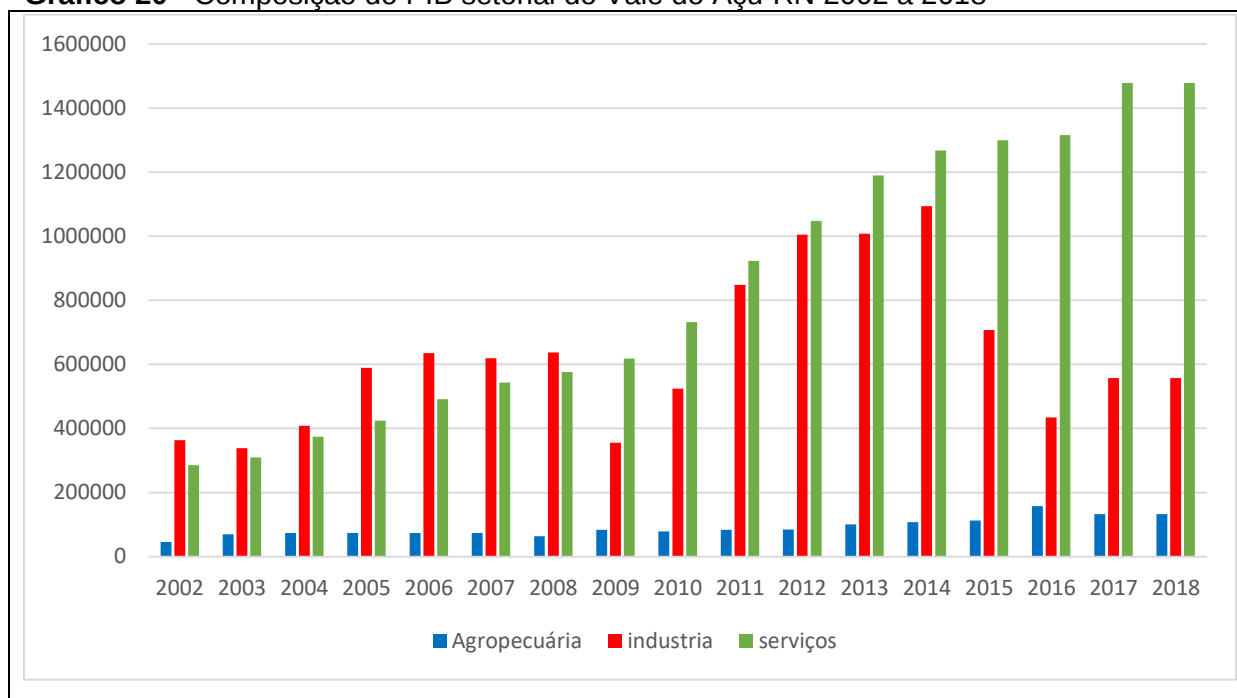
É necessário, primeiramente, definir e analisar o setor de serviços. Esse segmento em conjunto com as atividades de comércio, faz parte do setor terciário da economia, complementando os outros setores que o compõe.

Em serviços, o comprador não recebe uma mercadoria física e sim um serviço prestado. Abrange uma vasta gama de atividades que realizam muitos tipos de serviços, se caracterizando pela heterogeneidade, incluindo desde serviços de transporte e educação até atividades financeiras e limpeza urbana. A partir disso, pode-se perceber o quanto esse setor tem espaço para crescer na economia nos próximos anos, mostrando grande relevância na economia brasileira.

O aumento da participação de serviços na economia é cada vez mais notório. Entre 2003 a 2013 a atuação do setor de serviço no PIB brasileiro aumentou cerca de 5%, chegando a representar quase 70% do PIB brasileiro. Ademais, sua participação na população ocupada brasileira também é muito alta e manteve seu ritmo de crescimento, chegando a corresponder a mais de 75% da população ocupada no país. (SÁ, 2015).

A crescente cooperação dos serviços no PIB e no emprego, despertou maior interesse dos pesquisadores para este campo. Desde que a prestação de serviços passa a ser vista como atividade produtiva de riquezas, passa a ser cada vez mais importante (KON, 1992).

Na análise da participação setorial no PIB da economia, o setor de serviços na microrregião do Vale do Açu (RN), aponta um comportamento semelhante ao ocorrido com o mesmo setor, tanto na economia potiguar como também na economia brasileira, conforme se depreende com o gráfico 20.

Gráfico 20 - Composição do PIB setorial do Vale do Açu-RN 2002 a 2018

Fonte: <https://www.ibge.gov.br/> 2019.

No período de 2002 a 2018, o setor de serviço apresentou uma participação expressiva no PIB da economia do Vale do Açu (RN), sendo que, a partir de 2008 sua atuação foi maior que todos os setores econômicos, apesar da crise nesse período, como podemos observar no gráfico 20.

Não obstante a crise econômica ocorrida em todo país nos anos de 2015 a 2018, em que seus efeitos também foram sentidos na microrregião do Vale do Açu (RN), quando percebe-se uma queda na participação no PIB regional dos setores industrial e agropecuário, nesse momento o setor de serviços apresentou a maior participação na composição do PIB da microrregião estudada.

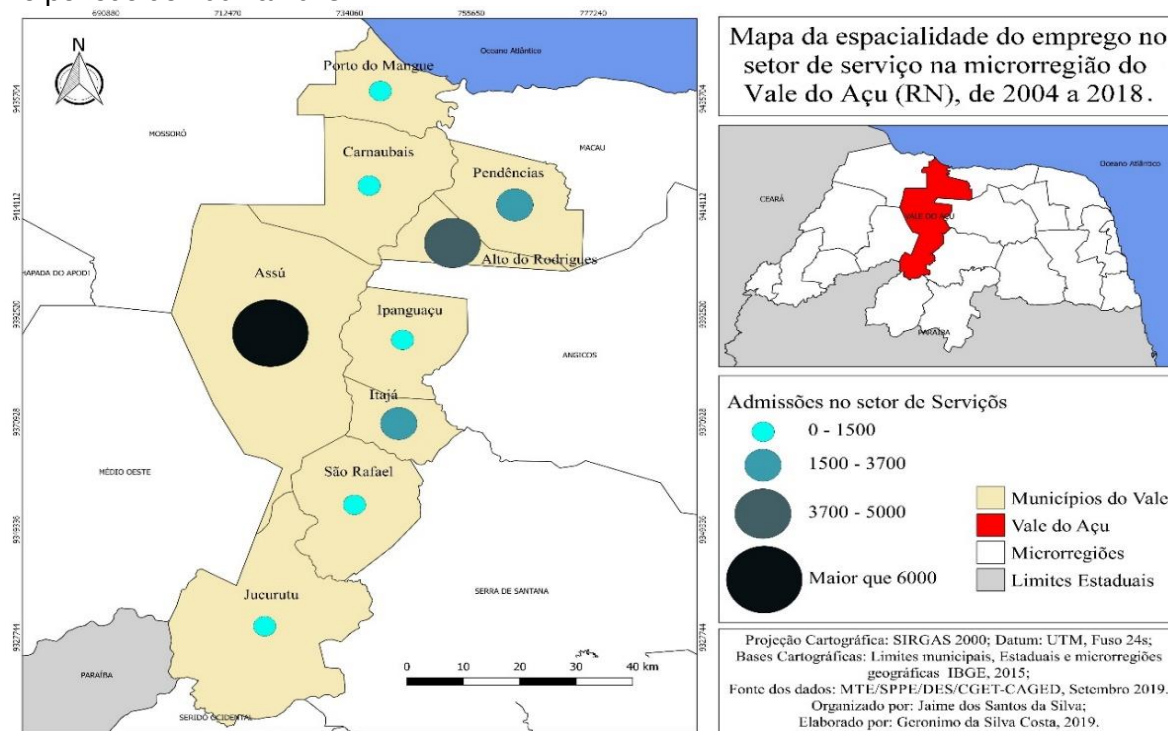
Figura 5 – Atividades setor de serviços na microrregião do Vale do Açu (RN).



Fonte: Arquivo do autor. Maio 2018

O setor de serviços também foi destaque no volume de emprego gerado na microrregião do Vale do Açu (RN), observamos esse fato, quando destacamos no mapa 8 a espacialidade dos trabalhadores admitidos no setor de serviços na microrregião estudada.

Mapa 8 - Espacialidade do emprego no setor de serviços na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado por Silva Costa, e Silva (2019).

De acordo com os dados do CAGED, apresentado no mapa 8, observamos que o setor de serviços tem grande relevância econômica para a microrregião em estudo. Isso se deve a contribuição do setor na geração de emprego nos municípios que compõem a microrregião.

No caso do município de Assú, o mesmo apresenta a maior presença de trabalhadores admitidos no setor de serviços na microrregião no período de 2004 a 2018, acompanhado pelos outros municípios, sobretudo, Alto do Rodrigo, Pendências e Itajá, respectivamente. No que tange ao volume de trabalhadores admitidos, ocorre a concentração em maior número no município de Assú, devido sua localização geográfica que o destaca como município polo na microrregião, promovendo uma maior demanda por serviços de toda natureza.

Além de observar a espacialidade de localização dos admitidos no setor de serviços na microrregião em estudo, é importante também verificar como se apresenta a qualificação dos trabalhadores admitidos e desligados desse segmento, como veremos a seguir.

5.5.1 Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor de serviços na microrregião do Vale do Açu (RN)

O setor de serviços encontra-se em ascensão no presente século. Encontramos disponíveis diversos tipos de serviços especializados nas diferentes áreas da vida social, financeira, de bens, educação entre outros. A prestação de serviços está intimamente ligada às necessidades da vida diária, de um lado está o consumidor que busca o fornecimento da especialização em uma determinada área e de outro o prestador de serviços que visa busca contemplar as necessidades do cliente.

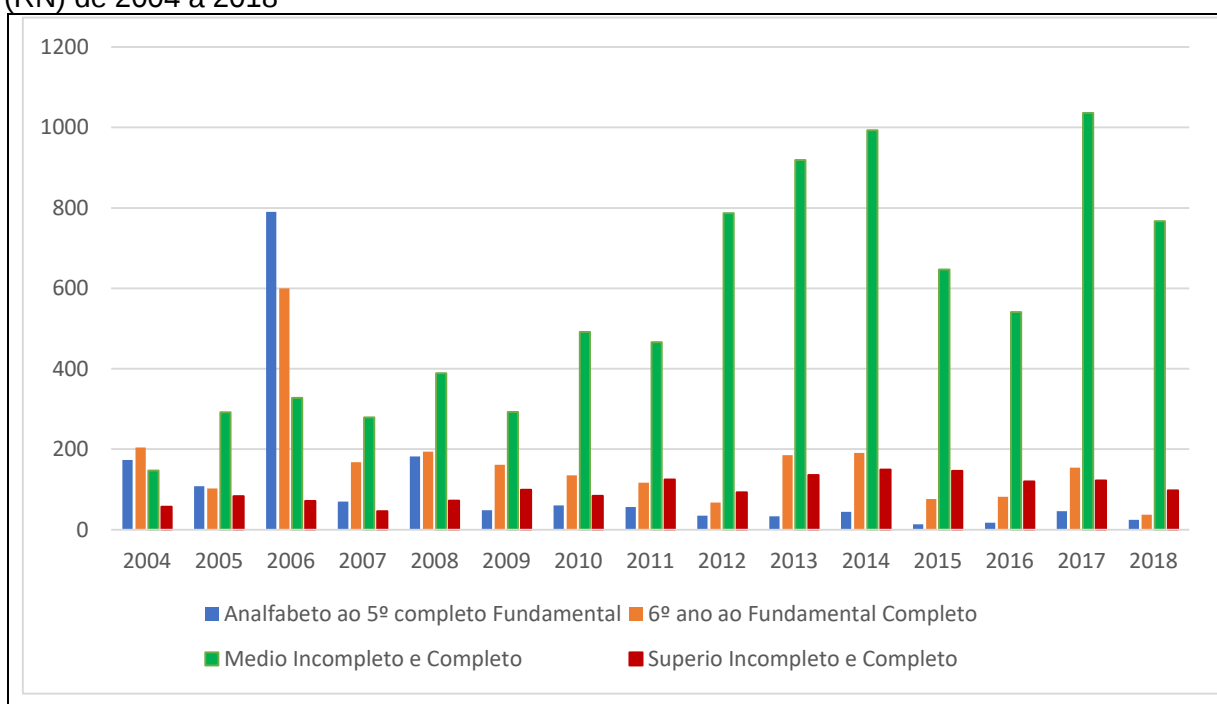
Contudo não se pode aumentar a quantidade deixando a qualidade em declínio, visto que, segundo Honorato (2004, p.194) “a qualidade do serviço é altamente dependente da qualidade da interação do prestador de serviços com o usuário, à qualidade do serviço está também fortemente relacionada com a qualificação do prestador de serviços”.

Nesse diapasão, independentemente do tipo de serviço que estejamos falando, não há dúvida de que o aporte de conhecimento é a chave para o processo de inovação e agregação de valor. E quando falamos em conhecimentos, logo vem à mente o tema qualificação.

As estatísticas nacionais disponíveis apresentam a escolaridade como praticamente a única proxy de qualificação. O problema é que ela tem grandes vieses, seja devido à expansão da cobertura da educação básica (efeito escolarização), seja devido à sua baixa qualidade.

Diante disso, utilizando as informações constantes no CAGED, que trata das ocupações brasileira, pode-se lançar outro olhar sobre como anda a qualificação do setor de serviços na microrregião do Vale do Açu (RN).

Gráfico 21 - Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor de serviços do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

No setor de serviços da microrregião do Vale do Açu (RN), a qualificação profissional dos trabalhadores admitidos tem apresentado um comportamento peculiar a novas exigências do mercado de trabalho, conforme se verifica no gráfico 21. Observamos que o grau de escolaridade desses trabalhadores, em maior parte, concentra-se no ensino médio incompleto e completo.

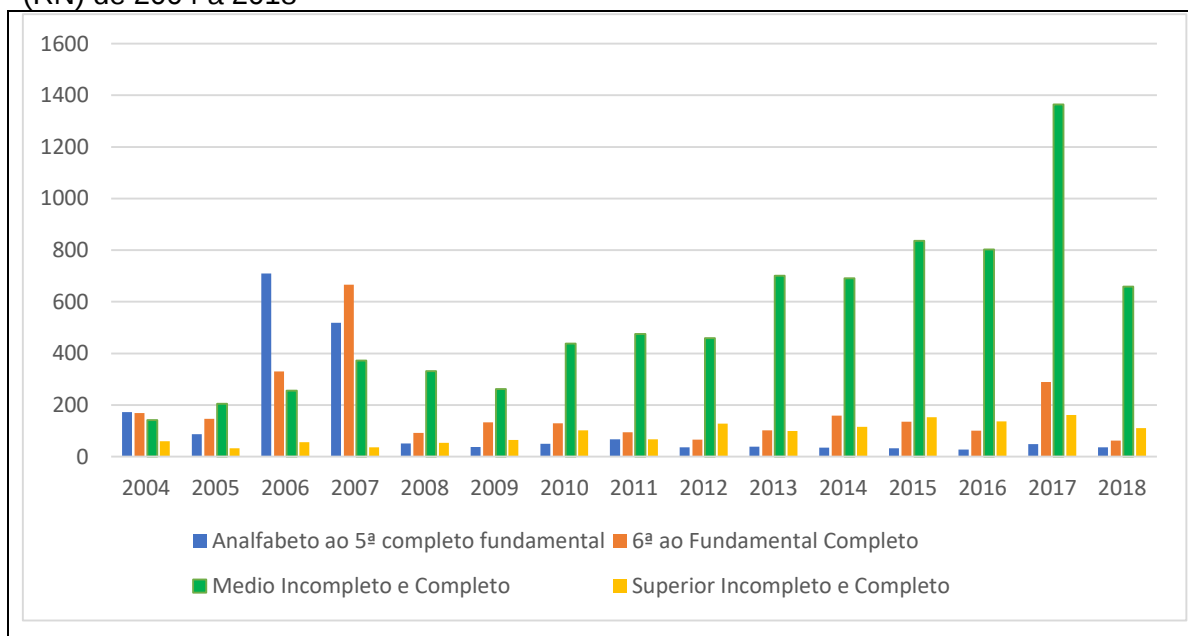
Cabe mencionar que o número de trabalhadores admitidos com essa escolaridade se apresentou crescente no período de 2004 a 2014, apenas com uma redução significativa no ano de 2016, reflexo da crise econômica ocorrida no país que provocou queda em todos os setores econômicos. Esse grau de escolaridade foi o maior apresentado durante todo o período estudado, ainda que no ano de 2006 tenha ocorrido a presença de um grande número de trabalhadores com apenas a

escolaridade entre analfabeto ao 5º ano completo do fundamental, e durante o período seguinte essa qualificação pouco aparece.

Percebe-se que em relação à qualificação dos trabalhadores admitidos, o setor de serviços tem um comportamento semelhante ao de comércio com a predominância do mesmo grau de escolaridade entre os trabalhadores.

Devemos também observar o comportamento da qualificação dos trabalhadores desligados no setor de serviço na microrregião do Vale do Açu (RN), no mesmo período estudado, conforme verificamos no gráfico 22.

Gráfico 22 - Qualificação dos trabalhadores desligados no setor de serviço do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

Com relação a qualificação dos trabalhadores desligados no setor de serviços, conforme apontado no gráfico 22, ocorre uma prevalência de trabalhadores com grau de escolaridade entre ensino médio incompleto e completo, o que revela semelhança com o grau de escolaridade dos trabalhadores admitidos no mesmo setor e período. O setor de serviços tem apresentado uma elevada rotatividade que chegando a ser quatro vezes maior que o restante da economia no período em análise. Segundo Arbache, J (2015), “A alta da rotatividade desincentiva o investimento em capital humano e em conhecimentos específicos na empresa tanto pelo lado do trabalhador, como pelo lado do empregador, constituindo-se num poderoso foco de baixa produtividade”.

Vale destacar ainda, que o número de trabalhadores desligados com essa escolaridade, se apresentou crescente no período de 2004 a 2017, com uma leve queda no ano de 2018, mesmo sendo esse grau de escolaridade o maior durante todo o período investigado.

A redução do desemprego, a política de valorização do salário mínimo, o crescimento da renda das famílias acima do crescimento do PIB, a melhoria da distribuição de renda e das condições de crédito e a emergência de uma nova classe média, afetaram positivamente o setor de serviços pelo lado da demanda no período de 2004 a 2018.

Alguns fatores podem explicar essa expansão nesse período e estão relacionados com o último ciclo de crescimento econômico do Brasil, que foi fortemente apoiado na expansão da demanda interna, sobretudo o consumo das famílias, decorrente da incorporação de um enorme contingente de trabalhadores no mercado de trabalho e de consumo.

Além disso, os preços relativos dos serviços foram impulsionados pelo crescimento do consumo final e pela pressão de custos salariais. Em conjunto, esses fatores foram importantes para determinar um aumento da participação do comércio e dos serviços no produto da economia.

O novo ciclo de crescimento econômico e a retomada do setor de serviços exigem determinadas condições macroeconômicas, que estão se alinhando. Por outro lado, o reequilíbrio macroeconômico é condição necessária, porém, não suficiente, para garantir um ciclo de crescimento sustentado e de longo prazo.

Deste modo, os desafios impostos para as empresas de serviços impõem a necessidade de rever as premissas de formação e qualificação de mão de obra, pressupostos estes, ainda oriundos de estudos a partir das perspectivas da indústria e do comércio. É preciso repensar a estrutura de qualificação da microrregião em estudo e, principalmente, a dos serviços, tanto pelo lado da oferta, quanto da demanda.

5.6 ESPACIALIDADE DO EMPREGO / DESEMPREGO NO SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL NA MICRORREGIÃO DO VALE DO AÇU (RN)

A importância do setor da construção civil para o desenvolvimento econômico e por servir de apoio a outras atividades sociais é amplamente conhecida (COSTA, 2003).

A cadeia produtiva do setor de construção, ou a *construbusiness*, como tem sido chamada, compõe-se de diversos subsetores: material de construção, bens de capital para construção, edificações, construção pesada e serviços diversos, que incluem atividades imobiliárias, serviços técnicos de construção e atividades de manutenção de imóveis (MORAIS, 2006).

Figura 6 – Atividades setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN).



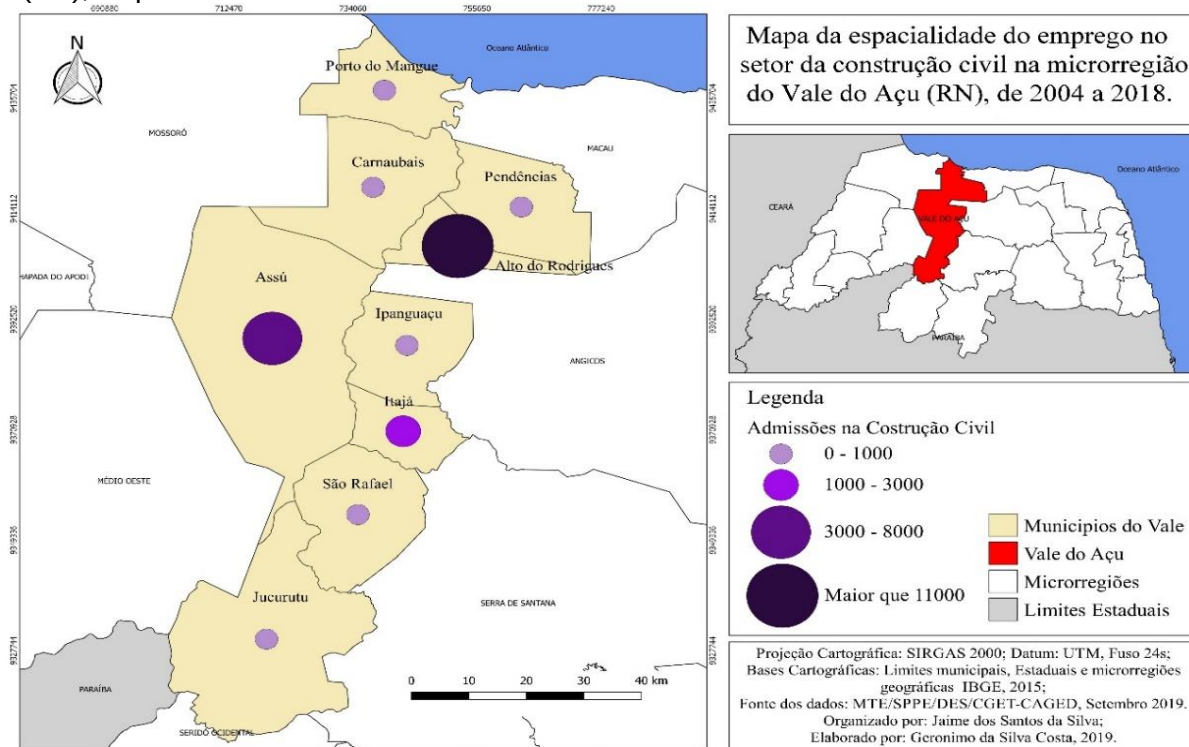
Fonte: Arquivo do autor.

A relevância econômica do setor da construção civil é notória, sendo, por consequência, um ramo significativo para vários segmentos da sociedade. A sua cadeia produtiva é extremamente notável para economia do País, representando cerca de 8% do PIB nacional, além de ser o maior gerador de empregos diretos e indiretos e, por conseguinte, sua importância também é patente no Rio Grande do Norte, como também no Vale do Açu (RN), (SINDUSCON, 2005).

Ademais, o setor da construção civil é responsável por 40% da formação bruta de capital e absorção de grande massa de trabalhadores, somado ao fato de ser um dos maiores consumidores de matérias primas naturais, o que se encontra em abundância na microrregião do Vale do Açu (RN), (COSTA, 2005).

Nesse sentido, seguindo a análise a partir do comportamento da espacialidade dos trabalhadores admitidos no setor da construção civil no período de 2004 a 2018, verificaremos no mapa 9 o que aconteceu com a oferta de emprego na microrregião do Vale do Açu (RN).

Mapa 9 - Espacialidade do emprego no setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN), no período de 2004 a 2018.



Fonte: Elaborado por Silva Costa, e Silva (2019).

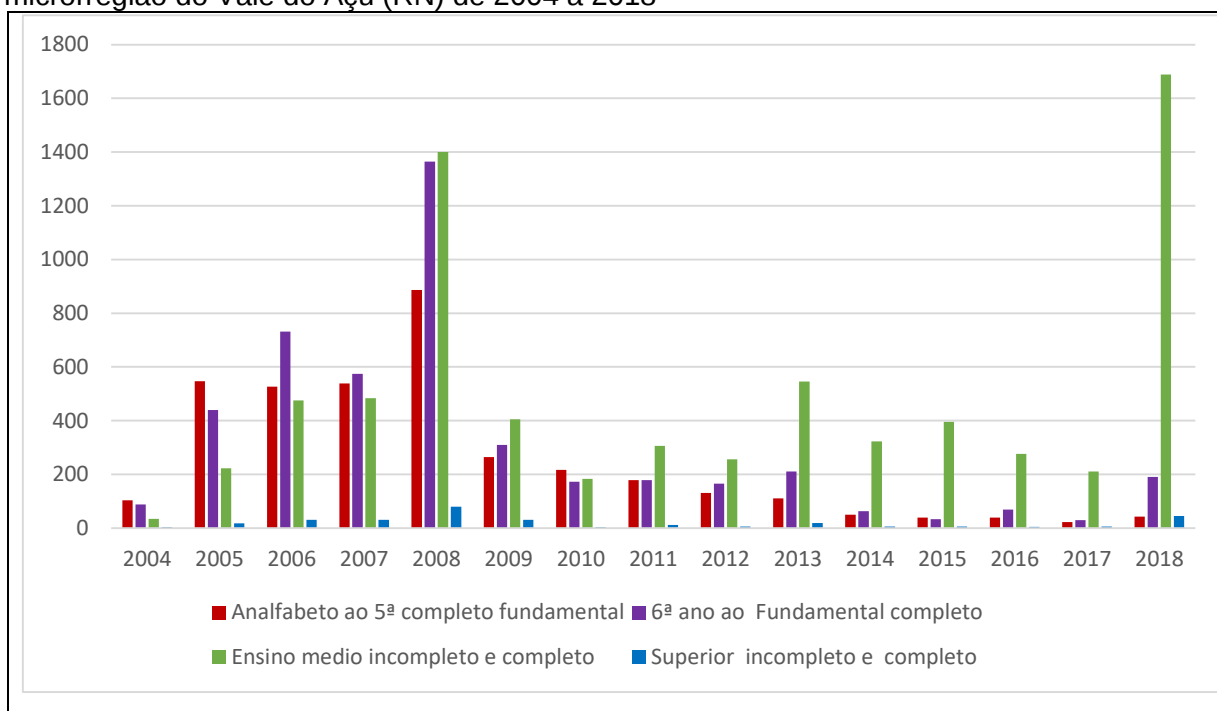
Podemos observar de acordo com o mapa 9, que o volume de admissões ocorrida no setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN) foi considerável durante o período investigado, chegando a mais de 11.000 admissões no município de Alto do Rodrigues, seguido de Assú e Itajá, com 8.000 e 3.000 admissões, respectivamente. Atribui-se essa grande demanda por trabalhadores da construção civil em especial ao programa minha casa minha vida, principal política pública que fortaleceu o crescimento desse setor.

É importante também observar o comportamento da qualificação, através do grau de escolaridade dos trabalhadores desse setor.

5.6.1 Qualificação profissional dos trabalhadores admitidos e desligados no setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN).

A qualificação profissional também é um motivo de preocupação para o setor da construção civil. Cada dia surge a demanda por novos perfis profissionais nos setores econômico, o que não é diferente nesse setor, tendo em vista a inserção tecnológica ocorrida na construção civil nas últimas décadas.

Gráfico 23 - Qualificação dos trabalhadores admitidos no setor da construção civil da microrregião do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

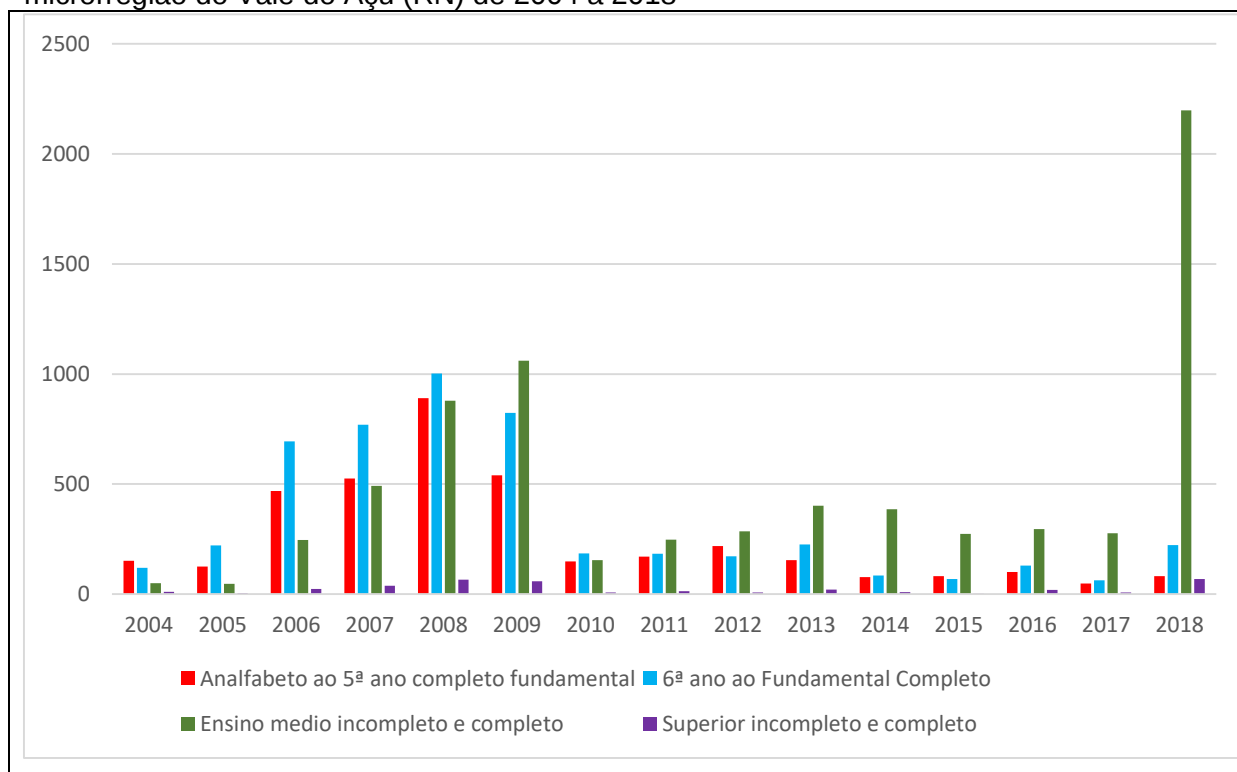
Quando analisamos, no gráfico 23, a qualificação dos trabalhadores admitidos no setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN) durante o lapso investigado, é importante frisar que, apesar do grande número de admissões de trabalhadores ocorrida nesse setor, essas admissões se concentraram especialmente entre os anos 2005 a 2009. A partir desse período, houve uma redução significativa no intervalo entre 2010 a 2017, do número de trabalhadores admitidos, voltando a crescer novamente em 2018. Atribui-se essa dinâmica de retração da demanda por trabalhadores da construção, ao decurso da crise financeira ocorrida no país com início em 2008, a despeito das políticas públicas habitacionais implementadas pelo governo federal durante o período investigado.

Torna-se necessário dizer que, a qualificação dos trabalhadores admitidos no setor da construção civil apresenta-se bem variada, no período de maior número de admissões, qual seja, 2005 a 2008, onde registrou-se a presença de trabalhadores com qualificação entre analfabetos ao ensino médio completo, no entanto, com maior registro de trabalhadores com o do 6^a ano ao fundamental completo. Já no período entre 2009 a 2017, em que ocorreu a redução do número de admissões, houve um aumento no grau de qualificação dos admitidos nesse setor, registrando uma maior presença de trabalhadores com o ensino médio incompleto e completo.

Resta clarificante que, em todos os segmentos da economia, quando acontece uma redução na demanda por trabalhadores e/ou redução na oferta de trabalho, notadamente ocorre ao mesmo tempo um aumento na exigência do grau de qualificação dessa demanda reduzida, isso implica em maior dificuldade para o trabalhador se inserir nesse mercado.

Verificamos agora o comportamento da qualificação dos trabalhadores desligados no setor da construção civil no Vale do Açu (RN) no período estudado.

Gráfico 24 - Qualificação dos trabalhadores desligados no setor da construção civil da microrregião do Vale do Açu (RN) de 2004 a 2018



Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/> - Elaboração própria.2019

O comportamento da qualificação dos trabalhadores desligados no setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN), é semelhante ao ocorrido com

os trabalhadores admitidos do mesmo setor. No período entre 2005 a 2009, quando ocorreu um aumento no número de trabalhadores desligados, a qualificação apresentada registrou-se a presença de trabalhadores com qualificação entre analfabetos ao ensino médio completo, sendo em sua maior o grau de instrução entre o 6ª ano e o fundamental completo.

No período seguinte, isto é, entre 2010 a 2017, ocorreu uma redução significativa do número de trabalhadores desligados, onde prevaleceu o grau de qualificação entre ensino médio incompleto e completo. Em 2018, cresceu novamente o número de trabalhadores desligados, no entanto, permaneceu a predominância entre ensino médio incompleto e completo, apresentando desta forma, o mesmo perfil de qualificação dos trabalhadores admitidos, conforme podemos verificar no gráfico 24 supracitado.

Nesse sentido, quando verificamos a diferença entre o número de trabalhadores admitidos e deligados do mesmo setor no período, observamos que o número de trabalhadores desligados é inferior ao número de trabalhadores admitidos, isso representa um saldo positivo do emprego gerado no setor da construção civil na microrregião.

Uma análise geral de todos os setores econômicos da microrregião do Vale do Açu (RN), nos faz observar que ocorreu um volume maior de admissões nos setores agropecuário, construção civil e serviços, sendo nos demais essa participação pouca significativa. Destaca-se ao mesmo tempo que o volume de desligamento se fizeram mais presentes no setor industrial e de comércio, ao passo que nos demais setores ocorreu uma variação periódica nos desligamentos.

Constata-se, portanto, que ao longo do período 2004 a 2018, na microrregião investigada não se identifica a presença de políticas públicas locais de geração de emprego e renda que por ventura tenha influenciado a dinâmica de emprego. Com isso, é possível afirmar que a geração de emprego depende quase que exclusivamente do comportamento do mercado e da dinâmica capitalista em evidência, nas quais as políticas macroeconômicas são as únicas responsáveis pela geração de emprego dentro da dinâmica econômica da região. Desta forma, observou-se que os pequenos municípios não são capazes de conduzir sozinhos seu desenvolvimento econômico e a geração de emprego para sua população. Essa limitação faz com que estes estejam sempre dependentes da demanda capitalista.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese buscou investigar a espacialização das políticas públicas de geração de emprego e renda no mercado de trabalho da microrregião do Vale do Açu (RN), a qual teve o objetivo de identificar as políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda no seu espaço geográfico.

Com efeito, a justificativa pelo estudo dessa microrregião se deu em razão da mesma dispor de diversas atividades econômicas, desde as mais tradicionais, como é o caso da extração vegetal da carnaúba, da agricultura tradicional e da pesca, até as mais recentes, como por exemplo, cerâmica vermelha, petróleo e o gás natural, carcinicultura, mineração, fruticultura irrigada, e as energias renováveis (solar fotovoltaica e eólica); todas, portanto, atrativas ao capital e ao trabalho.

Para o alcance dos objetivos propostos na pesquisa, buscamos analisar o comportamento da espacialidade do emprego nos principais setores econômicos (agropecuário, industrial, comércio, serviços, construção civil). Procuramos, ainda, verificar o grau de qualificação entre os trabalhadores admitidos e desligados durante o período investigado, qual seja, de 2004 a 2018.

A partir da análise dos setores produtivos temos que no agropecuário constatamos que o desempenho, embora este tenha proporcionado uma oferta de emprego muito significativa, só foi possível com a participação do Estado como indutor de políticas públicas que promoveram o crescimento da produção agrícola no espaço microrregional açuense.

De fato, a influência das políticas públicas implementadas pelo governo estadual contribuiu para a modernização agrícola, transformando em áreas de produção agrícola comercial, bem como estimulando o surgimento de outras atividades neste setor produtivo. Os diversos investimentos realizados transformaram a microrregião do Vale do Açu-RN em espaços de interesse para a valorização do capital nacional e multinacional, via desenvolvimento da agricultura irrigada. Com isso, o governo contribuiu para mercantilizar os espaços agrários que antes eram utilizados por agricultores familiares com cultivos agrícolas para o autoconsumo, restando evidente que o planejamento dessas políticas públicas, como também os seus interesses são exógenos ao espaço microrregional.

No que se refere ao setor industrial, a despeito de sua contribuição para o emprego na microrregião não ter sido significativa se comparada aos demais setores

da economia, devido às crises econômicas enfrentada durante o período de investigação, e a ausência de política industrial, este segmento tem contribuído para a economia ao longo das últimas décadas. Algumas iniciativas governamentais foram adotadas como forma de desenvolver as áreas desfavorecidas, incentivando a localização de indústria no interior do estado. Nesse sentido, destacamos o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROADI), criado em 1985, voltado especificamente para a indústria potiguar. Este programa foi modificado em 2019 e passou a ser chamado de “Programa Estadual de Estimulo ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROEDI)”.

A maioria das empresas instaladas no Vale do Açu (RN) são beneficiárias do PROEDI, condição necessária para permanecer na região contribuindo com a geração de emprego e renda, sendo esse programa mais uma política pública constituída de maneira exógena ao espaço geográfico que atende aos interesses do grande capital. Os programas estaduais no nordeste brasileiro possuem características semelhantes, no que tange à geração de emprego ou à interiorização das indústrias.

A dinamização do setor industrial decorre do processo de reestruturação produtiva em curso. Podemos dizer que as condições para a dinamização da produção moderna no Rio Grande do Norte e no Vale do Açu (RN), respectivamente, foram criadas, principalmente, pelo Estado, por intermédio da implantação de infraestruturas e subsídios, a exemplo da construção de infraestrutura hídrica, como no caso da modernização agrícola no projeto de irrigação Baixo-Açu e modernização das salinas, por exemplo, somado à concessão dos incentivos fiscais concedidos à indústria potiguar.

Por sua vez, no setor de comércio observamos um grande crescimento de sua participação na geração de emprego na microrregião. O crescimento da renda das famílias acima do crescimento do PIB, a política de valorização do salário mínimo, a melhoria da distribuição de renda e das condições de crédito, a redução do desemprego e a emergência de uma nova classe média, afetaram positivamente o setor de comércio pelo lado da demanda nesse período. Em conjunto, esses fatores foram importantes para determinar um aumento da participação do comércio no produto da economia regional.

Todas essas ações são resultado de políticas públicas implementadas pelo governo federal, em especial as de transferências de renda, as quais estimularam o crescimento do comércio na microrregião do Vale do Açu (RN). Mais uma vez, as

políticas públicas que contribuíram na dinâmica econômica e do emprego no espaço dessa microrregião foram provenientes de ações externas, ou seja, políticas advindas de fora para dentro, oriundas das políticas públicas federais. Podemos também registrar a participação do governo do estado com o Programa Estadual de Estimulo ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (PROEDI).

No caso do setor de serviços, reparamos uma crescente participação do mesmo na formação do PIB microrregional. Na análise da atual cooperação setorial no PIB da economia, esse segmento, na microrregião do Vale do Açu (RN), apresentou um comportamento semelhante ao ocorrido com o mesmo setor na economia potiguar e também na economia brasileira. Podemos destacar que esse campo da economia proporcionou um crescimento de sua participação no emprego e no PIB regional, justamente quando os setores industrial e agropecuário apontaram queda devido aos períodos de crise econômica enfrentada na microrregião.

De fato, este setor foi destaque no volume de emprego gerado na microrregião do Vale do Açu (RN). Atribuímos esta colaboração à implementação das políticas macroeconômicas já apresentadas anteriormente, em especial às políticas de microcrédito aos empreendedores individuais e às transferências de renda do governo federal. Com efeito, a exemplo da tendência nacional, estes fatores estão relacionados com o último ciclo de crescimento econômico do Brasil, que foi apoiado na expansão da demanda interna, sobretudo o consumo das famílias, decorrente da incorporação de um enorme contingente de trabalhadores no mercado de trabalho e de consumo. Além disso, os preços relativos dos serviços foram impulsionados pelo aumento do consumo final e pela pressão de custos salariais. Assim, em conjunto, esses fatores foram importantes para determinar um aumento da participação do comércio e dos serviços no produto da economia.

Ainda é importante frisar que, o principal desafio da microrregião em análise continua sendo a sustentabilidade fiscal, onde impõe que o reequilíbrio macroeconômico é condição necessária, porém, não suficiente, para garantir um ciclo de crescimento sustentado e de longo prazo.

Assim como nos demais setores produtivos, ressaltamos a construção civil e o seu papel importante na economia. Nessa linha, a cadeia produtiva do segmento é deveras relevante para economia do país, representando cerca de 8% do PIB nacional, além de ser o maior gerador de empregos diretos e indiretos do País, por conseguinte sua importância também é notória no Rio Grande do Norte, como também

no Vale do Açu (RN). Ademais, o setor da construção civil é responsável pela absorção de grande massa de trabalhadores.

A partir de mapas estruturais, observamos que o volume de emprego gerado no setor da construção civil na microrregião do Vale do Açu (RN) foi bastante expressivo durante o período investigado, chegando a mais de 11.000 admissões em alguns municípios. Atribui-se essa grande procura por trabalhadores, ao crescimento do setor na última década, que pode ter sido influenciado pelo programa minha casa minha vida, principal política pública federal.

Nessa linha, partindo das informações apresentadas na pesquisa, podemos fazer uma breve análise da importância das políticas públicas, em especial as de geração de emprego e renda para as regiões pouco desenvolvidas. É bem verdade, que não se encontra na microrregião em apreço políticas públicas locais que possam influenciar a criação de emprego e renda para a microrregião em tela. Com isso, a partir dos dados coletados e dos diversos apontamentos nos demais setores produtivos, fica evidente a dependência local das políticas públicas macroeconômicas desenhadas a nível federal e/ou estadual para a promoção do emprego e da renda na microrregião do Vale do Açu (RN). Aqui cabe questionar, o que na verdade pode o poder local?

Torna-se pertinente destacar que, absorver e ocupar toda a força de trabalho de uma economia nacional, sujeita a oscilações conjunturais de crescimento e redução, tem sido um desafio para os governos em todo o mundo. Isso sem mencionar a grande evolução da tecnologia das últimas décadas, que forçou uma reestruturação produtiva, em todos os setores econômicos onde a força de trabalho humana foi sendo substituída por novas e modernas máquinas. Além disso, existe o contexto de uma economia globalizada, impulsionada pelo desenvolvimento dos meios de transporte e pela evolução das tecnologias de informação e comunicação. Neste novo contexto, entre outros fatores, as grandes corporações transnacionais passam a atuar como nômades pelo mundo, em busca de redução de custos e mão-de-obra mais barata.

No Brasil a experiência com políticas públicas direcionadas para a geração de emprego e renda é bastante tardia, se comparada àquela dos países centrais. Como também é bem recente a experiência do país com a adoção de formas mais participativas de gestão pública, em especial na área do trabalho e emprego, muito embora já se tenha conhecimento prévio da seletividade e centralidade da maioria das políticas públicas nas regiões brasileiras (SANTOS e SILVEIRA, 2012)

De acordo com a trajetória de construção das políticas públicas de emprego no Brasil, assim como os novos cenários configurados especialmente a partir da reestruturação produtiva ocorrida nos anos 1980, sobretudo no que se refere aos padrões de relações de trabalho que, sob fortes disputas, vêm se impondo, e que desafios atualmente se colocam quanto ao esforço de construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda no país.

É importante destacar que a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas, independentemente das localidades. De fato, essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional. Assim como os espaços, as políticas públicas também são seletivas. É sobre a seletividade dessas políticas que propomos analisar se estas estão também em consonância com a seletividade territorial, ou melhor, com a seletividade regional.

É mister afirmar que as ações governamentais, tanto em nível federal, estadual e municipal fazem-se necessárias, no sentido de se combater o desemprego e o subemprego, e suas perversas consequências, como a pobreza e a exclusão social.

Em relação a municípios, pode-se dizer que são o ponto de confluência e protagonismo em um processo de desenvolvimento local e regional (FISCHER, 2002). Nesse sentido, faz-se necessário levar em conta as especificidades de cada local em relação ao desemprego e às políticas públicas, pois o desemprego nas metrópoles e nas cidades de porte médio e grande é resultado, em muitos casos, do processo migratório de trabalhadores desempregados nos municípios de pequeno porte.

Considerando que a criação majoritária de postos de trabalho, numa economia de mercado, é algo pertinente às decisões empresariais (privadas) de investir, podemos dizer que o poder público municipal tem capacidade limitada, no que tange à geração de emprego. Isso, todavia, não exclui a possibilidade de o referido Poder deflagrar ações que possam contribuir para amenizar o grave problema do desemprego e mesmo induzir os agentes econômicos privados a criarem postos de trabalho, embora se tenha como certo, que pouco pode o poder local.

Assim sendo, Sachs (2008) pontua, em relação à geração de empregos, a importância de um planejamento em nível local, identificando gargalos e recursos

ociosos capazes de superá-los, enquanto Acseirad (2002) preceitua que as pressões do capitalismo global demandam medidas, por um lado, supranacionais, mas, por outro, exige medidas locais e regionais. Para este autor, o desenvolvimento local deve traduzir-se em projetos concretos “que levem em conta as especificidades do território e o enraizamento dos atores locais” (ACSEIRAD, 2002, p.40).

Dessa maneira, fica pautada a importância da participação dos governos municipais na elaboração e execução de políticas de combate ao desemprego e seus efeitos, considerando-se também que a cidade pode ser considerada a unidade básica da organização social, cabendo a ela, a função de identificar suas fragilidades e potencialidades do lugar (DOWBOR, 1999).

Conforme foi visto, a adoção e efetivação de políticas públicas de emprego se tornam essenciais e urgentes para o combate ao desemprego e suas consequências. Para isso, faz-se necessário um entendimento das necessidades locais e suas potencialidades, de maneira que possam contribuir para a elaboração e efetivação das políticas públicas de geração de emprego e renda no nível local.

As políticas públicas de combate ao desemprego em nível nacional se revestem de grande importância e constituem um marco na legislação trabalhista brasileira. No entanto, as políticas que integrem governos estaduais e municipais podem ser mais efetivas, sobretudo se considerarmos a geração de empregos e a qualificação do trabalhador desempregado.

Nesse contexto, considera-se que o envolvimento das instâncias locais é de fundamental importância para a elaboração, efetivação e sucesso das políticas públicas de combate ao desemprego. Hermans e Frantz (2008) consideram ainda que os municípios se tornam fundamentais nesse processo, por causa da descentralização do poder executivo federal, embora devemos considerar a pouca autonomia que os municípios atualmente tem em relação a implementação dessas políticas.

Para Dowbor (1999, p.6) “a cidade desponta como a unidade social básica da organização social”. O autor completa ainda que “o Poder Local [...] pode ser mais facilmente organizado”, pois é “no plano local, onde os diversos atores sociais se conhecem, que as parcerias podem ser organizadas da maneira mais flexível” (DOWBOR, 1999, p. 20). É preciso que se entenda que as mudanças ocorridas fizeram com que a sociedade atual seja diversificada e complexa em cada momento e local, não cabendo mais um modelo verticalizado de atuação do Estado para sua

governabilidade: “Em outros termos, estamos assistindo a um processo amplo de deslocamento dos espaços de administração pública, e devemos repensar de forma geral a hierarquia de decisões que concernem o nosso desenvolvimento” (DOWBOR, 1999, p. 27).

O problema do desemprego é preocupante, para que fiquemos à espera do crescimento econômico do país como um todo. Ademais, os indicadores de que dispomos apontam, na melhor das hipóteses, para crescimentos localizados, incapazes de reduzir, substancialmente, as atuais taxas de desemprego. Acrescente-se ainda, que, em boa medida, o crescimento econômico ocorra com baixa geração relativa de emprego da força de trabalho, dada a intensiva introdução de capital fixo de alto valor agregado nos processos produtivos, em todos os setores econômicos, inclusive. Isto é da lógica da acumulação de capital. Mas, convém lembrar, a acumulação de capital não é um fato da natureza, e sim uma ação de homens e mulheres em sociedades que (ainda) são governadas.’

Conforme depreendido, para o alcance do sucesso na aplicação de uma política pública de emprego é importante formular tal política considerando as especificidades de onde as mesmas serão aplicadas, tornando imprescindível o conhecimento minucioso da microrregião e de cada município.

Por fim, os municípios devem apontar alternativas de criação de emprego e renda localmente. Tais caminhos envolvem o redirecionamento do orçamento público, a criação de incentivos ao desenvolvimento do potencial turístico, o microcrédito, o fomento a agricultura familiar, os cursos de capacitação. Outras políticas públicas podem ser implementadas pelos governos locais no sentido de gerar mais emprego e renda. Entre elas, a expansão de rede de serviços sociais, nas áreas de educação e saúde; a vinculação das receitas de royalties e investimentos em infraestrutura social urbana, especialmente nos setores habitacional e de saneamento; a regulamentação, no âmbito municipal, da lei geral da micro e pequena empresa; organização de políticas tributárias e fundiária orientadas ao fomento de atividades produtivas intensivas de emprego; instituição de uma agência de desenvolvimento local com capacidade de oferta de microcrédito produtivo a microempreendedores urbanos e rurais.

Faz-se necessário também a mobilização de recursos para investimentos mediante parcerias com os governos estadual e federal, a criação consórcios com

outros municípios, parcerias com o sistema S e com organizações não-governamentais além de incentivos ao segmento empresarial privado.

Pode se pensar em dinamizar um certo número de atividades que podem ampliar a oferta de emprego. A exemplo a produção de materiais de construção, que ficam mais barata quando produzido localmente. Como também, a utilização, na merenda escolar, de produtos hortifrutigranjeiros produzidos no local, que podem ajuda a dinamizar atividades econômicas do município, além de os custos dos produtos, eliminam as viagens a centros de intermediação nas grandes metrópoles.

Outra alternativa são as obras de infraestrutura urbana, como praças, drenagem, contenção de encostas, construção de escolas e pequenos reparos, arborização e outros, que podem absorver assim a mão de obra desempregada. O apoio e desenvolvimento da pequena e média empresa é outra ação que os municípios podem fomentar. A redução das exigências burocráticas para abertura de uma pequena e média empresa (PME) e a criação de sistemas flexíveis de acesso ao crédito são fundamentais para estimular essas atividades.

A dinamização das atividades rurais podem contribuir com incentivo à agricultura familiar, que poderá ter um efeito inovador na economia do município, reduzindo o desemprego nas áreas rurais. Ainda que no Brasil esteja vivendo um processo de desenvolvimento econômico com distribuição de renda por meio de políticas públicas implementadas pelo governo federal, é necessário propiciar e desenvolver cada vez mais a capacidade local dos municípios de gerar emprego e renda.

As políticas públicas devem ser formuladas neste sentido, buscando a geração de emprego e renda, de forma não depender economicamente das políticas e transferências públicas externas.

REFERÊNCIAS

AB"SÁBER, Aziz Nacib. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

ACSELRAD, H. Território e poder: a política das escalas. In: FISCHR, T (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

ALVES, Vicente Eudes Lemos; AQUINO, Joacir Rufino; SILVA FILHO, Raimundo Inácio da. A modernização da fruticultura irrigada e seus impactos socioeconômicos e ambientais no Vale do Açu/RN. In: DANTAS, Aldo; ARROYO, Mónica; CATAIA, Márcio (Org.). **O meio geográfico atual do Rio Grande do Norte: novas materialidades, novas dinâmicas**. Natal: Sebo Vermelho, 2018. p. 263-312. 386p. (Série Estudos Geográficos).

AQUINO, J. R.; SILVA FILHO, R. I MIRANDA, Maurício. **A socioeconomia e o meio ambiente do Vale do Açu no limiar do século XXI**. OESTE: Revista do Instituto Cultural do Oeste Potiguar: ICOP, Mossoró, n. 17, p. 29-43, jul. 2013.

AQUINO, J. R.; SILVA FILHO, R. I. **30 anos de economia do Vale do Açu**. Princesa em Revista: Revista comemorativa pelos 30 anos da Rádio Princesa do Vale, Assú, RN, v. 1, p. 42-45, 12 nov. 2011.

ARAÚJO, Denilson da Silva. **Dinâmica econômica, urbanização e metropolização no Rio Grande do Norte (1940-2006)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010.

ARAÚJO, Tarcísio Patrício; LIMA, Roberto Alves (Org.). **Mercado de Trabalho e Políticas de Emprego**. Recife: Universitária da UFPE, 2003.

ARANHA, T. Q. (Org.). **Sesquicentenário da cidade do Assú: 1845-1995**. Natal, RN: Departamento Estadual de Imprensa, 1995. (Coleção Vale do Açu, 12).

ARBACHE, J. **Produtividade no setor de serviços**. in “**Produtividade no Brasil – Desempenho e Determinantes**”, Orgs. F. De Negri e L.R. Cavalcante, Vol. II, Brasília: IPEA, 2015.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de. **Reestruturação produtiva no Rio Grande do Norte**. *Mercator*, Fortaleza, v. 12, p. 113-132, set. 2013.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo de; GALINDO, Leonardo da Silva. A espacialidade da indústria no Rio Grande do Norte (Brasil) no contexto da reestruturação produtiva. Associação dos Geógrafos Brasileiros. **Boletim Gaúcho de Geografia**. Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 147-168, ago. 2016.

BALTAR, Paulo. **Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

BARRETO, M.P. **A rede federal de educação e sua expansão no Rio Grande do Norte: uma análise do campus de IFRN na cidade de João Câmara/RN**. HOLOS, Ano 30, Vol. 4. 2014

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Punctuated equilibria in politics. In: BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993. p. 3-24

BEZZI, M. L. **Região: uma (re)visão historiográfica – da gênese aos novos paradigmas**. Santa Maria: Editora da UFSM, 2004.

BEVERIDGE, W. **Pleno empleo en una sociedad libre**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

BOITO JR., Armando. **O Governo Lula e a reforma do neoliberalismo**. Revista da Adusp, São Paulo, v. 34, p. 6-11, 2005.

BONETI, L. W. **O silêncio das águas: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**. Ijuí, RS: Ed. UNIJUÍ, 1998.

BORGES, M. **Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o sistema público de emprego**. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2002.

BRAGA, Ruy. **A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista**. São Paulo: Boitempo, 2012.

BRASIL. Constituição (1937): **CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL, DE 10 DE NOVEMBRO DE 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 3 nov. 2019.

BRÉMOND, Janine; GÉLÉDAN, Alain. **Dictionnaire des théories et mécanismes économiques**. Paris: Hatier Paris, 1984

BRÊTAS, Ângela. **O Serviço de Recreação Operária (1943-1945):** uma experiência do governo Vargas no campo do não trabalho. Cad. AEL, v. 16, n. 28, 2010.

BRIDGES, William. **Mudanças nas relações de trabalho: como ser bem sucedido em um mundo sem empregos**. São Paulo: Makron Books, 1995.

BUENO, Luciano. "A Aplicação da (ACF) na Análise da Evolução da Política Pública de Controle de Armas no Brasil". **Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 25- 29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CACCIAMALI, M. C. **As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul. Tipos, síntese de estudo de avaliação e reorientação, que compõe o documento OIT**. Generando empleo decente em el Mercosur Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT. Lima: OIT, 2004.

_____. A desfiliação do estatuto do trabalho na década de 1990 e a inserção dos ocupados que compõem as famílias de menor renda relativa. In: CHAHAD, J. P. Z.; PICHETTI, P. (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais**. São Paulo: Ltr, 2003. p. 247-284.

CARMO, Paulo Sérgio do. **A ideologia do trabalho**. São Paulo: Moderna, 2004.

CAPELLA, Cláudia Niedhardt. "Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas". **Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CAPELAS, E.; HUERTAS NETO, M.; MARQUES, R. M.; Relações de Trabalho e Flexibilização. In; MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (org.). **O Brasil sob nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula** / Rosa Maria Marques e Mariana Ribeiro Jansen Ferreira (org.). – São Paulo: Saraiva, 2010.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura Vol. 1 - O Poder da Identidade**. São Paulo, Ed. Paz e Terra, 1999.

CATTANI, Antônio David. **Trabalho e autonomia**. Rio de Janeiro: Vozes, 1996.

CHAHAD, J.P.Z.; MACEDO, R. A evolução do emprego no período 1992-2001 e a ampliação do mercado formal brasileiro desde 1999. In: CHAHAD, J.P.Z.; PICCHETTI, P. (Orgs.). **Mercado de trabalho no Brasil: padrões de comportamento e transformações institucionais**. São Paulo: Editora LTr, 2003.

_____. **Políticas ativas e Passivas no Mercado De Trabalho: aspectos conceituais, a experiência internacional e a avaliação do caso brasileiro**. Texto elaborado para a Comisión Economica para America Latina y el Caribe (Cepal). 2009.

CLEMENTINO, Maria do L. M. **O maquinista de algodão e o capital comercial**. Natal: EDUFRN, 1987. 272 p.

_____. **Economia e urbanização: o Rio Grande do Norte nos anos 70**. Natal: EDUFRN, 1995.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES - OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DESAFIOS DA EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Pnad 2007**. Elaboração do CDES/Observatório da Equidade. Brasília, novembro de 2009.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – CDES – OBSERVATÓRIO DA EQUIDADE. Projeto Bra/06/017; **Produto 2**: Análise dos Resultados do Suplemento Pnad 2007 sobre Educação Profissional; A Situação da Educação Profissional PNAD 2007; Sonia M. Gonzaga De Oliveira, março de 2010.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e organização espacial**. 8. ed. São Paulo: Ática, 2007. (Princípios, 53).

_____. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003, p. 49-76.

_____. **Trajetórias geográficas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

COSTA, N.A.A. **A Reciclagem do RCD: Uma Aplicação da Análise Multivariada**. 2003. 188 f. Tese (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2003.

COSTA, L.F. **Estratégia Ambiental na Indústria da Construção Civil: Um Estudo sobre Fatores Direcionadores de Percepção Ambiental de Construtores de**

Imóveis. 2005. 73 f. Dissertação (Mestrado), Engenharia de Produção, UFRN, Natal, 2005.

CRUZ, Mônica Soares. **Produtos históricos e contemporâneos da economia do RN, dos primórdios aos dias de hoje: desenvolvimento ou enclave?** 2010. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, [S.I.], 2010.

DAIN, S.; SOARES, L. Reforma do Estado e Políticas Públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. IN: OLIVEIRA, Marco Antônio. **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil.** Campinas (SP): UNICAMP.IE,1998.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. **Notas sobre a Evolução do Mercado de Trabalho no Brasil** Revista de Economia Política, vol. 25, nº 1 (97), pp. 94-111, janeiro-março/2005.

_____. **Trabalho, Financeirização e Desigualdade**, Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas n.174, abr. 2010.

DIEESE. **Formação Profissional: um novo espaço de negociação.** Pesquisa DIEESE, nº 13, SP, 1998. – Relatórios da Pesquisa Suplementar sobre Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. PED-DIEESE, 2009.

_____. **OBSERVATÓRIO DO TRABALHO DO RIO GRANDE DO NORTE - Relatório Educação Profissional no Rio Grande do Norte.** SETHAS/DIEESE, 2011

_____. **Política de valorização do salário mínimo:** aplicação da MP 421 em 1º de março. Nota Técnica nº 62, março de 2008. Disponível em: . Acesso em: 29/08/2014.

_____. **Salário mínimo: instrumento de combate à desigualdade.** São Paulo: DIEESE, 2010.

_____. **A política de valorização do Salário Mínimo: persistir para melhorar.** Nota Técnica nº 136, maio de 2014a. Disponível em: < <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec136SalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 29/08/2014.

DOWBOR, L. O Poder Local diante dos Novos Desafios Sociais In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999. p. 3-24.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1984.

EASTON, David. **Esquema para el análise politica**. Buenos Aires: Amarroutu, 1965

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. “**Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes**”, Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2003.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE- FIERN. **Cadastro Industrial Sistema FIERN**. Disponível em: < <http://cadindustrial.fiern.org.br/>> acesso em 10 mai. 2014.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – FIERN. **Guia Industrial. 2018**. Disponível em: . Acesso em: 6 fev. 2018.

FEITOSA, C. C. **Os ciclos produtivos e a redistribuição espacial da riqueza no Rio Grande do Norte**. 2008. 133f. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2008.

FERREIRA, C.M.C. As teorias de localização e organização espacial da economia. In: HADDAD, P. R. (Org). **Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil. ETENE, 1989.

FERNANDES, A. A. **Autoritarismo e resistência no Baixo Açu**. Natal: UFRN/CCHLA, 1992.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: introdução a uma agenda. In: FISCHER, T (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. “Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica”, **Revista Fundação João Pinheiro**: 108-129. 1986.

FRIAS JUNIOR, Carlos Alberto da Silva. **A saúde do trabalhador no Maranhão: uma visão atual e proposta de atuação**. 1999. 135 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Maranhão, 1999.

FUCKS, Mario. “**Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social no Rio de Janeiro**”, Dados 41 (1): 230-245. 1998.

GADOTTI, Moacir. **Educar para a sustentabilidade**. São Paulo: Instituto Paulo Freire. 2008.

GADOTTI, Moacir. **MOVA: por um Brasil alfabetizado**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2008. (Série Educação de Adultos). Disponível em: <http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3084/1/FPF_PTPF_12_081.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. **Educação integral no Brasil: inovações em processo**. São Paulo: Instituto Paulo Freire. 2009

_____. **Qualidade na Educação: uma nova abordagem**. Florianópolis - SC – Congresso de Educação Básica - COEB – 2013

GALINDO, Leonardo da Silva. **Uso corporativo do território e "facções" de costuras: a reorganização espacial do setor de confecções de artigos do vestuário no Rio Grande do Norte**. 2018. 243f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2018.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIMENEZ, Denis Maracci. **A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil**. (Tese de Doutorado). Unicamp, Campinas, 2007.

GOMES, Ângela de Castro. **A invenção do Trabalhismo**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **O conceito de região e sua discussão**. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2003. p. 49-76.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2012. p. 49-76.

GOMES, Rita de Cássia Conceição. Modernização e diversidade econômica no Rio Grande do Norte. In: DANTAS, Aldo; ARROYO, Mónica; CATAIA, Márcio (Org.). **O meio geográfico atual do Rio Grande do Norte: novas materialidades, novas dinâmicas**. Natal: Sebo Vermelho, 2018. p. 263-312. 386p. (Série Estudos Geográficos).

GREMAUD, A. P. **Economia brasileira contemporânea**/Amaury Patrick Gremaud, Marcos, Antônio Sandoval de Vasconcellos, Rudinei Toneto Jr. – 7. Ed. – reimpr. – São Paulo: Atlas, 2010.

HAESBAERT, Rogério. Região, regionalização e regionalidade: questões contemporâneas. **Revista Antares: Letras e Humanidades**, n. 3, p. 2-24, jan./jun. 2010. Disponível em: . Acesso em: 18 jun. 2018

_____. **Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HERINGER, R. R. Estratégias de descentralização e políticas públicas. In: MUNIZ, J.N; GOMES, E. C. (ed.). **Participação Social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002, 85 p.

HERMANY, R.; FRANTZ, D. O Papel do Legislativo na Implementação de Políticas Públicas Locais Para a Efetivação da Cidadania: uma abordagem a partir da teoria humanista. In: **XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, 2008, Brasília-DF. Anais... Florianópolis-SC: CONPEDI, 2008.

HIRATA, Helena. **O(s) mundo(s) do trabalho**. Anais do Seminário de Educação e Empregabilidade. São Paulo, 1996.

HONORATO, Gilson. **Conhecendo o marketing**. São Paulo: Manole. 2004.

HORN, Carlos Henrique. Mercado de trabalho. In: CATTANI, Antônio David; HOLZMANN, Lorena. **Dicionário de trabalho e tecnologia**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

<https://www.firjan.com.br/ifdm/>

https://www.suapesquisa.com/o_que_e/idh.htm

<http://pdet.mte.gov.br/>

<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/>

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 272 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; IPEADATA. **Dados regionais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas regionais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. – IBGE **Censo demográfico**: População residente, por sexo e situação do domicílio (1970 a 2010). Sistema IBGE de Recuperação Automática. 2010a. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. - IBGE **Censo demográfico 2010: População Economicamente Ativa**. Sistema IBGE de Recuperação Automática. 2010b. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/cd/cd2010RgaAdAgsn.asp>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. - IBGE. **Produção agrícola municipal - PAM 2014**: Lavouras permanentes. 2014a. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/Tabela/listabl.asp?c=1613&z=t&o=11>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

_____. – IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar de 2007** – Aspectos Complementares da Educação Profissional. Rio de Janeiro, 2019.

_____. – IBGE. **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas. Diretoria de Geociências. Departamento de Geografia.** Rio de Janeiro: IBGE, 1990. v. 1. 137p. Disponível em: . Acesso em: 01 maio 2019.

JUNIOR, José Oswaldo Cândido; SIMONASSI, Andrei Gomes. **Panorama do Setor de Comércio e Serviços.** Programa Nacional de Desenvolvimento do Varejo 2016 – 2018 – Fortaleza: 2017.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** Boston: Little, Brown. 1984.

KON, Anita. **A produção terciária.** São Paulo: Nobel, 1992.

KURZ, Robert. **A origem destrutiva do capitalismo: modernidade econômica encontra suas origens no armamentismo militar.** Folha de São Paulo, São Paulo, 30 mar.1997. Caderno 5.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Atlas, 1999.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How.** Cleveland, Meridian Books. 1936/1958

LENCIONI, Sandra. Região e geografia: a noção do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Novos caminhos da geografia.** 5. ed. São Paulo: Contexto, 2005. p. 187-204. (Coleção Caminhos da Geografia).

_____. Sandra. **Região e geografia.** São Paulo: Edusp, 2003.

LEITE, Fabrício Pitombo. **Estrutura de produção do Rio Grande do Norte: estimativas a partir de matrizes insumo-produto.** [S.l.]: Mimeo, 2014

LIMA, A. e Lopes, F. **Construindo Diálogos Sociais. Diálogo Social e Qualificação Profissional:** experiências e propostas. Brasília, 2005.

LIMA, A. C. C.; LIMA, J. P. R. Programas de Desenvolvimento Local na Região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da guerra fiscal. **Economia e Sociedade** (UNICAMP. Impresso), v. 19, p. 557-588, 2010.

LIMA, A. **Hegemonia e Educação na Conformação Contemporânea do Campo Qualificação Profissional**. Trabalho e Educação GT 9 s/d.

LIMA, Elaine Carvalho de; OLIVEIRA NETO, Calisto Rocha de; ALVES, Janaina da Silva. **ANÁLISE DO SETOR INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO NORTE**: uma abordagem espacial para os anos 2002 e 2012. **Geosul**, Florianópolis, v. 33, n. 67, p. 229-252, maio 2018. Semestral.

LIMA, Wagner Gonçalves. **Políticas públicas: discussão e conceitos**. Interface (Porto Nacional), Edição número 05, outubro de 2012.

LINDBLOM, Charles E. **"The Science of Muddling Through"**, **Public Administration Review** 19: 78-88. 1959.

_____. **"Still Muddling, Not Yet Through"**, **Public Administration Review** 39: 517-526. 1979.

LYNN Lynn, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980.

MACEDO, F. C. de; ARAÚJO, D. da S. Avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Norte (Proadi): 2003/2007. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 2, p. 345-359, abr./jun. 2009.

MACHADO, Danielle Carusi; NETO, João Hallak. **Políticas ativas e passivas de mercado de trabalho: panorama atual**. Texto para discussão – Nº 39 – Centro de Estudos Sobre Desigualdade e Desenvolvimento, 2011.

MARQUES, Eduardo C. **Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan. 2000.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Trad. Maria Helena Barreiro Alves; revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. Tradução por Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, 1985a. Livro 1, v.1, t.1. (Os economistas).

_____. **Prefácio para a crítica da economia política.** In: _____.
Manuscritos econômicos e filosóficos e outros textos escolhidos. 2. ed. São Paulo:
Abril Cultural, 1978. p. 127-132. (Coleção Os pensadores, 35).

MEAD, L. M. “**Public Policy: Vision, Potential, Limits**”, Policy Currents, Fevereiro:
1-4. 1995.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Desenvolvimento econômico, distribuição de renda e
pobreza. In: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C. (orgs.). **Polarização mundial e
crescimento.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MELO, Marcus André. “Estado, Governo e Políticas Públicas”. In: MICELI, S. (org.).
O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política. São Paulo/
Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al. (Org.) **Pesquisa social:** teoria, método e
criatividade. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO / PED. **Relatório fotográfico das Unidades da
Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – 2010.**

MIRANDA, Felipe. **O fim do Brasil:** a crise da economia: os bastidores da censura:
a proteção do seu patrimônio. São Paulo: Escrituras, 2014.

MONTEIRO, Denise Mattos. **Introdução à história do Rio Grande de Norte.** 3. ed.
Natal: EDUFRN, 2007

MONTEIRO, Fábio. **Geração de empregos formais em 2014 foi a mais baixa em
15 anos.** Folha de São Paulo, 2015.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **O que é o urbano, no mundo
contemporâneo** - Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006. 14p. (Texto para
discussão; 281)

MORAIS, G.M.D. **Diagnóstico da deposição clandestina de resíduos de
construção e demolição em bairros periféricos de Uberlândia:** Subsídios para
uma gestão sustentável. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia
Civil, Departamento de Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Federal de
Uberlândia, Uberlândia, 2006.

MORETTO, Amilton José. **Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil**. Dissertação (Mestrado) Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.

_____. **O Sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2007.

MYRDAL, Gunnar. 1968. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. 2ª Edição, Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

MYRDAL, G. **Contra a Corrente**. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda. 1977

NUNES, E. M. **Reestruturação agrícola, instituições e desenvolvimento rural no Nordeste: as dinâmicas regionais e a diversificação da agricultura familiar no Polo Assú-Mossoró (RN)**. 2009. 351f. Tese Doutorado Desenvolvimento Rural – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2009.

OLIVEIRA, Paulo Eduardo Vieira de. **Convenção coletiva de trabalho no direito brasileiro**. São Paulo. LTr, 1999.

OLIVEIRA, Roberto Veras de. **Qualificar para quê? Qualificação para quem? do global ao local: o que se espera da qualificação profissional hoje**. São Paulo: Fundação UNITRABALHO; Campina Grande: EDUFCEG, 2006.

OLIVEIRA, Sonia M. Gonzaga. **A Situação da Educação Profissional – PNAD/2007**. São Paulo, 2010.

OLIVEIRA, Tiago. **Trabalho e Padrão de Desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro**. Campina – SP: UNICAMP 2015 - Tese de Doutorado - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

PEREIRA, V. R. **O setor serviços no Brasil**. Universidade Estadual Paulista, UNESP - FCL – (Campus de Araraquara) - monografia – Araraquara SP, 2014

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

_____. **“Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes”**, Public Administration 76: 408-509. 1998.

_____. **The Politics of Bureaucracy**. White Plains: Longman Publishers. 1995.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. **Ascensão e Queda de uma Questão na Agenda Governamental: O Caso das Organizações Sociais da Saúde na Bahia**. Tese de Doutorado em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA. 2004.

PNADC /IBGE – **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Continua** – disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/17270-pnad-continua.html?edicao=27762&t=microdados>. 2019.

PNUD - **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96 p. – (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013).

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos/** Marcio Pochmann. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010. 104 p. : Il. – (Brasil em debate ; v. 2).

_____. **Sistema único de inclusão social**. Ciência e Cultura, São Paulo, v. 55, n.1, jan.-mar. 2003.

_____. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governo pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

_____. Economia solidária no Brasil: possibilidades e limites. Nota técnica. **Boletim do mercado de trabalho: Conjuntura e Análise** n.24. IPEA, ago. 2004.

_____. **Traços Gerais do Movimento de Desestruturação do Mercado de Trabalho Brasileiro**. Campinas: IE/CESIT, 1997.

_____. Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 125-155, 1998.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de Geração de Emprego e Renda Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira**. Texto para discussão – Nº 277 – Departamento de Economia / Universidade de Brasília, 2003.

RAMOS, D. A. **Políticas públicas ativas de emprego**: estudo de caso do Plano Nacional de qualificação profissional – PLANFOR. 2006. 135 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG.

REIS, Elisa. “Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas”, **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 18 (51): 21-30. 2003.

REGATTIERI, Mariza e CASTRO, Jane Margareth. **Ensino Médio e Educação Profissional: Desafios da Integração**. Brasília: UNESCO, 2010.

ROCHA, André S. R. **Seletividade espacial das políticas públicas e o território urbano – algumas reflexões**. Geo UERJ - Ano 14, nº. 23, v. 1, 2012

ROSSETTI, José Paschoal. **Introdução à Economia**. São Paulo: Atlas, 1997.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2008. p 130.

SACHS, I. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SANT'ANNA, J. M. B. **Efeito do Gasto Público sobre o PIB: um teste empírico nos Municípios do Estado do Espírito Santo**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) FUCEPE, Vitória, 2006.

SANTOS, Paulo Pereira. **Evolução econômica do Rio Grande do Norte**. Natal: Clima, 1994.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 16. ed. Rio de Janeiro: Record, [2001] 2012.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EdUSP, 2009.

_____. **O espaço dividido**. 2. ed. São Paulo: EdUSP, 2008.

_____. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial**. Rio de Janeiro: Garamond, 1996.

_____. **Geografia: impasse e desafios no findar do século XX**. Boletim Campineiro de Geografia, v. 8, n. 1 2018. p. 153-165.

SÁ, Thaís D'Alessio de Meirelles de. **Produtividade e mercado de trabalho no setor de serviço no período recente**. UFRJ/IE Rio de Janeiro 2015

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO RIO GRANDE DO NORTE – SEEC-RN. SUBCOORDENADORIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL. **Relatório das Ações do Programa Brasil Profissionalizado, no estado do Rio grande do Norte**. Natal. 16 de setembro de 2010.

SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO RIO GRANDE DO NORTE – SEEC-RN. **Anais do Seminário de Educação profissional**. Coordenadoria de Desenvolvimento Escolar – CODESE e Sub coordenadoria de Educação Profissional – SUEP. Natal, 31 de agosto de 2010.

SELLTIZ et.al. **Métodos e pesquisa nas relações sociais** – São Paulo: EDUSP, 1994.

SERRA, R. **Revista Política Pública** São Luis, v. 13, n. 2, p. 245-254 jul./dez. 2009.

SERRA, Rose. **A política pública de emprego, trabalho e renda: sentido e repercussões sociais**. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas, n. 16, v. 2, jul./dez. 2010.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muskat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. e atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2001.

SILVA, Fábio José Ferreira; FONSECA NETO, Fernando de Aquino. **Efeitos da crise financeira de 2008 sobre o desemprego nas regiões metropolitanas brasileiras**. Nova Economia, Belo Horizonte: n. 24, v. 2, p. 265-278, maio/ago. 2014.

SILVA, A. Gomes. **A parceria na agricultura irrigada do Baixo Açu**. Natal: UFRN/CCHLA, 1992.

SILVA FILHO, Raimundo Inácio da. **A gestão dos resíduos sólidos na microrregião do Vale do Açu**: desafios e perspectivas do consórcio regional de saneamento básico. Tese (doutorado) – UFPE - CFCH. Programa de Pós-Graduação em Geografia, PPGeo - Recife, 2019.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SINDUSCON-SP. **Apresentações dos palestrantes no seminário “Gestão dos resíduos da construção: a legislação na cidade de São Paulo”**. 03 de maio de 2005: São Paulo, 2005.

SOUZA, Celina. **“Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”**, Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

_____. **“Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Paulo Renato. **O que são empregos e salários**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

STANDING, Guy. **O precariado: a nova classe perigosa**. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

TALASKA, Alcione. **Região e regionalização**: revisão conceitual e análise do processo de reconfiguração fundiária e de alteração do uso da terra na região do COREDE Norte/RS. Revista Caminhos da Geografia, Instituto de Geografia da UFU, v. 12, n. 37, p. 201-215, 2011.

TAKEYA, Denise Monteiro. **Outro Nordeste: o algodão na economia do Rio Grande do Norte (1880-1915)**. Fortaleza: BNB-ETENE, 1985.

TEIXEIRA, E. C. **O Papel das políticas públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da realidade**, AATR-BA, 2002.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva. **Impactos socio-econômicos e ambientais decorrentes de grandes projetos hídricos no Nordeste**: o caso do Projeto Baixo-Açu/RN. 292 1993. 276f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciência, UNICAMP, Campinas, 1993. Disponível em: . Acesso em: 17 jan. 2018.

VARGAS, N. A. O. A história que o povo conta: opressão e sobrevivência. Recife, PE: FJN; Editora Mansangana, 1987.

VERAS, R. **Qualificação Profissional**: um campo em disputa. In: Vêras de Oliveira, R. (org.). Qualificação para quê? Qualificação para quem? Do global ao local: o que se espera da qualificação 79 profissionais hoje. São Paulo / Campina Grande: UNITRABALHO/ EDUFCEG, 2006.

VIEIRA, Amália Myrelle S. **PETRÓLEO NO RN**: uma avaliação econômica sobre a produção histórica e perspectivas futuras - REVISTA INTERFACE, Natal/RN 2016.