

BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.23 • n.3 • JUL.-SET. 2013

ISSN 0103 8117

**NORDESTE: PERSPECTIVAS
E ENTRAVES AO
DESENVOLVIMENTO**





BAHIA ANÁLISE & DADOS



ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 23

n. 3

p. 487-681

jul./set. 2013

Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento (Seplan)
José Sergio Gabrielli

Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia (SEI)
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Indicadores e Estatística (Distat)
Gustavo Casseb Pessoti

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

Conselho Editorial

Ângela Borges, Ângela Franco, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychetê, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Laumar Neves de Souza, Lino Mosquera Navarro, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renato Leone Miranda Léda, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

Conselho Temático

Carlos Brandão (UFRJ)
Francisco Vidal (SEI)
Jair do Amaral (UFCE)
José Vergolino (FBV)
Livio Wanderley (UFBA)

Coordenação Editorial

Gustavo Pessoti
Urandi Paiva

Coordenação de Biblioteca e Documentação (Cobi)

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)

Ana Paula Porto

Editoria-Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Editoria Adjunta

Patrícia Chame Dias

Padronização e Estilo

Elisabete Barretto
Ludmila Nagamatsu

Revisão de Linguagem

Laura Dantas (port.)

Editoria de Arte

Ludmila Nagamatsu

Capa

Julio Vilela

Editoração

Rita de Cássia Assis

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2013.
v.23
n.3
Trimestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB
CEP: 41.745-002 – Salvador – Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781
sei@sei.ba.gov.br
www.sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	491
O Nordeste presente de Rômulo Almeida	495
Introdução: A descoberta do Nordeste <i>Fernando Pedrão</i>	
Sugestões para um novo modelo de desenvolvimento do Nordeste <i>Rômulo Almeida</i>	
O (res)surgimento da Sudene: uma nova proposta de planejamento regional? <i>Marizângela Aparecida de Bortolo</i> <i>Nathan Belcavello de Oliveira</i> <i>Fernando Luiz Araújo Sobrinho</i>	509
Economia regional e abertura comercial: acumulação capitalista no território brasileiro e nordestino (1991-2011) <i>Wallace da Silva de Almeida</i> <i>Denílson da Silva Araújo</i>	529
Desenvolvimento municipal e eficiência dos gastos públicos na Bahia: uma análise do IFDM a partir da metodologia DEA <i>Gabriel Teixeira Ervilha</i> <i>Frederick Fagundes Alves</i> <i>Adriano Provezano Gomes</i>	553
Desenvolvimento territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia <i>Filipe Prado Macedo da Silva</i>	567
Inserção internacional, transformações estruturais, (des)concentração espacial: uma análise para economia baiana <i>Fernanda Calasans Costa Lacerda</i> <i>Gustavo Casseb Pessoti</i> <i>Josias Alves de Jesus</i>	587
Índice de Desempenho Fiscal Municipal, uma análise para os municípios nordestinos <i>Daniela Lima Ramos</i> <i>João Paulo Caetano Santos</i> <i>Rafael Cardoso Cunha</i> <i>Greisiele Conceição Nascimento</i>	613
Gastos em inovação na indústria brasileira e os efeitos sobre o <i>market share</i> regional <i>Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida</i> <i>Paulo Fernando de Moura B. C. Filho</i>	633
Desequilíbrios regionais, entraves ao desenvolvimento econômico e social do Nordeste e pesquisa tecnológica <i>Amílcar Baiardi</i> <i>Fabihana Mendes</i> <i>Januzia Mendes</i>	653
As regiões de crescimento no Nordeste: o caso de Santa Cruz do Capibaribe <i>Eloisa Helena de Souza Cabral</i> <i>Lucas Bispo de Oliveira Santos</i> <i>Ramom Pereira da Silva Machado</i>	671



APRESENTAÇÃO

É notório que, apesar do esforço governamental nos últimos anos no sentido de alocar novos investimentos para a Região Nordeste, esta ainda é marcada por grandes disparidades socioeconômicas, bolsões de pobreza, secas persistentes e pouca integração com o resto do país.

Analisando-se o conjunto de elementos supracitados, pode-se inferir como entrave ao desenvolvimento nordestino a pobreza estrutural, associada à recorrente falta de chuvas na região, à baixa destinação de recursos públicos, assim como ao modo e ao ritmo como ocorreu seu processo de urbanização. Do ponto de vista social, esse entrave continua sendo um dos problemas mais marcantes.

No âmbito estritamente econômico, há problemas de diferentes ordens que comprometem a ampliação da capacidade produtiva da região. Entre eles, pode-se destacar, como é corriqueiro nos estudos sobre o tema, a falta de investimento em infraestrutura logística, o que resulta no aumento do custo de deslocamento e, conseqüentemente, do custo da produção oriunda do Nordeste para outras partes do país. Há ainda pouca integração entre os próprios estados que compõem a região, além de um mercado de trabalho com alta taxa de informalidade e uma mão de obra pouco qualificada e com baixa escolaridade.

Entende-se que sejam necessárias mudanças estruturais no campo da economia e da política para que se possa dotar a economia nordestina de um dinamismo que altere o perfil distributivo regional. Essas mudanças devem ter a capacidade de impactar a estruturação do seu mercado de trabalho; aumentar o emprego nas atividades agroindustriais e da agricultura familiar; ampliar e qualificar a infraestrutura de transporte e energia; e atrair ou gerar condições para instalações de empresas que produzam matérias-primas importantes para a cadeia produtiva e a consolidação das indústrias produtoras de bens finais. Igualmente faz-se necessário o investimento na produção de ciência e tecnologia, pela instalação e o fortalecimento das universidades, bem como de polos de tecnologia.

Cabe reconhecer que, mesmo apresentando problemas estruturais, o Nordeste possui capacidade potencial para o desenvolvimento socioeconômico. Há algum tempo foi destinada uma série de investimentos produtivos à região, buscando-se propiciar crescimento econômico em diversos setores de atividade. Nos de comércio e serviços, destacam-se os expressivos empreendimentos turísticos; no industrial, houve ingresso de empresas de transformação que geram bens de consumo duráveis, principalmente do setor automotivo. A agricultura intensiva e irrigada vem ganhando espaço em muitas áreas da região, criando perspectivas positivas de ampliação da produção interna e exportação de produtos de mais alto valor adicionado.

Os artigos que compõem este volume evidenciam uma grande preocupação dos autores com a questão que envolve a análise espacial e o planejamento regional. Mas, além desse tópico em particular, os temas foram bastante diversificados, passando por estudos das finanças municipais, reflexões sobre gastos com inovação e abertura comercial. Ademais, a revista traz ainda um texto do economista Rômulo Almeida em que ele defende uma estratégia de desenvolvimento regional pautada em dois pilares: reduzir de forma sensível e rápida as diferenças nas oportunidades para o atendimento das necessidades básicas e aproveitar ao máximo os recursos naturais e humanos para integração da região (por participação, não por dependência) à economia nacional.

Cumpre-nos, assim, agradecer a valiosa colaboração dos diversos autores dos artigos publicados, o que tornou possível a presente edição. Fica a certeza de que, com esse volume da *Bahia Análise & Dados*, a SEI contribui para a discussão de um tema de extrema relevância e importância estratégica para toda a sociedade.





O Nordeste presente de Rômulo Almeida



Diante do oportuno interesse de pesquisadores e homens públicos pelas ideias e ideais de Rômulo Almeida, no ano que antecede seu centenário, a Bahia Análise & Dados, neste número dedicado ao Nordeste, publica a palestra Sugestões para um Novo Modelo de Desenvolvimento do Nordeste, proferida por ele em 1982, por ocasião do recebimento do título de doutor honoris causa concedido pela Universidade Federal do Ceará. O discurso se revela surpreendentemente atual e está sendo publicado com introdução do professor Fernando Pedrão. Rômulo Barretto Almeida (Salvador, 18/8/1914 – 23/11/1988), bacharelou-se pela Faculdade de Direito da Bahia em 1933. Aprovado por concurso no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1944, integrou várias comissões e participou como delegado brasileiro da primeira reunião do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT), em 1947.

Como assessor econômico do presidente Getúlio Vargas (1951-1954), criou, com sua equipe, instituições como a Petrobras, os planos que serviram de embrião para a Eletrobras e o Banco do Nordeste do Brasil, do qual foi o primeiro presidente. Participou da elaboração do Plano Nacional do Carvão, da redação do projeto de criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, entre outras ações. Foi secretário-geral da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (1961-1962) e membro do Comitê dos Nove da OEA (1962-1967).

Representou a Bahia no processo de criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste e elaborou o projeto da Companhia de Energia Elétrica da Bahia. Foi Secretário da Fazenda da Bahia (1955-1957) seguindo como vice-presidente da Rede Ferroviária Federal, a convite de Juscelino Kubitschek.

No período militar, atuou na Clan S.A. Consultoria e Planejamento, empresa que liderou, na elaboração de projetos para o desenvolvimento econômico da Bahia e do Nordeste. O Polo Petroquímico de Camaçari surge de seu empenho pessoal nesse período. Nos anos 1970, firmou-se como crítico do regime militar e participou da redemocratização do país. Na Bahia, criou e presidiu a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), constituída em maio de 1955. Como órgão de estudo, planejamento, coordenação e controle, foi a primeira experiência institucional de planejamento no Brasil, sendo responsável pela realização de importantes estudos e projetos nesse estado. Como consequência dos seus bons resultados, o governo transformou-a, em 1959, na Fundação Comissão de Planejamento Econômico, dando-lhe maior autonomia e atribuindo-lhe novas finalidades. Nas décadas seguintes, a instituição passou por várias reformas e ganhou outras funções e denominações. Em 1995, ocorreu a fusão entre a Fundação Centro de Projetos e Estudos (CPE) e a autarquia Centro de Estatísticas e Informações (CEI), sendo criada a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Ensinou em várias instituições, entre elas a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade da Bahia. Em 1985, assumiu uma diretoria do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, onde permaneceu até a sua morte.

A DESCOBERTA DO NORDESTE

Fernando Pedrão

Rômulo voltou. A sensação de que Rômulo voltou é sustentada por uma renovação do interesse por sua obra, que é patrimônio do Nordeste, além da Bahia, e reaparece toda vez que se trata de definir um olhar nordestino sobre o Brasil. O reconhecimento dos cearenses foi um marco de milha no caminho de um espaço de diálogo que veio valorizar o papel nacional do Nordeste. Certo esquecimento de Rômulo na Bahia coincidiu com um utilitarismo na política e com o abandono da ideologia nacional. Sua volta pode ser um sinal de esperança.

Tudo gira em torno da proposta de criação do Banco do Nordeste. A seca de 1949 foi a grande aliada do empreendimento quixotesco de Rômulo Almeida de criar um banco de desenvolvimento para o Nordeste. Em 1955, o Ceará era outro planeta Nordeste, onde até mesmo os pernambucanos eram estrangeiros. De fato, havia vários Nordestes, desde a visão quase lusitana do Maranhão à área de influência da capitania de Pernambuco e da Bahia. O Rio São Francisco dividia o semiárido e as áreas culturais do Nordeste, realmente unido pelo fenômeno do semiárido, polarizado entre um litoral impregnado da cultura canavieira, um interior algodoeiro, mas de fato marcado pela relação entre grande propriedade e pecuária.

O Nordeste se definia como a parte do Brasil historicamente mais contínua e por uma relação diferenciada com o poder que vinha desde sua participação política exacerbada no Império.

A peregrinação de Rômulo pelas capitais do Nordeste para reunir lideranças políticas em prol da aventura de criar o Banco do Nordeste, que deveria compensar o BNDE, teve um sucesso inicial devido em boa parte ao apoio que conseguiu em Sergipe e na Paraíba, graças a Aloisio Campos e Cleantho Leite. A seguir, o convênio com o Itamaraty, através do embaixador Paulo Carneiro, permitiu-lhe trazer o americano Stefan Robock e montar o programa de formação de pessoal técnico, incorporando o paulista Diogo Gaspar e o carioca Anibal Villela, este doutorado em Uppsala, que trouxe a influência de Wicksell e Myrdal para o Brasil. A visão de equipe de Rômulo foi comprovada ao trazer pesquisadores-chave para o Escritório Técnico do Nordeste (Etene), já criado por Robock: Asher, inglês; Scholz, alemão, autor do primeiro estudo sobre a mandioca; Guimarães Duque explorando o potencial alimentar da caatinga. O Etene despontava como o primeiro centro de pensamento sobre o Nordeste. Paralelamente, ocorria a formação da primeira equipe brasileira, com Rubens

Costa, cuja carreira meteórica começava como economista-chefe do Etene; Anisia Daltro, primeira chefe de estatística do Etene; e Heraldo Costa, chefe da carteira industrial que implantou a análise de projetos. Em 1958, Fernando Pedrão e Fernando Mota fizeram o primeiro curso sobre desenvolvimento regional. Com todos eles, Rômulo Almeida compunha a “banda de pau e corda” com que colocou o Banco do Nordeste como a instituição mais avançada da América Latina em fomento do desenvolvimento, cujas técnicas operacionais seriam, adiante, referência para a Corporação de Fomento do Chile e para o Banco Industrial da Argentina.

Cuidar do lado da Bahia foi outro aspecto dessa estratégia nordestina que Rômulo abordou ao revitalizar o Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), mediante acordo com o reitor Edgard Santos, e formar ali uma equipe treinada em conjunto com a do Etene, para apoiar o planejamento estadual. O IEFB produziu os estudos macroeconômicos para o planejamento junto com pesquisas sobre indústrias e fez o primeiro estudo sobre a região cacauceira.

Finalmente, o projeto quixotesco de Rômulo Almeida resultava em um novo modo de ver o Nordeste, agora como uma imensa região diversa e

complementar, com identidade própria, e não como região cronicamente dependente dos favores do Sudeste. Foi com essa representação da personalidade histórica da região que empreendeu a tentativa de valorização de bacias hidrográficas, com viagens pelas bacias do Itapicuru e do Paraguaçu. O grande desafio do Rio São Francisco foi enfrentado mediante o debate em torno da missão da Superintendência do Vale, quando Rômulo defendia a urgência de trazer projetos agrícolas modernos, a exemplo do relativo à cebola.

No essencial, tratava-se de um modo próprio de ver a modernização como um processo transformador, com sua própria internacionalidade. A visão da elite nordestina seria mais apegada à cultura clássica que a do sul, talvez por ter ficado distante da influência da imigração de massa, com sua própria intelectualidade, com seu modo de ver

o Brasil e entender a formação colonial e a cultura clássica. O projeto de modernização técnica tinha outros matizes culturais, visíveis no fato de que diversos líderes políticos eram, também, literatos. Rômulo Almeida tinha seu próprio modo de ver a cultura clássica. Foi o primeiro brasileiro a visitar Agrigento, na Sicília, terra de Parmenides e de Empedocles. Muitos anos depois, morreria no momento em que partia para assistir à Semana Santa em Sevilha.

Com o Banco do Nordeste, Rômulo estabelecia a tese compartilhada com Hans Singer (1948) e Stefan Robock (1956), de que o problema do Nordeste era o subdesenvolvimento e não a seca. Começava uma polêmica que projetaria contradições fundamentais do processo de desenvolvimento na região, porque a elite nordestina realizara um projeto de poder familiar contraditório com essa modernização,

como colocaria Ignacio Rangel com seus trabalhos sobre a questão agrária e sobre a capacidade ociosa no sistema produtivo. Com seus programas de formação de quadros, Rômulo criava um novo estrato de elite técnica, que resultaria em lideranças políticas no Ceará, na Paraíba, em Sergipe, e teria um papel no contexto político da Bahia.

Ao lado da gratidão mais profunda pela honraria excepcional com que me está brindando a generosidade dos eminentes colegas da Universidade Federal do Ceará, manifesto a surpresa de estar sendo distinguido com esse doutorado alguém que não passa de um praxista. Professor bissexto tenho sido, pesquisador e especulador acadêmico tive ambição de ser. Mas a vida me exigiu limitar-me à busca da solução de problemas concretos, de maior ou menor complexidade, ao nível técnico ou ao das decisões políticas.



SUGESTÕES PARA UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE¹

Rômulo Almeida

Meu reconhecimento pelo privilégio de participar desta Casa que é uma expressão das elites do Ceará que tantas expressões têm dado em todos os campos da atividade, nascidas que são do povo humilde desta terra, cuja extraordinária energia e criatividade tem marcado presença em todos os recantos e setores deste país. A distinção mais me prende a esta querida Terra da Luz e da Liberdade. E realça ao ser recebido pela voz sábia e bem emérita do fundador da Universidade Federal do Ceará, o magnífico reitor Antonio Martins Filho, depois de um voto unânime do colendo Conselho Universitário, sob a presidência do magnífico reitor professor Paulo Elpídio Menezes Neto, que tem mantido o dinamismo que caracterizou a UFC desde sua feliz implantação.

Aceito a bondosa acolhida como homenagem dirigida a meus companheiros da Comissão Incorporadora do Banco do Nordeste do Brasil, Francisco Vieira de Alencar, já desaparecido, e Cleantho de Paiva Leite, bem como da primeira diretoria,

Aluísio Afonso Campos, Gomes Maranhão, Olavo Galvão, Carlos Sabóia e José Vicente de Oliveira Martins, este já falecido, e da equipe auxiliar de implantação do BNB, grupos a que simplesmente tive o privilégio de ouvir.

Carreguei durante toda minha vida profissional a nostalgia da vida acadêmica. Busco agora – sem, entretanto, poder libertar-me de outras atividades cívicas – rever a experiência empírica e confrontá-la com o repatório, hoje muito mais rico, do pensamento acadêmico sobre os problemas do subdesenvolvimento, particularmente os de uma região periférica condicionada a uma unidade nacional. Não sei se terei condições para realizar minha tentativa tardia.

Neste momento em que, apesar dessa riqueza de conhecimento, se questiona o realismo, a relevância e a utilidade da teoria econômica – e dos modelos econométricos – para deslindar esses problemas do subdesenvolvimento, quero dar, como um homem da práxis, uma opinião francamente confiante na importância do esforço de teorização sobre o sistema econômico e os problemas do subdesenvolvimento.

A abstração de variáveis essenciais, se simplifica a realidade,

ajuda a decifrá-la. E dá velocidade ao nosso pensamento e aos nossos cálculos, que são sempre inerentes a um raciocínio econômico. O problema da eficácia do método está apenas na consciência do que não está abrangido nas formulações teóricas. Ou seja, saber-se o que não se sabe, no quadro mais amplo da realidade social e humana – o que não é comum, pois é uma característica da própria sabedoria. Já Rui Barbosa dizia, numa oração aos jovens: “O sábio sabe que não sabe”.

Mesmo nas sociedades mais desenvolvidas e estruturalmente mais homogêneas, onde os parâmetros sociais e institucionais têm maior estabilidade, novos problemas revelaram a insuficiência do instrumental teórico de explicação e de orientação de política, que havia sido a aparente razão do período de prosperidade mais longo da história do capitalismo. Estão aí a estagnoinflação, as perplexidades energéticas e ecológicas e a insurreição contra o hedonismo consumista, a anticultura no contexto capitalista. Que dissermos das particularidades do subdesenvolvimento, às voltas com uma heterogeneidade estrutural maior no sistema produtivo e com as complicações não econômicas antropológicas e culturais,

¹ Extraído do discurso proferido por Rômulo Almeida por ocasião do recebimento do título de doutor *honoris causa* concedido pela Universidade Federal do Ceará, em 14/9/1982. Foi publicado informalmente, à época, pela UFC, sem a revisão do autor, e gentilmente cedido para republicação nesta revista.

demográficas e institucionais? Quando tratamos do subdesenvolvimento numa região periférica inserida numa unidade nacional, a heterogeneidade estrutural se amplia, bem como os aspectos não econômicos. O processo do desenvolvimento aqui ainda é mais dependente. Há um duplo problema de poder envolvido.

Enormes problemas de informação e de conceituação se colocam diante de nós. De um lado, o número e a determinação das variáveis, de outro, a definição dos parâmetros e de coeficientes técnicos. São problemas de engenharia de produção, de um lado e, do outro, os do consumo e da demanda, convocando sociólogos, antropólogos, demógrafos, biólogos.

O sistema econômico é um fluxo permanente em que a variável tempo assume uma importância maior e dificulta a construção dos modelos complexos e dinâmicos. Mesmo os elementos mais invariantes mudam, e mudam inclusive qualitativamente, observa Leontieff. E os parâmetros se tornam variáveis. A simplificação da invariância dos coeficientes técnicos é insustentável ainda no curto prazo num processo de desenvolvimento, porque a heterogeneidade estrutural que os diferenciava nas coordenadas setorial e espacial só pode ser superada através de uma mudança nas funções de produção.

Os modelos formais podem ser instrumento de análise,

de explicação e de elaboração normativa extremamente útil ao caso especial ou à situação parcial. Seu prestígio adveio do duplo fato histórico: de um lado, os neoclássicos considerando os fatores sociais e institucionais como dados estáveis da realidade nos países desenvolvidos. De outro, os marxistas (nem sempre de acordo com o próprio Marx, adverte o autor), considerando-os não como fatores, mas como efeitos: a superestrutura social e cultural que reflete a infraestrutura determinada pelas relações de produção.

Em face das realidades novas e, sobretudo, das do mundo subdesenvolvido, há uma ânsia de elaboração de novos conceitos, particularmente condizentes com as condições do desenvolvimento dependente e dos específicos problemas regionais. E sobre estes a perplexidade é tal que muitos simplesmente põem em dúvida sua especificidade.

Em face de tudo isso, os economistas, que tinham ganhado um grande prestígio, estão em dificuldade de explicar ao público, que chegou a ser induzido a acreditar em seus milagres – apropriação de fatores históricos favoráveis pelo solerte e autocrático uso dos meios de comunicação –, estão em dificuldade de explicar-se e, sobretudo, explicar por que entre si discordam. Diria, antes de mais nada, que não é privilégio dos economistas. Independentemente da capacitação profissional, variam suas

inspirações éticas e ideológicas e sua percepção do contexto histórico em que se inserem as formulações econômicas. Política econômica para quem e para quem – eis a grande questão ideológica, que não somente influi na aplicação de conceitos econômicos básicos sobre o que há consenso, mas influi na própria diferenciação desses conceitos. Os economistas discordam, nos mostra Lester Thurow, simplesmente porque a economia não é uma ciência experimental. Os economistas, por isso, não podem fazer previsões porque não podem prever ou medir as elásticas variáveis não submetidas à observação quantitativa. E pela mesma razão, porque os eventos não são previsíveis, eles não são completamente controláveis.

Dessa forma, a economia como “engenharia” (a econometria) avança e, auspiciosamente, prestando grande serviço, se não pretende abrangência maior em sua validade que a de exercícios de abstração que aceleram o cálculo e fornecem aproximações ou hipóteses simplificadas da realidade econômica, que é essencialmente social.

Daí a aspiração a uma nova economia política, voltando à ampla inspiração ética e social dos clássicos. E o nosso Celso Furtado apresentar o esquema de uma teoria social integrada que entronque: a teoria da reprodução da sociedade e daí a retomada do conceito de excedente;

a teoria das decisões intertemporais, ou da acumulação; a teoria da estratificação social e a teoria do poder. É um manifesto contra a compartimentalização disciplinar que toca profundamente nos destinos da universidade.

Finalmente, o que queremos varia conforme o ângulo de visão e a formulação ideológica de classes e estratos sociais. Mas creio que se busca consenso em torno de algumas ideias. Uma delas, a de que crescimento econômico não é desenvolvimento. Um relatório de um grupo de eminentes especialistas convocado pelas Nações Unidas cunhou uma definição para desenvolvimento: “Crescimento econômico com mudança social numa forma sustentada”. Restam as discussões sobre como atingir o crescimento, que mudanças sociais são as necessárias ou desejáveis e ainda como chegar a elas e como dar permanência a esse processo de mudança.

Fascinante é o tema, mas curto o tempo e respeitável o auditório.

UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Dentro da inquietação pelo desenvolvimento do Nordeste, estou tentando pular as preocupações com a engenharia institucional, o estabelecimento de entidades motrizes e o

encaminhamento da solução de problemas em setores estratégicos, que caracterizaram os esforços passados das equipes de que participei, para a busca de uma estratégia e de um “modelo” que possam orientar o desenvolvimento regional no Brasil.

Tentarei esboçar brevemente o modesto ponto a que cheguei para pedir a essa brilhante geração de professores e alunos da UFC que nos ajude com suas luzes. Insisto em que, apesar de ser uma forma nova de velhas ideias, não se trata de uma proposta amadurecida, mas de uma provocação ao debate e à pesquisa. De uma hipótese de trabalho.

Temos que partir do parâmetro ético do direito à igualdade de oportunidades entre as pessoas e, coerentemente, considerar que a região é seu povo, todo o povo, e não o benefício de uma elite ou os símbolos do progresso local. A eliminação da pobreza injustificável pelos recursos do país é o nosso desafio. Por outro lado, outro pressuposto político é nossa participação na unidade brasileira, o que implica compromisso com o crescimento global do país. Ou seja, uma compatibilização entre desenvolvimento regional e crescimento satisfatório da economia brasileira. O julgamento dessa compatibilidade e o trade off entre crescimento mais acelerado imediato com alto custo social e crescimento menor, agora para reduzir desequilíbrios sociais e regionais e até assegurar

mais seguro crescimento futuro, depende não só de estudos técnicos, mas da força dos interesses em jogo, inclusive da presença do Nordeste, como povo, no tablado das decisões. Mas é certo que as forças dominantes no sistema nacional do poder não permitirão, pela simples inspiração ética, que programas de desenvolvimento regional prejudiquem o processo de produção de excedentes e de acumulação. Invocarão a questão do custo nacional de um programa regional. Daí o problema da compatibilidade entre o regional e o nacional, ainda que em termos dinâmicos, e o aspecto crucial do problema do poder, em que o regional e o social se superpõem, embora, a meu juízo, não se identifiquem do ponto de vista nacional.

Uma hipótese de estratégia regional teria, assim, por objetivos:

- reduzir, de forma sensível e relativamente rápida, as diferenças nas oportunidades das pessoas, quanto ao atendimento das necessidades básicas;
- aproveitamento máximo das oportunidades dos recursos naturais e humanos para integração da região (por participação, não por dependência) à economia nacional.

As necessidades básicas (NB) são as necessidades vitais e de integração social para as pessoas.

A integração nacional da região se fará de qualquer forma, salvo a indesejável separação. Está se fazendo por dependência quase imperial. O que se propõe é a integração, participando os nordestinos em igualdade de oportunidades dos benefícios e, para isso, das decisões.

Identidade regional com integração política e cultural constitui, portanto, um outro objetivo-meta econômico, mas integrado com os objetivos econômicos, consequência e causa destes. Por um lado, sem um mínimo econômico, essa integração não se dá. Por outro lado, sem a liberação de uma atitude de submissão, além de condições de compulsória dependência, não se efetivariam nem a capacidade de reivindicação para os objetivos da região, nem as condições pessoais e sociais de florescimento da capacidade de iniciativa, de criação, de responsabilidade, de participação e de cooperação que são indispensáveis – também como condição – num processo de desenvolvimento.

Chegaríamos a esse modelo, inspirado no caso do Nordeste, através dos seguintes elementos:

- i. desconcentração inter-regional do processo de acumulação e redução da heterogeneidade estrutural;
- ii. migrações inter-regionais;
- iii. desconcentração e migrações intrarregionais;
- iv. suporte de certo resíduo de atividades tradicionais e informais;
- v. cobertura dos déficits regionais de atendimento das necessidades básicas, antecipando no tempo os efeitos equalizadores de I, II e III.

I. Desconcentração do processo de acumulação

A alternativa à desconcentração do processo de acumulação é manter uma estrutura tecnicamente tão diferenciada que se amplia a disparidade inter-regional em termos de renda, de geração de excedentes e de poder, ou seja, a situação de dependência. Esta não será só econômica, mas política e cultural. A hipótese de manter um sistema produtivo regional próprio e um isolamento da personalidade cultural da região é descartada pelo parâmetro da unidade nacional, na qual os grupos do poder manejam os instrumentos para impor seus padrões: a liberdade interna do comércio, a infraestrutura de integração territorial, o sistema de comunicação.

O sistema de mercado não leva a essa desconcentração espacial e à redução da heterogeneidade estrutural.

A desconcentração espacial do investimento, como processo planejado (supondo as condições políticas para implantá-lo e operá-lo), se faz através de:

- a. atividades ditadas pela localização monopólica ou excepcionalmente favorável

de fatores de produção não transferíveis – recursos naturais e em certos casos recursos humanos – sem representar uma decisão de realocação de capital em termos inter-regionais;

- b. atividades de localização opcional, cuja capacidade competitiva na região planejada resulte (num tempo determinado) da aglomeração e complementaridade e de escala, ainda que com apoio, durante o período de maturação, de incentivos ou subsídios ou reserva de mercado, face à impossibilidade política de um regime de proteção aduaneira ou para-aduaneira;
- c. atividades locais derivadas do mercado final resultante da renda distribuída por “a” e “b”. Nesta categoria estariam ainda as atividades localizadas em função do mercado, inclusive a infraestrutura para todo o conjunto “a”, “b” e “c”.

No segundo tipo de atividades, caberiam alternativas estratégicas: a horizontal, equilibrada, algo como o big push (R. Rodan e Nurkse), ou a vertical, desequilibrada, algo como a concentração em torno das possibilidades produtivas com maiores efeitos para trás e para frente, ou seja, aquelas que gerem mais economias externas na região: em

suma, um processo de desconcentração concentrada.

Nessa categoria “b” estamos incluindo, no caso da estratégia vertical, as atividades principais ou motoras, e, se planejadas em conjunto com elas, as subsidiárias e auxiliares, estas complementares e derivadas do mercado irintermediário das primeiras. As atividades derivadas da oferta de insumos pelas atividades principais, também planejadas em conjunto com estas, se classificam nessa categoria “b” como variáveis exógenas. Mas evidentemente essas atividades subsidiárias e derivadas apresentam uma distinção algo fluida em relação à categoria “c”.

Na categoria “b” incluímos serviços que ultrapassam a mera demanda derivada “c”. É o caso de universidades, institutos de pesquisa, serviços públicos e outros serviços que podem ser desconcentrados, ultrapassando a demanda normal local e até exercendo um papel dinamizador.

As possibilidades e limites de competitividade potencial desses investimentos em “a” e “b” indicariam a necessidade de migrações, inter ou intrarregionais. A taxa de inamovibilidade da população ou a conveniência política de limitar as migrações determinaria os limites e condições dos investimentos para atenderem (em tempo possível e devido) aos objetivos de equalização.

Até aqui temos um modelo compatível com o de crescimento da economia nacional, apenas com ajustes temporais para a maturação dos projetos da categoria “b” em relação ao tempo de maturação de projetos semelhantes nas áreas mais desenvolvidas. Note-se que o possível inconveniente do maior investimento incremental em projetos isolados na região periférica é superado na escala dos complexos e do desenvolvimento conjunto.

II. Migrações inter-regionais

A emigração inter-regional constitui a válvula de escape para o excedente de população em face dos recursos de capital existentes na região ou para ela transferíveis. Isso no suposto de que devemos promover igualdade de oportunidades básicas.

Sempre esteve implícita nas propostas para o desenvolvimento regional a persistência de uma emigração líquida do Nordeste para o centro-sul e outras regiões do país. A Sudene, nos seus documentos originais, a explicitou, apontando especialmente a abertura de áreas de nova colonização, algumas na periferia da própria região nordestina. Esta alternativa já entra em outra categoria de problema: a das migrações intrarregionais, que abordaremos adiante.

A migração inter-regional efetiva define a população do

Nordeste, cujas oportunidades se devem equalizar. E um planejamento de tais migrações constitui a forma de equalizar a população com as possibilidades do esquema de transferências para assegurar igualdade de oportunidades.

Um problema extremamente complexo se coloca como um desafio nessa compatibilização entre o desenvolvimento regional e o nacional.

Qual é hoje a capacidade de absorção de imigrantes no centro-sul, que já está expelindo gente para o Centro-Oeste e até para as melhores oportunidades do Nordeste? Que resulta da emigração para o Centro-Oeste e Amazônia, mesmo com as possibilidades do Grande Carajás? Sim, o povo deve ter condições de deslocar-se para onde tiver mais chances. Isso convém às pessoas e ao dinamismo da economia brasileira, favorecida pelas possibilidades de mobilidade espacial. Mas a situação hoje é terrível. Muitos dos migrantes nordestinos de baixa qualificação terminam só encontrando chances ao saírem do território nacional para o Paraguai, a Bolívia ou a Guiana. Os custos e benefícios sociais das migrações e dos novos assentamentos reclamam estudos que os quantifiquem ou os avaliem de alguma forma, permitindo comparação com os custos e benefícios incrementais de investimentos que fixem as populações onde elas estão. Pode ser que os subsídios para uma

desconcentração de investimentos onde já há gente constituam uma vantagem sobre a dispersão territorial precária, em condições de um cruel desgaste humano que se tem verificado, depois de saturada a fronteira agrícola e industrial em torno de São Paulo.

Em termos de desenvolvimento regional, é desejável que tais migrações, se não para a própria região, se destinem a áreas adjacentes que se integrem com a economia da região de origem, como seria o caso Carajás-NE.

Apesar dos estudos descritivos que vêm sendo feitos, sobretudo no IBGE, creio estarmos distantes de um modelo global de migrações inter-regionais, até porque este dependeria não só de projeções, mas do desenvolvimento de novos recursos e do planejamento regional a nível nacional. Enquanto se trabalha para isso, certas hipóteses poderiam – suponho – ser consideradas para planejar as transferências a que se refere o item I.

III. Migrações intrarregionais e desconcentração dentro da região

As migrações intrarregionais dizem respeito ao fluxo rural-urbano e interurbano, bem como à realocação territorial em função de projetos industriais e agroindustriais, minerais, terras de nova colonização e irrigação e ainda modificações no sistema de transporte.

Essas migrações não são evidentemente essenciais às relações inter-regionais, mas o são para a equalização das oportunidades para as pessoas.

É provável que, num primeiro estágio, salvo o papel difusor do programa esboçado adiante no item V, haja concentração espacial dentro da região, dos programas do item I, em pontos de crescimento particularmente favorecidos, a fim de maximizar o efeito da desconcentração inter-regional. Mas programas de pesquisa de recursos agrícolas e minerais e da tecnologia a eles ajustada, de reforma agrária e de colonização em áreas de ralo povoamento dentro da região, bem como de irrigação e agroindústrias, deverão também promover desconcentração dentro da região, embora com declinantes coeficientes de população rural.

Não descreio que modelos matemáticos possam ajudar a fazer juízo sobre os problemas urbanos. Desde logo, para melhor projetar a estrutura do crescimento urbano, é essencial relacioná-la com as projeções e os programas de produção rural e urbana, bem como dos serviços autônomos. Outro ponto fundamental é globalizar as projeções de inversões urbanas, tendo em vista as previsões de crescimento e dos novos núcleos em função do emprego potencial, bem como dos custos diferenciais de infraestrutura urbana.

IV. Suporte de atividades tradicionais e informais

Pode, entretanto, ocorrer que o limite alcançado por esse conjunto “a”, “b” e “c” não seja suficiente para homogeneizar as estruturas produtivas (em relação ao padrão nacional) e para, assim, assegurar as equalizações das oportunidades de emprego e renda para toda a população que não tenha condição de migrar. Neste caso, se o programa de cobertura dos déficits de atendimento das necessidades básicas, de que se trata adiante, não for suficiente para compensar a diferença nas oportunidades quanto ao básico, certamente será necessário um programa especial de sustentação, com certo subsídio permanente, de atividades tradicionais e informais, na agricultura como nos centros urbanos. Seria um subsistema “d”, cujo programa, entretanto, deveria ser tratado como preparatório para ulterior integração no circuito competitivo.

Esse posicionamento residual das atividades tradicionais e informais é muito diferente de torná-las como o objeto da primeira fase de um programa de desenvolvimento regional.

V. Atendimento direto das necessidades básicas

O objetivo-mestre é reduzir a desigualdades toleráveis as

diferenças nas oportunidades das pessoas entre a região a desenvolver e a região mais desenvolvida ou um padrão nacional. Tal efeito, a prazo longo, resultará dos elementos I, II e III, se a emigração for suficiente para essa equalização. Mas o processo de desconcentração tem longo período de acumulação e de maturação, traduzido na geração de empregos indiretos e de tributação. Enquanto isso, pode até acentuar-se a concentração em termos intrarregionais, e, assim, essas diferenças se manterem ou até se agravarem. E elas são intoleráveis.

E pode ser que a relativa inamovibilidade da população, combinada com a alta taxa de crescimento demográfico, frustre os próprios objetivos de equalização no longo prazo, através dos elementos I a III.

Além de intoleráveis para os padrões morais e políticos, tais diferenças nas oportunidades das pessoas afetam a capacidade regional de absorver mais capital e tecnologia, de organizar-se, de assumir com eficiência a iniciativa, a participação e a cooperação, além da própria cidadania e poder reivindicativo.

Daí a indicação de um programa de distribuição indireta em termos de suprimento de déficits locais (não apenas regionais) de atendimento das necessidades básicas (NB): nutrição, educação, saúde, saneamento básico, habitação e transporte coletivo. Esse programa seria

compensatório das profundas desigualdades atuais, porém, ao mesmo tempo, teria o papel de habilitar a população a novas atitudes de desenvolvimento.

Os déficits se mediriam pela diferença entre os padrões estabelecidos e seus custos, de um lado, e, do outro, a capacidade da economia local (renda das famílias, recursos dos municípios e do estado) para atender a cada uma dessas necessidades básicas.

O esquema seria baseado nos padrões que fossem considerados dignos de uma sociedade democrática e viáveis nas condições da economia nacional, levando em conta o crescimento e a reorientação desta no sentido conjugado de melhor distribuição da renda e de ajustamento coerente da estrutura da oferta.

O esquema anteciparia os efeitos esperados progressivamente de I, II e III (em termos de emprego, renda das famílias e de tributação estadual e municipal) e depois seria substituído gradativamente por estes. Mas também poderia assumir um caráter compensatório permanente, no caso de serem insuficientes aqueles elementos da estratégia e/ou a emigração líquida, ou de ser esta estruturalmente inadequada (por exemplo, deixarem um grande número de desqualificados para a oferta local de mão de obra).

O suprimento desses déficits locais no atendimento das NB

seria crescente e não integral e imediato, como seria desejável, em face das duas restrições:

a velocidade no reajuste do modelo atual de distribuição de renda (e da estrutura produtiva) para atender a essa demanda de redistribuição indireta;

a velocidade com que se prepara a estrutura, os RH e a funcionalidade dos serviços que atendam efetivamente, no novo volume planejado, as necessidades básicas.

Ao ser local e não regional o programa, seu âmbito é o do município. E o município seria o agente principal do programa. O objetivo é duplo: evitar as desigualdades intrarregionais no que toca a esse programa de necessidades básicas e reforçar a entidade municipal, fazê-la mais autônoma, o que está na lógica de uma política de desconcentração e igualdade de oportunidades. Necessariamente, o programa necessitaria prever o ajustamento administrativo das municipalidades para realizá-lo, com o apoio técnico do estado. O estado poderia ter um papel complementar no caso de saneamento básico e um supletivo no caso de demorado ajustamento das prefeituras para cumprir seu papel.

O modelo acima poderia utilizar as tabulações municipais do censo e outros inquéritos (despesas familiares) ou resultados extrapoláveis. Bem como os números da realização

orçamentária. Deveria também incorporar mudanças em períodos curtos nessas variáveis. E permitiria aparentemente uma computação fácil do que cabe a cada programa local.

Com isso, esse programa de redistribuição acentuaria seu papel de valorizar os recursos humanos, elevar a produtividade. Seria um investimento social substituto do investimento material.

Mas conviria ponderar a conveniência de complicações, para ser mais eficaz a estratégia em termos sociais e nacionais. Uma, a de considerar um certo privilegiamento nas localidades com futuro, ou seja, com maior potencial de emprego. No caso de localidades sem potencial aparente, poder-se-ia suspeitar que o programa fosse um fator de estabilidade negativa, de sustentar a estagnação, prejudicando o reajuste espacial dos assentamentos humanos em função de melhores condições de vida. Mesmo nessa hipótese, o custo de oportunidade do programa de necessidades básicas, sobretudo em educação, saneamento e saúde, seria negligível pela mobilidade maior da população mais apta e possível papel residual desta na retomada do dinamismo local nas “cidades mortas”. Uma segunda complicação é a de privilegiar com melhor qualidade de educação, por exemplo, as áreas rurais e da periferia

urbana nas quais a herança educacional familiar é mais débil. Com tudo isso, imagina-se que uma programação não encontraria intransponíveis dificuldades de informações e operação, embora ela se tornasse mais complexa ainda ao incluir toda a preparação para a oferta dos serviços em que se traduziria o programa.

O financiamento dos déficits teria que ser necessariamente coberto por transferências da União para ter os efeitos regionais equalizadores. Seria um passo adiante em relação ao insuficiente esquema compensatório dos critérios de distribuição dos fundos atuais “de transferência” para estados e municípios (FPE, FPM e FE). Não se partiria de certas quotas de receitas para serem repartidas aos estados e municípios. Mas de um conceito de demanda social e até de direito subjetivo ao atendimento das necessidades básicas, como objetivo e condição de democracia. Só a União poderia fazer essa redistribuição. O que implica o paradoxo de uma concentração de arrecadação, cujos efeitos perversos seriam anulados pelos critérios de distribuição compensatória em favor, sobretudo, dos municípios, de forma automática e, assim, desconcentradora e libertadora da atual dependência municipal.

Os parâmetros éticos e políticos na fixação dos padrões e os

de política econômica, traduzidos na mudança da estrutura de distribuição da renda e do sistema produtivo, são dados inteiramente exógenos à programação em foco e poderiam ser adotados por aproximações. Até porque eles não seriam invariáveis: iriam se modificando com o curso dos ajustamentos políticos e o crescimento da economia.

Todo esse modelo culminaria com o cálculo de seus efeitos sobre a renda regional, os testes de sua eficácia e consistência, e sobre os padrões de distribuição. No caso da estratégia ser conduzida ao nível de uma só região, haveria que projetar seus efeitos sobre a economia nacional como um todo, o que, em grande parte, responderia por sua viabilidade política.

Em todos os elementos de I a V e em suas inter-relações, o fator tempo está sempre presente.

Parte-se da impressão de que vários modelos parciais serão programáveis e manejáveis e produzirão informações muito úteis. Um modelo mais agregado seria o desafio para chegar a responder aos objetivos da estratégia esboçada. É possível, em face da complexidade das inter-relações e do grande número de parâmetros e coeficientes a fixar e a pesquisar? Propõe-se que se o tente como um esforço conjunto da universidade nordestina, já que o Nordeste seria o principal beneficiário da estratégia esboçada.

O DESAFIO À UNIVERSIDADE

Numerosas questões surgem a respeito de cada um dos itens abordados. E mais as complicações dos fatores não econômicos, ou seja, socioinstitucionais, culturais e políticos. Esta é uma outra dimensão essencial do desenvolvimento. Afinal, por essa via é que se efetuam “as mudanças estruturais, de forma sustentada”, e se possibilitam as atitudes e decisões instrumentais ao processo econômico mesmo. Certo aí há um contínuo processo de causação mútua, interação, entre as transformações na estrutura produtiva e aquelas outras mudanças sociais e institucionais. É importante ressaltar a dimensão política, não só da capacidade de autodeterminação e gestão ao nível regional, mas da participação efetiva nas decisões do poder central. E uma questão fundamental ocorre: é possível chegar a isso sem uma transformação política numa velha estrutura oligárquica, por mais competentes e bem intencionados, do ponto de vista pessoal, que sejam muitas das lideranças que merecem toda nossa homenagem? Como funcionar essa inter-relação entre desenvolvimento político e desenvolvimento econômico-social? Afinal, qual o processo dinâmico de interação entre a conquista da liberdade e da desinibida promoção humana e a eliminação da pobreza?

E como sair da perplexidade na questão do papel e da presença do Estado? Por um lado, os nossos anseios democráticos nos levam a aspirar e promover a organização e a mobilização da sociedade civil, levando ao ideal da auto-gestão, ou seja, o contrário da concentração do poder, mas, por outro lado, as realidades da vida moderna e especialmente as da desigualdade social e do subdesenvolvimento não se resolvem no sistema do mercado, e, portanto, requerem planificação. Como conciliar as aspirações desconcentradoras com a ação mais ampla do Estado, não só corretiva, mas preventiva, interferente e promotora? Desembocamos num estuário em que confluem a “engenharia” política dos controles sociais com a luta pela organização desinibida e pela ampla participação política e social.

Os problemas estão abertos ao pluralismo universitário. À universidade cabe produzir informações e ideias e a formação de uma nova elite. Mas, apesar do pluralismo, as universidades da região podem associar-se “numa ação comum... respaldada por uma mesma matriz de problemas”,² como a aqui proposta.

Assistimos a um auspicioso surto de pesquisa universitária com os novos quadros (não me

contenho de manifestar que a Capes é uma das organizações a cuja criação mais me sinto gratificado de haver participado no último governo Vargas). E, nesse movimento, apesar das lamentáveis limitações dos recursos destinados à educação pelo governo federal, ressaltam os avanços feitos pela Universidade Federal do Ceará. Grande número de estudos empíricos e de ensaios conceituais já está sendo produzido no Brasil, e a inspiração ética da abolição da pobreza anima a maioria dos pesquisadores, dando-nos uma grande confiança na preparação de uma nova elite, lúcida e servidora, no campo das ciências sociais.

No passado remoto, o colonialismo cultural, a partir das teorias e doutrinas geradas nos países centrais, inibia toda manifestação de autonomia em nosso pensamento econômico e em nossa decisão política. Ainda hoje persiste certo autoritarismo acadêmico, agradável a interesses acastelados em nossa sociedade e dominando os meios de comunicação. Mas o pluralismo e a necessária autonomia da universidade hão de quebrar esse círculo de ferro, alargar o conhecimento de nossos recursos e de nossa sociedade e abrir caminhos novos para a ciência libertadora e um futuro de justiça, de paz e alegria de viver!

Essa ação comum há de partir, portanto, do compromisso ético

² Jacques Therrien; Helena Cartaxo in *A Univeridade e desenvolvimento regional* - UFC - 1980.

com a região, como povo. Com a libertação do homem. Para que se cumpra a invocação do poeta:

Onde o espírito é sem medo e a frente se ergue;
Onde é livre o conhecimento;
Onde o mundo não foi dividido em pedacinhos por paredes domésticas;

Onde as palavras nascem do abismo da verdade;

Onde o incansável esforço estende os braços para perfeição;

Onde a torrente clara da razão não se desgarrou pelo triste deserto de areia da entorpecida rotina;

Onde o espírito avança guiado por ti num pensamento e ação sempre crescentes;
Dentro desse céu de liberdade, ó meu Pai, faze com que desperte uma pátria para mim.³

³ Rabindradnath Tagore – *Ó Gitanjál* (tr. Guilherme de Almeida).

Nossos agradecimentos a Eduardo Almeida e Aristeu Almeida, filho e irmão de Rômulo Almeida, respectivamente, pela confirmação ou ajustes nos dados sobre o economista que resumimos aqui, e a Tatiana Queiroz e Tiago Calixto do Instituto Rômulo Almeida de Altos Estudos (IRAE), pelas fotografias.

O (res)surgimento da Sudene: uma nova proposta de planejamento regional?

*Marizângela Aparecida de Bortolo**

*Nathan Belcavello de Oliveira***

*Fernando Luiz Araújo Sobrinho****

* Doutoranda e mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (UNB). Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG). maribortolo@gmail.com

** Mestrando em Geografia pela Universidade de Brasília (UNB) e graduado em Geografia pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professor da Secretaria de Educação do Distrito Federal. nathan.oliveira@cidadades.gov.br, belcavello@aluno.unb.br

*** Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (UNB). Professor adjunto do Programa de Pós-graduação em Geografia e do Departamento de Geografia do Instituto de Ciências Humanas da Universidade de Brasília (UNB). fiasobrinho@unb.br

Resumo

A seca e as desigualdades espaciais (sociais, econômicas e territoriais) da Região Nordeste do Brasil são objeto do escrutínio de pesquisadores das mais variadas áreas do conhecimento e também da ação técnica e política, seja com o intuito de solucioná-las ou delas tirar algum tipo de proveito. Entre estas ações destacam-se a criação e a atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Este trabalho procura analisar a trajetória de atuação da Sudene e seu desdobramento no espaço regional, buscando aspectos positivos e negativos do processo para uma crítica da atual proposta de planejamento e ação da superintendência.

Palavras-chave: Nordeste. Sudene. Planejamento regional. Semiárido nordestino. Seca.

Abstract

The drought and spatial inequalities (social, economic and territorial) of the northeastern Brazil are the object of scrutiny by researchers from different fields of knowledge as well as technical and political action, whether in order to resolve them or take them advantage. The creation and performance of the Northeast Development Superintendence (Sudene) highlight among these actions. This paper analyzes the trajectory of Sudene's performance and it's deployment in regional space, seeking positive and negative aspects of the process for a review of the current planning proposal and action of Superintendence.

Keywords: Northeast. Sudene. Regional planning. Semiarid northeast. Drought.

INTRODUÇÃO

Criada para o enfrentamento das desigualdades espaciais (sociais, econômicas e territoriais) da Região Nordeste brasileira, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) encontra-se diretamente ligada ao processo de desenvolvimento desta região em seus mais de 50 anos de trajetória conturbada, que perpassaram, inclusive, uma década de extinção.

Inserir-se também na lógica de atuação do Estado enquanto fomentador de políticas públicas econômicas com forte vínculo territorial, maiormente a implantação de infraestruturas territoriais de produção.

Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo a análise das dificuldades enfrentadas pelo planejamento regional inserido na criação e no desenrolar das atividades, na extinção e no (res)surgimento da Sudene, buscando verificar seus desdobramentos em seu território de atuação, o Nordeste brasileiro.

Para tal, o texto divide-se em quatro partes. Primeiramente contextualiza a criação desta superintendência, bem como sua concepção inicial. Em seguida, realiza uma análise regional e também pontual de resultados da atuação da Sudene. Na terceira parte, verifica o contexto que levou à extinção deste órgão e como foram tratadas as atividades que estavam sob sua direção. Como considerações finais, são analisados o (res)surgimento da Sudene e sua contemporânea atuação.

A SUDENE E A QUESTÃO NORDESTINA: UMA BREVE TRAJETÓRIA INICIAL

O desenvolvimento econômico e social e a busca pelo enfrentamento das dinâmicas espaciais (tanto sociais quanto ambientais) próprias da região que há 45 anos passou a conformar o denominado Nordeste – delimitado pelos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba,

Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, como apontado por Andrade (1986)¹ – e, principalmente, do chamado semiárido nordestino, também conhecido como Polígono das Secas (incluindo o norte de Minas Gerais), são uma problemática desde o início do Estado brasileiro.

A questão das secas e de seu flagelo social é algo enraizado no inconsciente coletivo brasileiro, remontando ao século XIX, conforme pode-se ver nas figuras 1 a 3. Ainda no período imperial, foi criada uma comissão cujo objetivo era propor soluções para o problema. Dentre as soluções que foram sugeridas à época, têm-se: o desenvolvimento dos transportes e a construção de açudes e a transposição do Rio São Francisco (DINIZ, 2009, p. 233). Tais medidas buscavam enfrentar meramente o problema das secas por meio de ações localizadas e de forma emergencial. Fato que prevaleceu até o final da década de 1940, tendo como base de sustentação desse modelo a criação da antiga Inspeção de Obras Contra as Secas (IOCS) durante o Império, transformada em Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) em 1906, e em Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) em 1945.

De acordo com Costa (2000), apenas com a chegada de Juscelino Kubitschek à Presidência é que teve início um esforço de planejamento do Nordeste com foco econômico-regional. Para isso, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), chefiado pelo economista Celso Furtado, que tinha uma visão crítica sobre o tratamento dado à “questão nordestina” até então. Como menciona Bacelar (2000, p. 75), o economista apontava que a política econômica de então, baseada no

¹ O autor salienta que antes de 1968, data em que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adota a divisão das grandes regiões brasileiras hoje vigentes, o denominado Nordeste perfazia um corolário de recortes que agrupavam, dependendo do autor, desde somente os estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas, a outros que o consideravam até o Piauí e o Maranhão, e ainda àqueles que o estendiam para o Sergipe, indo até o Recôncavo, conforme a classificação do Conselho Nacional de Geografia de 1941, partindo o estado da Bahia; e também os que consideravam-no a partir do Polígono das Secas (ANDRADE, 1986, p. 22-23).



incentivo à industrialização (concentrada no Sudeste e com um câmbio favorável ao produto nacional), “vista da dimensão espacial, era ampliadora das desigualdades regionais”. Além disso, focando no Nordeste, desconstruía o discurso operante à época de que “o Nordeste vai mal por causa da seca”.

Furtado afirma o contrário: o problema do Nordeste não é a seca, é a reconfiguração do desenvolvimento brasileiro e como a região está se inserindo nela [...] [e] a seca, o fenômeno social das secas, é consequência dos problemas do Nordeste. A causa é a es-

trutura socioeconômica e política montada, há séculos, nessa região. A causa do atraso do Nordeste está na sua formação histórica (BACELAR, 2000, p. 76).

Com essa premissa, o grupo presidido por Celso Furtado elaborou um diagnóstico propositivo sistematizado no documento intitulado *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste* (BRASIL, 1967), cuja orientação principal era a proposta de industrialização para o Nordeste, com base em transformações regionais na estrutura fundiária e na reorganização da agricultura.

a) Órfão da seca



“Triste orphão da ventura
Só dores no mundo achei
Dá-me oh ! Deus a sepultura
Onde a paz encontrarei !”

b) Crianças flageladas



c) Pai e filho



“O filho, como uma fúria
Ergue-se e um pão pediu!
Pobre pae, ante a penúria
Tremeu de fome e cahio !”

Figura 1
Fotografias dos flagelados da seca de 1877 e 1878 – Ceará

Fonte: Fotografias de Corrêa (1877-1878 – figuras a,c) e Biblioteca Nacional (1877-1879 – figura b).

A proposta de desenvolvimento econômico regional representava apenas uma das diversas questões que envolviam a realidade desigual do Nordeste brasileiro em meados da década de 1950. Outros fatores devem ser destacados para se compreender a dimensão política que permeava as desigualdades regionais na época. Segundo Colombo (2012, p. 11), configurava-se nesse período um momento favorável à implementação de políticas de desenvolvimento regional, especialmente na região em tela, já que “não somente uma nova estrutura econômica se reorganizava no país, como uma emergência de novos atores políticos, especialmente no Nordeste [...]”.

O estudo realizado pelo grupo de trabalho citado anteriormente destacava, em uma análise profunda, a questão da seca e sua intensidade, procurando analisar as razões de uma crise de produção, que nem chegava a ser de grande magnitude, mas que detinha aspectos sociais tão graves (COLOMBO, 2012).

O projeto governamental explicitado no GTDN ainda almejava atingir outros objeti-

vos de grandes dimensões na região, como a difusão de tecnologia moderna, formação de uma nova mentalidade empresarial, criação de uma estrutura industrial menos dependente de importações e com maior concatenação local, modernização da agricultura local e intensificação de relações capitalistas de produção no campo, aumento da oferta de gêneros alimentícios mediante uma política de fomento à agricultura irrigada nos vales úmidos do litoral e às margens do São Francisco, ampliação da oferta de energia elétrica (além de incentivos à pesquisa em outras modalidades de energia, como eólica e solar), melhoria dos níveis de educação e saúde da população, e, por fim, incentivo à pesquisa em recursos naturais (vegetais e minerais, principalmente). Como se pode ver, a proposta do GTDN tinha uma concepção estruturalista ao visualizar mudanças profundas na economia nordestina sem, no entanto, explicitar a correlação de forças em que

a industrialização regional deveria se apoiar (ALMEIDA; ARAÚJO, 2004, p. 103).

A realidade é que, em meio a um jogo político articulado entre as oligarquias agrárias locais e a classe política nordestina, foi criada a Sudene, em 1959, pela Lei nº 3.692 (BRASIL, 1959), subordinada diretamente à Presidência da República.

Contudo, havia um impasse instaurado entre a proposta de industrialização defendida pelo governo para a região e a necessidade daqueles grupos locais que defendiam o combate às secas como prioridade. Como salienta Furtado (2009, p. 8), “tratava-se de um esforço de coordenação, de um ataque global ao problema para evitar que verbas e interesses muito particulares continuassem a se perder em terreno movediço”. É em meio a esse contexto que a proposta inovadora conduzida pelo grupo de trabalho esbarra em interesses conservadores locais que questionavam não apenas a viabilidade do projeto, mas a sua concepção e o modelo de desenvolvimento regional, fato que acarretou uma série de conflitos envolvendo o governo federal e o Congresso Nacional, responsável pela aprovação e a liberação de recursos financeiros.

O principal questionamento referia-se às propostas dos Planos Diretores Plurianuais, instrumentos de planejamento concebidos para a atuação da Sudene. O primeiro Plano Diretor Plurianual (1961 a 1963) estava voltado para a estruturação da infraestrutura industrial, além de ações que visavam à melhor utilização do solo agrícola nordestino e de sistemas para o melhor aproveitamento dos recursos hídricos. Por meio dele foram desenvolvidas ações e pesquisas em parceria com as Nações Unidas, a partir da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), que serviram como base técnica para a implementação da fruticultura irrigada no Vale do São Francisco (RIBEIRO, 2010, p. 80).

O segundo Plano Diretor Plurianual (1963 a 1965) trazia uma proposta ousada para melhorar a infraestrutura territorial do Nordeste, bem como a abertura dos incentivos fiscais para capitais estrangeiros, sendo essas as maiores conquistas

desse plano. Mas o ponto de maior questionamento envolvia a proposta de aumento da produtividade agrícola por meio da reestruturação fundiária nas áreas úmidas, o que inevitavelmente levaria a uma alteração na estrutura fundiária regional. Nesse sentido, houve um processo de esvaziamento e boicote às ações propostas pela Sudene durante a gestão de Celso Furtado como superintendente, de 1959 a 1964 (COLOMBO, 2012). Para Colombo (2012), esse foi o plano que efetivamente detinha uma preocupação com a realidade desigual vivida pela região e que visava estabelecer uma política regional para a região. O plano também previa a criação de um sistema de incentivos fiscais e mercado de ações, sendo o primeiro implantado entre os anos de 1961 a 1964, conhecido como 34/18, baseado na concessão de incentivos fiscais com deduções no Imposto de Renda².

Para o terceiro Plano Diretor Plurianual (1966-1968), as realidades política e econômica do Brasil fizeram com que houvesse a diminuição dos incentivos e investimentos para a região. Esse período foi marcado pela saída do Nordeste do foco econômico, com a Sudene passando a ficar vinculada ao Ministério Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais, e não mais à Presidência da República (RIBEIRO, 2010, p. 82).

O quarto Plano Diretor Plurianual (1969-1973) foi criado nesse contexto, tendo como alvo primordial o desenvolvimento nacional. Por isso foi elaborado de acordo com as diretrizes recomendadas pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Com isso, toda e qualquer política que se dirigisse à Região Nordeste deveria estar organizada dentro de um planejamento maior, não sendo a região mais o foco principal. Assim, foi lançado em 1972-1974 o Plano de Desenvolvimento do Nordeste, dentro do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND II) que, como todos os outros planos instaurados ao longo dos anos de 1980 e 1990, se limitou ao

² As pessoas jurídicas poderiam optar pelo desconto de metade do Imposto de Renda devido, disponibilizando-o para investimentos em setores e projetos prioritários na região (CARVALHO, 2006).

acompanhamento e à avaliação das medidas propostas para o Nordeste (RIBEIRO, 2010, p. 87). Uma tentativa de resgatar o prestígio desse fundo, entre 1974 e 1990, foi o lançamento do segundo sistema de incentivo fiscal conhecido por Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor)/Ações, cuja principal mudança é o *status* de cotista atribuído ao contribuinte.

Apesar das medidas adotadas, estas não foram suficientes e obrigaram o lançamento do terceiro sistema de incentivo fiscal, feito pelo então presidente Fernando Collor de Melo, com o objetivo de reposicionar os investimentos a partir de um modelo chamado Finor-Debêntures³, que perdurou de 1991 a 2001.

Apesar de todo o esforço, as medidas não se mostraram eficientes para reduzir as desigualdades industriais entre a Região Nordeste e as demais regiões brasileiras. Para Carvalho (2006), a essa realidade podem ser relacionados dois motivos principais: problemas no próprio sistema de incentivos, como as altas taxas cobradas pelas corretoras, e o baixo valor das ações das empresas do sistema, com o atraso nas liberações dos financiamentos, refletindo na finalização dos empreendimentos.

ALGUNS RESULTADOS

Apesar dos enteveros, principalmente relacionados à implementação do planejamento concebido por Celso Furtado, são percebidos alguns resultados no desenvolvimento econômico do Nordeste nesse primeiro período de atuação da Sudene, mesmo que não revertidos completamente à diminuição da desigualdade social, à distribuição de renda e à reestruturação fundiária.

O Nordeste apresentou dinamismo econômico semelhante às médias nacionais, chegando a superá-las entre 1970 e 1989, considerando-se os

³ Com ele era possível escolher entre duas formas de investimentos, a primeira de maneira não vinculada, diretamente no Finor e também vinculada, por meio de investimentos em projetos próprios; e a segunda com investimentos não somente em ações, mas também na compra de títulos da dívida pública, os chamados debêntures.

Tabela 1
Médias de taxa anual de crescimento do PIB real do Nordeste e do Brasil e de participação percentual do PIB do Nordeste no do Brasil 1947-1999

Período	Nordeste	Brasil	Participação PIB NE / Brasil (%)
	Taxa (%)	Taxa (%)	
1947-1949	3,8	6,5	14,9
1950-1959	6,5	6,6	13,3
1960-1969	4,9	5,4	14,3
1970-1979 ⁽¹⁾	8,7	8,6	11,6
1980-1989 ⁽²⁾	4,5	3,4	13,8
1990-1999	1,6	1,5	13,9

Fontes: Adaptado de Azzoni (1997), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1999) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013).

(1) Média de participação percentual dos anos de 1970 e 1975.

(2) Desconsiderando-se as taxas de crescimento e as participações percentuais dos anos de 1981 a 1984, não localizadas.

decênios desde a criação da Sudene até os anos de 1990, de acordo com as informações sobre as taxas médias anuais de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) real do Nordeste e do Brasil, dispostos na Tabela 1. Principalmente em momentos de crise econômica, como os anos de moratória da dívida externa, hiperinflação e confisco das poupanças, ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, a região conseguiu superar a média de crescimento nacional. Em muito esta dinâmica coincide com a implementação dos projetos concebidos nos sucessivos instrumentos de planejamento da Sudene.

Contudo, percebe-se que a média de participação percentual do PIB do Nordeste e no do Brasil se mantém por volta de 14%, excetuando-se a década de 1970, provavelmente por considerar os dados dos anos de 1970 e 1975, únicos disponíveis no momento da realização deste trabalho. Essa informação nos remete à contradição intrínseca na proposta de planejamento regional que deu origem à Sudene e sua implementação fática. Conforme salientado por Almeida e Araújo (2004), o documento gestado pelo GTDN demonstrava claramente um planejamento regional que visava à industrialização, partindo da substituição de importações para o Nordeste, inclusive de outras regiões do país, tornando sua dinâmica mais autônoma em relação ao restante do Brasil. Entretanto,

[...] patrocinado pelos investimentos estatais, o movimento de integração econômica realizou a passagem do domínio da *articulação* meramente *comercial* entre as regiões brasileiras, predominante nas décadas anteriores, para a *integração produtiva* e a incorporação físico-territorial da era Sudene, agregando a dinâmica nordestina às tendências gerais da economia nacional. Essa trajetória foi aberta com a *fase inicial de expansão*, nos anos 1960, quando beneficiado, em parte, pelo planejamento regional, recebeu investimentos básicos, sobretudo em rodovias e energia elétrica [...]. Nos anos 1970, apoiado pelo “milagre econômico” e pelos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) vem a *fase de continuidade do crescimento*, na qual os investimentos de infraestrutura foram complementados pelos empreendimentos produtivos, principalmente os industriais [...] (CARVALHO, C., 2008, p. 10).

Ou seja, “a industrialização do Nordeste, antes programada para ser funcional ao mercado regional, inverteu-se completamente, passando a

processo de industrialização da economia regional e, em parte, pelo processo de modernização conservadora da produção agrícola. Os registros das tabelas supracitadas demonstram que há uma tendência de piora no índice de Gini⁴ relacionada à estrutura fundiária *pari passu* ao aumento da participação do setor industrial na composição do PIB do Nordeste, com uma leve desconcentração juntamente com o declínio da indústria em 1995.

Para este mesmo período, percebe-se que há um aumento crescente em termos de desigualdade (vide Tabela 3), inclusive superando o índice de Gini sobre distribuição de renda do país. Nas palavras de Cícero Carvalho (2008, p. 11), “enquanto a economia crescia a taxas mais altas que a média nacional, o coeficiente de Gini, refletindo o modelo econômico adotado, teve um desempenho contrário [...]”.

Em análise panorâmica, pode-se dizer que os benefícios do planejamento regional econômico pensado a partir da Sudene, dadas as interferências políticas e seus desdobramentos na execução, a uma só se concretizou benéfico em termos econômicos e, se não prejudicial, potencializador das desigualdades socioeconômicas do Nordeste.

Tabela 2
Composição do PIB do Nordeste segundo os setores econômicos – 1960-1999

Setores econômicos	Composição do PIB (%)						
	1960	1965	1975	1985	1990	1995	1999
Agropecuário	41,0	29,1	23,9	16,2	14,4	12,6	9,7
Industrial	12,0	23,1	27,6	30,1	28,2	23,8	26,0
Serviços	47,0	47,8	48,5	53,7	57,4	63,6	64,3

Fonte: Adaptado de Almeida e Araújo (2004, p. 116).

ter concatenação direta com o sistema nacional” (CARVALHO, F., 2008, p. 33).

Por sua vez, o embate político que impediu a execução completa do planejamento pensado por Celso Furtado e o GTDN também se mostra presente na questão fundiária, assim como sopesado no capítulo anterior. Diante das informações das tabelas 2 e 3, percebe-se que o período de atuação da Sudene foi marcado pelo aumento da concentração fundiária, promovida, em parte, pelo próprio

Todavia, para algumas parcelas do território nordestino, a atuação da Sudene mostrou-se dinamizadora, estabelecendo novos rumos, tirando-as da estagnação, mas também introduzindo novas formas de desigualdades. É o caso, em distintos tempos,

⁴ Índice elaborado para aferição do equilíbrio da distribuição de um fator em um universo de análise. Quanto mais próximo de um mais desigual a distribuição, e quanto mais próximo de zero mais equilibrada a repartição. Esse índice foi inicialmente utilizado para análise da distribuição de renda da população, mas também foi empregado para avaliação da concentração fundiária.



a) Cidade de Juazeiro a partir do Rio São Francisco



b) Porto de Juazeiro



c) Ponte Rodoferroviária Presidente Dutra ligando Juazeiro a Petrolina



d) Cidade de Petrolina

Figura 2 Petrolina (PE) e Juazeiro (BA) – 1957-1962

Fonte: Fotografias de Jablonsky (1957 – figuras a, c; 1962 – figuras b, d).

úmidos, mais favoráveis, onde os solos eram mais espessos, como os leitos dos rios e as lagoas secas; cultivavam também o leito do Rio São Francisco e seus afluentes, à proporção que o baixar das águas deixava descobertas as “praias” e ilhas; eram, portanto, culturas de vazante (ANDRADE, 1986, p. 155.).

Mesmo possuindo alto potencial para a produção agrícola, como nos aponta Silva (2007), carências de infraestrutura, sobretudo de transportes e de energia, impediam seu pleno desenvolvimento. Neste cenário, até a década de 1950, Petrolina e, principalmente, Juazeiro (figura 2 “a”, “b” e “d”), por causa da extensão da ferrovia que as ligava a Salvador, destacavam-se mais como entrepostos fluviais de distribuição dos poucos gêneros alimentícios

produzidos comercialmente para abastecimento local e como ponto de travessia dos gados vindos do interior de Pernambuco, Piauí e Ceará pelo Rio São Francisco em direção ao mercado consumidor baiano (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013)⁵.

A partir dessa década, como destaca Andrade (1986, p. 44),

[...] o uso da roda d’água, de moto-bombas e, após a instalação pela CHESF (Companhia Hidrelétrica do São Francisco) da usina elétrica de Paulo Afonso, das eletrobombas, vem per-

⁵ “[...] As terras situadas às margens do rio São Francisco, correspondentes aos atuais municípios de Juazeiro e de Petrolina, floresceram desde o período colonial dada a posição estratégica da área, o encontro dos caminhos terrestres, abertos pelos criadores de gado e bandeirantes, com a importante via fluvial” (RAMOS, 2005, p. 6-7).

Tabela 4
Projetos de irrigação na região de Juazeiro e Petrolina – 1968/2001

Projeto de irrigação	Ano de início de operação	Área irrigada (ha)
Bebedouro	1968	2.418
Mandacaru	1973	434
Curaçá	1978	4.397
Tourão	1979	10.454
Maniçoba	1980	4.317
Senador Nilo Coelho	1985	15.876
Ampliação Senador Nilo Coelho	2001	8.404
Total		46.300

Fonte: Adaptado de Damiani (2003, p. 80).

mitindo a cultura irrigada da cebola, do tomate, de fruteiras e de outros produtos, garantindo aos proprietários ribeirinhos sensível elevação no nível de vida (ANDRADE, 1986, p. 44).

Ainda que anteriores à constituição da Sudene, a instalação da usina hidrelétrica de Paulo Afonso a partir de 1949, a jusante de Petrolina e Juazeiro, e o início da geração de energia em 1955, além da construção da ponte rododiferroviária Presidente Dutra (Figura 6), ligando Petrolina e Juazeiro em 1954 (RAMOS, 2005), permitiram a dinamização da economia local, favorecendo as cidades como polos regionais e a escolha da região para a implantação do Perímetro Irrigado de Bebedouro em 1968, como nos indica Correia, Araújo e Cavalcanti (2000, p. 2). Como se pode observar na Tabela 4, os projetos de irrigação correspondem atualmente a uma área de 46.300 hectares.

Iniciada com plantações sazonais tais como feijão, cebola, tomate, melancia e melão, a implantação dos perímetros irrigados surge como antepasso à industrialização regional, favorecendo a Juazeiro e Petrolina, que veem taxas de crescimento, principalmente da população urbana, dispararem, como mostra o Gráfico 1. Essa informação demonstra, ao contrário do que aparenta, a efetivação do modelo de produção agrícola adotado baseado na aplicação de tecnologia. O campo, desse modo, demanda a especialização da cidade, conforme aponta Santos (2008), tendo, por isso, que se urbanizar de maneira acelerada.

De maneira comparativa, Petrolina passa a superar Juazeiro em população a partir de 1991, coincidindo com uma sensível alteração na produção regional, que passa a ter como principal produto a fruticultura de exportação (com destaque para a manga e a uva de mesa), após um interstício do cultivo de tomate industrial⁶, auxiliando na dinamização

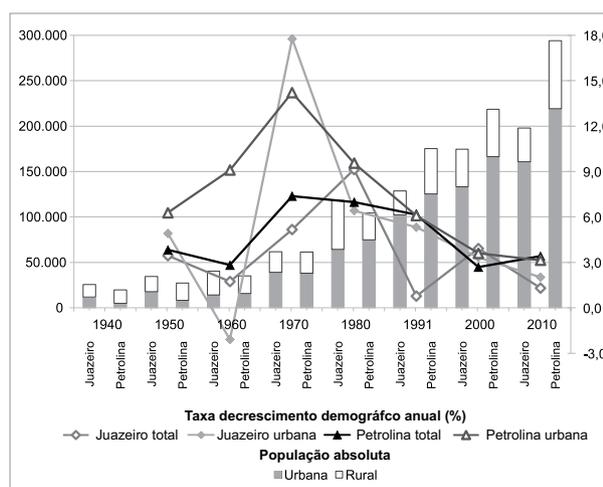


Gráfico 1
População absoluta urbana e rural e taxas de crescimento demográfico anuais total e urbana de Juazeiro e Petrolina – 1940 – 2010

Fonte: Elaboração própria a partir do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013).

⁶ “[...] A fase do cultivo de tomate industrial desempenhou um papel crucial para os pequenos agricultores na sua aprendizagem sobre o manejo de plantios irrigados, possibilitando, inclusive, o início do cultivo de espécies perenes” (DAMIANI, 2003, p. 64).



Figura 3
Vista aérea dos projetos de irrigação ao longo do Rio São Francisco

Fonte: Fotografia de Queiroz (2010).

da região⁷. Damiani (2003) aponta como importante a implantação da fruticultura para o oferecimento de maiores ganhos para os pequenos produtores da região, assim como o aumento do emprego, sobretudo formal, nas plantações perenes.

Ao contrário das expectativas delineadas pela Sudene, a região não recebeu somente imigrantes oriundos de outras partes do semiárido nordestino, recebendo também famílias do Sul e do Sudeste, que se inseriram em condições distintas daquelas da região (BARROS, 2007).

⁷ Além da implantação da fruticultura, a influência de uma tradicional, porém progressista, família, a Coelho, que logrou ocupar importantes cargos nas esferas municipal, estadual e federal de governo foi importante para a obtenção de recursos e o sucesso dos projetos de irrigação na região de Juazeiro e Petrolina, como salienta Damiani (2003, p. 49). "Já nas outras regiões do Nordeste não havia líderes 'progressistas' mas, ao contrário, as elites locais usualmente disputaram os benefícios oriundos do apoio federal e usaram de práticas clientelistas no uso dos recursos públicos".

Camaçari, Dias D'Ávila e o complexo petroquímico

Municípios pertencentes à Região Metropolitana de Salvador, Camaçari e Dias D'Ávila (emancipado do primeiro em 1985) estavam inseridos na lógica local da produção agrícola até meados da década de 1960, com a produção de coco, iniciada em 1920 e comercializada em Salvador (Cartograma 3). Também se destacavam como estância hidromineral e de veraneio, devido às águas minerais do então distrito de Dias D'Ávila e a aparência bucólica do restante do município de Camaçari (SOUZA, 2006) (vide figura 4).

Os primeiros investimentos ocorrem a partir de 1970, com a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec) pela Petroquisa e Copene, subsidiárias da Petrobras, desdobramento de outros investimentos orientados pela Sudene



na Região Metropolitana de Salvador, tal como o centro industrial e o Porto de Aratu (SOUZA, 2006; ANDRADE, 2009).

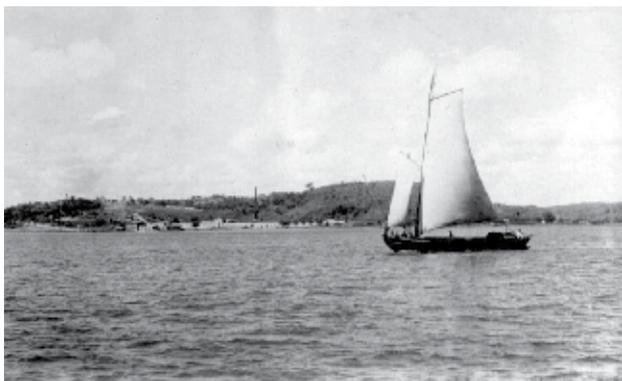
Da perspectiva industrial, a ideia de se utilizarem complexos industriais como um instrumento de desenvolvimento econômico do Nordeste coadunava-se, em primeiro plano, com os objetivos estratégicos em nível nacional, de expansão industrial do país. A região passa a desempenhar de forma mais efetiva um importante papel na cadeia produtiva do país, ou seja, a especialização na produção de bens intermediários [...] que, de um lado, asseguraria a produção de excedentes exportáveis e, de outro, reforçaria a base do sistema industrial brasileiro (CARVALHO, F., 2008, p. 32).

Com a instalação das unidades de refino de petróleo do complexo, o município de Camaçari assistiu a um crescimento populacional expressivo. Como revela a Tabela 5, o município assistiu a um crescimento demográfico significativo, duplicando entre 1950 e 1970, com taxas de crescimento anual próximas a 6%, e quase triplicando entre este último ano e 1980, alcançando 16,6% de taxa de crescimento anual no decênio.

O início das obras de implantação do Copec, em 1972, acelerou as transformações sociais, urbanas e econômicas do município. Camaçari, que até a década de 1960 tinha pouca ou quase nenhuma integração com a economia baiana e nacional e cuja base econômica era voltada para as atividades primárias tradi-



a) Antiga prefeitura municipal



b) Veleiro na praia de Camaçari



c) Banhistas na praia de Camaçari

Figura 4
Camaçari na década de 1950

Fonte: Costa (1957 – Figura a); Faludi (1952 – figuras b,c).

Tabela 5
Evolução da população do município de Camaçari
1940 – 1991

Anos	População (habitantes)	Taxa de crescimento anual (%)
1940	11.188	-
1950	13.800	2,3
1960	21.849	5,8
1970	34.281	5,7
1980	91.315	16,6
1991	113.639	2,4

Fonte: Adaptado de Souza (2006, p. 82).

cionais, começou a ter um papel importante no cenário econômico regional. A partir desse momento, inicia-se a transformação da bucólica paisagem [...] e da pacata vida levada na sede do município (SOUZA, 2006, p. 83-84).

Como destacado por Andrade (2009, p. 8), o processo de industrialização em consecução foi

o indutor à fragmentação que culminou, como dito acima, na emancipação do então distrito de Dias D'Ávila do município de Camaçari, por meio da Lei Estadual nº 4.404, de 25 de fevereiro de 1985, uma vez que “a fragmentação do espaço urbano é uma forma de reduzir o convívio entre as diferenças sociais originadas pelo padrão de rendimento”⁸.

Na atualidade, além de plantas fabris vinculadas à produção petroquímica, o Copec (Figura 5) tornou-se o “maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul [...] [com] mais de 90 empresas químicas, petroquímicas e de outros ramos de

⁸ “O Plano Diretor (1974) classificava a separação como um dos fatores condicionantes e uma questão complexa, uma vez que o enclave estabeleceu uma ‘separação física’ entre os mesmos, ‘dificultando-lhes a germinação’. Tal fato teve como consequência o movimento emancipatório iniciado em 1982 e que culminou com o desmembramento, a partir de Camaçari, que resultaria na criação do município de Dias d'Ávila em 1985” (ANDRADE, 2009, p. 8).



Figura 5
Vista de parte do Complexo Petroquímico de Camaçari (Copec) em Camaçari – Bahia

Fonte: Prefeitura Municipal - Camaçari (2013).

atividade como indústria automotiva, de celulose, metalurgia do cobre, têxtil, fertilizantes, energia eólica, bebidas e serviços” (COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI, 2013).

TRANSFORMAÇÕES NA CONJUNTURA ECONÔMICA E A “EXTINÇÃO” DA SUDENE

As sucessivas mudanças nos planos econômicos nas décadas que antecederam a extinção da Sudene revelam o processo de degradação da superintendência, que também teve, no início da década de 1990, a falta de apoio governamental, caracterizada pela redução dos recursos destinados ao programa Finor. Com a redução da capacidade econômica, ocorreu a perda da legitimidade do programa perante os governos estaduais, fato que, de

acordo com Carvalho (2001), também se relacionou ao momento histórico-econômico do governo federal, tendo como foco os planos econômicos que buscavam estabilizar a economia nacional.

O cenário que envolveu esse período relaciona-se a concepções neoliberais (de Estado mínimo, tendo as reformas trabalhistas, de desestatização e de abertura econômica), fator importante para explicar a redução dos investimentos e a extinção de projetos voltados ao desenvolvimento dessa região. Aliado a este cenário, as denúncias de corrupção levaram a uma crise de legitimidade e ao enfraquecimento gradativo da Sudene até sua extinção em 2001. Diniz (2009) considera três razões como responsáveis pelo esvaziamento da Sudene:

A primeira foi o aniquilamento das propostas de reformas estruturais. Sem a reforma agrária, a estrutura de propriedade e exploração

da terra continuou intocada. Com ela, os problemas de distribuição de renda e de melhoria das condições sociais. O segundo problema, pela drenagem dos recursos previstos no sistema de incentivos fiscais, ao ampliar a sua área de aplicação para a região amazônica, ainda em 1963, e para vários setores (turismo, reflorestamento) em todo o país, em anos posteriores. Em terceiro lugar, porque muitos projetos industriais aprovados nas primeiras etapas da Sudene tiveram funcionamento precário, levando ao encerramento das atividades. Em 1978, dos 763 projetos industriais que receberam incentivos, 104 estavam funcionando com problemas e 88 haviam sido paralisados. Não há clareza sobre as razões desses fracassos. Se por má concepção ou análise, se pela competição, ou se por erros ou desvios de conduta. Qualquer que seja a razão, o fechamento de muitas plantas acabou por desacreditar e desmoralizar a Sudene (DINIZ, 2009, p. 249).

A extinção da Sudene culmina na criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Ade-ne), por meio da Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001 (BRASIL, 2001), que também extingue a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Em substituição à Sudene, a agência tinha como objetivo promover o crescimento e a integração inter e intrarregional do Nordeste brasileiro, bem como o progresso social, com base na disseminação do desenvolvimento sustentável na sua área de atuação (RIBEIRO, 2010).

Observa-se que, em um primeiro momento, se buscou retomar a questão regional, criando planos de desenvolvimento, como a proposta do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PDNE) e do chamado Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, que substituiu o Finor. Apesar disso, não se pode relacionar as políticas de planejamento regional desses órgãos, pois detêm intencionalidades diferentes. Para Ribeiro (2010), não há proximidade entre ambas, pois foram concebidas

em momentos diferentes, a partir de estudos e proposições distintas. Assim, enquanto a Sudene foi idealizada a partir de uma visão nacional, depois de um diagnóstico profundo, a Adene surgiu com um propósito reformista. Desse modo, com a agência há claramente uma mudança brusca na direção dos projetos e ações relacionados ao Nordeste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA NOVA OPORTUNIDADE COM O (RES)SURGIMENTO DA SUDENE?

O ressurgimento da Sudene, agora dentro da estrutura do Ministério da Integração Nacional, ocorreu em 2007, por meio da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007), com *status* de autarquia especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com sede localizada na cidade de Recife (PE). Dentre os planos de ação, foi adotado um modelo baseado em planos de desenvolvimento, incentivos fiscais e fundos constitucionais e de desenvolvimento, sendo os seguintes instrumentos: Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).

A nova Sudene tem como objetivo formular planos e propor diretrizes para o desenvolvimento do Nordeste que estejam combinados com o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), articulados com os planos nacionais, estaduais e municipais, atuando como agente do sistema de planejamento e gestão do orçamento federal. Dentre as atribuições da superintendência está elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional para o Nordeste, considerando o impacto social e econômico dessas políticas.

De acordo com Silva e Almeida (2011), a nova Sudene, diferentemente da antiga, foi concebida com um nível de envolvimento pequeno na análise direta dos projetos individuais, que seria de

responsabilidade dos bancos financiadores, restringindo-se aos casos de concessão de incentivo fiscal. Para os autores, a grande inovação da proposta atual é a sua competência no Ministério da Integração Nacional e em outras esferas de gestão pública na elaboração do PRDNE, o que lhe possibilita formas estratégicas de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades regionais.

Apesar de estabelecidas as novas atribuições e os mecanismos de gestão e controle, questiona-se ainda a execução do planejamento proposto. Apenas em 2011 foi elaborado o instrumento que estabelece objetivos, prioridades e metas para o desenvolvimento sustentável da região. O PRDNE, apresentado em junho de 2011, com o subtítulo de “elementos para a discussão”, traz seis diretrizes principais que norteiam as políticas de desenvolvimento regional para a Região Nordeste, são elas: 1) *educação para a inclusão e o desenvolvimento*, que tem em seus objetivos erradicar o analfabetismo e ampliar o acesso ao ensino superior; 2) *promover a competitividade do setor produtivo regional*, com destaque para a modernização do parque industrial e o fortalecimento das pequenas e médias empresas; 3) *prover o Nordeste de infraestrutura física urbana, de transportes e de comunicação*, necessárias à sua integração interna e externa; 4) *fortalecer vetores que promovam a sustentabilidade socioambiental*, considerando a necessidade de ampliação dos serviços sociais básicos e a recuperação de áreas degradadas; 5) *transformar a cultura nordestina em vetor de inclusão social e desenvolvimento*, visando fomentar o turismo cultural e a produção e acesso à cultura a partir do uso de meios digitais, e 6) *fortalecer os governos estaduais e municipais como agentes de desenvolvimento*, para isso o caminho seria promover a profissionalização do serviço público e difundir a qualidade e a excelência na gestão pública estadual e municipal. Como princípios norteadores, o documento coloca: a *participação social*; a *seletividade*, buscando sempre as ações prioritárias; a noção de que *não há um modelo único de desenvolvimento* e que, por

isso, não se espera que a região seja igual a qualquer outra, mas que tenha as suas particularidades consideradas na organização dos planos de desenvolvimento; além da *integração vertical e horizontal* relacionada à integração das políticas públicas nos níveis de gestão federal, estadual e municipal.

Com base em estudos realizados e informações disponíveis a respeito da infraestrutura logística e da estrutura econômica e urbana, também se definiu o que se denominou de três Nordeste: *Nordeste litorâneo, Nordeste semiárido e Nordeste centro-nortista*. Além disso, foram estabelecidas sete macrorregiões e, na escala sub-regional, foram definidos 118 territórios com base em dados sociais e econômicos compatibilizados também com aspectos ambientais e de identidade cultural. Desse modo, fica evidente que, além de metas, o PRDNE procura lançar uma proposta de regionalização que visa integrar as demandas e prioridades regionais aos projetos estaduais e da Sudene.

Analisando as propostas verifica-se que as principais críticas ao modelo de desenvolvimento proposto para a nova Sudene chamam a atenção para a necessidade de projetos que vão além de uma política de incentivos fiscais, com a implementação de políticas sociais voltadas para as áreas de educação, saúde e desenvolvimento social (SILVA; ALMEIDA, 2011). Nesse sentido, a proposta de ação envolve aspectos econômicos, sociais e culturais e procura inserir a região como mais um centro dinâmico do país. Os vários desafios lançados até 2029 consideram o contexto atual do Brasil, com a retomada da questão do planejamento territorial e dos grandes projetos estratégicos elaborados via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Do ponto de vista social, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2013), a região detém indicadores muito baixos, com nove estados entre as dez piores classificações do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, além de elevados índices de mortalidade infantil e de analfabetismo. Nessa perspectiva, até 2029 a participação no PIB nacional sairia de 13,1% para

15,8%, a mortalidade infantil cairia de 32,10% para 15,30%, o analfabetismo seria reduzido de 18,3% para 8,4%, assim como a população em nível de pobreza passaria de 32,51% para 14%.

De acordo com o último Relatório de Conjuntura Econômica produzido pela Sudene, o Nordeste mostrou um pequeno crescimento na participação das exportações do país, de 7,15% em 2011 para 7,79% no primeiro semestre de 2012, sendo que apenas Bahia, Alagoas, Piauí e Rio Grande do Norte obtiveram superávits nas suas operações comerciais entre os meses de janeiro e junho de 2012 (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 2012). Do ponto de vista econômico verifica-se que a Região Nordeste participa muito pouco do PIB brasileiro, sendo ainda muito dependente das importações que cresceram 23,05% em 2012 em comparação ao mesmo período de 2011. As principais demandas regionais são da cadeia de combustíveis e da indústria química, enquanto que as exportações relacionam-se ao *fuel oil* produzido exclusivamente pela Bahia, à soja e aos “outros açúcares de cana”, produzidos principalmente pelo estado de Alagoas. Quanto aos empregos, de acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, houve uma redução em 2012 na oferta de vagas de 65,7%, em comparação ao mesmo período de 2011. O pior desempenho vai para a indústria de transformação, tendo o estado de Alagoas como o que mais eliminou postos de trabalho nessa área, com 39.345 vagas (SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 2012).

Diante desse quadro, algumas questões ainda soam como expectativas para essa nova Sudene, tais como: um planejamento estratégico que integre políticas e programas em uma proposta de planejamento regional; a regionalização dos planos e programas federais de acordo com um planejamento que busque o desenvolvimento regional, considerando as demandas estaduais; a disponibilidade de meios e investimentos para que as metas sejam efetivamente alcançadas.

Os desafios propostos à nova Sudene são imensos, fato que coloca à prova este novo modelo de gestão de recurso e planejamento regional que parece ainda carecer de ações que resultem em indicadores sustentáveis, inserindo-a como mais um centro dinâmico e não como “região problema”.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, José Elesbão de; ARAÚJO, José Bezerra de. Um modelo exaurido: a experiência da Sudene. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, RS, v. 12, n. 23, p. 97-128, nov. 2004. Disponível em: <<http://www.ufp.br/cepeac/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *A terra e o homem no Nordeste*: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1986.
- ANDRADE, Maria da Conceição Borges. O uso do território no contexto da reestruturação produtiva: o caso do pólo industrial de Camaçari. In: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideo. *Actas...* Montevideo, 2009. p. 1-14. Disponível em: <<http://egal2009.easyplanners.info/area05/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.
- AZZONI, Carlos Roberto. Concentração regional e dispersão das rendas per capita estaduais: análise a partir de séries históricas estaduais de PIB, 1939-1995. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 341-393, set./dez. 1997. Disponível em: <<http://www.fea.usp.br/feaecon/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.
- BARROS, Edonilce da Rocha. *Arranjos socioprodutivos da agricultura familiar e adaptação a uma dinâmica territorial de desenvolvimento*: o caso dos Perímetros de Irrigação no Vale do São Francisco, semiárido brasileiro. 2007. 366 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- BIBLIOTECA NACIONAL (BR). [4 crianças]. 1877-1879. 1 fotografia. Disponível em: <<http://objdigital.bn.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.
- BOLETIM CONJUNTURAL: Comércio Exterior. Recife: SUDENE, 2012. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/boletins-conjunturais/>>. Acesso em: 13 fev. 2013.
- BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Institui a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, 16 dez. 1959. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.
- _____. Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001. Cria as Agências de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, extingue a Superintendência do Desenvolvimento da

Amazônia – SUDAM e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 7 maio 2001. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. Lei complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 jan. 2007. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Desenvolvimento Regional para a Integração Nacional. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1., 2012, Brasília. *Anais...* Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2012. 77 p.

BRASIL. Ministério do Interior. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*: estudo elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. 2. ed. Recife: Ministério do Interior, 1967.

CAMAÇARI. Prefeitura. *Município: economia*. Camaçari, BA: Prefeitura Municipal, 2013. Disponível em: <<http://www.camacari.ba.gov.br/economia.php>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

CARVALHO, Fernanda Ferrário de. *A extinção da Sudene*: um marco das transformações na política de desenvolvimento regional no Brasil. 2006. 246 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006. Mimeografado.

_____. Sudene: do desenvolvimento cepalino ao desenvolvimento endógeno. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TRAJETÓRIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL, 1., 2008, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: UFC, 2008. p. 26-43. Disponível em: <<http://www.ric.ufc.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira. Nordeste: sinais de um novo padrão de crescimento (2000/2008). *Revista Eletrônica Economia Política do Desenvolvimento*, Maceió, v. 1, n. 2, p. 7-40, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.seer.ufal.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

COMITÊ DE FOMENTO INDUSTRIAL DE CAMAÇARI. *O Polo Industrial de Camaçari*. 2013. Disponível em: <<http://www.coficpolo.com.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

CORRÊA, J. A. *Secca de 1877-78 Ceará*: [órfão]. 1877-1878. 1 fotografia. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=Anais_BN&pasta=&pesq=anais%201994%20vol%20114>. Acesso em: 10 mar. 2013.

CORRÊA, J. A. *Secca de 1877-78 Ceará*: [filho e pai]. 1877-78. 1 fotografia. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/docreader.aspx?bib=Anais_BN&pasta=&pesq=anais%201994%20vol%20114>. Acesso em: 10 mar. 2013.

CORREIA, Rebert Coelho; ARAÚJO, José Lincoln Pinheiro; CAVALCANTI, Érico de Barros. A fruticultura como vetor de desenvolvimento: o caso dos municípios de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 38., 2000, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro:[s.n.], 2000. p. 1-8. Disponível em: <<http://www.emmanuel.acagea.net/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

COSTA, José. *Antiga prefeitura municipal*: Camaçari, BA. 1957. 1 fot.:p&b. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

COSTA, Wanderley Messias da. *O estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.

DAMIANI, Octavio. Diversificação agrícola e redução de pobreza: a introdução no Nordeste brasileiro de produtos agrícolas não tradicionais de alto valor e seus efeitos sobre pequenos produtores e trabalhadores rurais assalariados. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 42-84, 2003. Disponível em: <<http://es.scribd.com/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

DINIZ, Célio Campolina. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, p. 227-249, maio/ago. 2009.

FALUDI, Stivan. *Praia em Camaçari (BA)*: [banhistas na praia em Camaçari]. 1952. 1 fot.: p&b. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. *Veleiro em Camaçari (BA)*. 1952. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

FURTADO, Rosa Freire D'Aguiar. Introdução: a batalha da Sudene. In: FURTADO, Celso. *O Nordeste e a saga da Sudene (1958-64)*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009. p. 7-19.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ipeadata*. 2013. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

JABLONSKY, Tibor. *Cidade de Juazeiro a partir do Rio São Francisco*. 1957. 1 fot.: neg.; p&p. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. *Ponte Presidente Eurico Gaspar Dutra em Juazeiro (BA)*. 1957. 1 fot.: neg.; p&b. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. *Cidade de Petrolina (PE)*. 1962. 1 fot.: p&b. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

JABLONSKY, Tibor. *Porto de Juazeiro (BA)*. 1962. 1 fot.: neg.; p&b. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

QUEIROZ, Tiago. *Imagem aérea das plantações no Vale do São Francisco*. 2010. 1 fotografia. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/olhar-sobre-o-mundo/vale-do-sao-francisco/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

RAMOS, Soraia de Fátima. Uso do território brasileiro e sistemas técnicos agrícolas: a fruticultura irrigada em Petrolina (PE) / Juazeiro (BA). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. *Anais...* Ribeirão Preto, SP: [s.n.], 2005. Disponível em: <<http://www.iaea.sp.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

RIBEIRO, Carine Pereira. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento segundo Celso Furtado*: influência no debate sobre a questão regional brasileira. 2010. 129 f. Monografia (Bacharelado em Economia)–Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Economia292769>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo*: globalização e meio-técnico-científico-informacional. 5. ed. São Paulo: USP, 2008.

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; ALMEIDA, Mansueto. Desafios de uma nova política regional para o Nordeste. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Brasília, n. 5, p. 52-58, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

SOUZA, Marcos Rogério de. Imóvel rural, função social e produtividade. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, Curitiba, v. 43, n. 0, p. 1-19, 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

SOUZA, José Gileá de. *Camaçari, as duas faces da moeda*: crescimento econômico x desenvolvimento social. 2006. 235 f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional)– Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Salvador, Salvador, 2006. Disponível em: <<http://tede.unifacs.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Desempenho econômico da Região Nordeste do Brasil 1960-97*: síntese. [Recife]: SUDENE, 1999. Disponível em: <<http://www.sudene.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

_____. *Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste*. Recife: SUDENE, 2011. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

Artigo recebido em 14 de maio de 2013
e aprovado em 10 de junho de 2013.

Economia regional e abertura comercial: acumulação capitalista no território brasileiro e nordestino (1991-2011)

*Wallace da Silva de Almeida**

*Denílson da Silva Araújo***

* Mestrando em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

wallace88@outlook.com /
wallace.almeida@ufpe.br

** Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), mestre em Economia Rural pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
araujodenilson@hotmail.com

Resumo

A compreensão dos efeitos gerados pelo processo de abertura comercial e seus impactos na economia nordestina somente se tornam viáveis através da realização de uma análise sob o contexto de inserção subordinada da economia nacional à economia internacional, particularmente após a década de 1980. Em geral, os trabalhos elaborados a fim de estabelecer uma discussão sobre o recente processo de industrialização do Nordeste analisam o tema sob uma perspectiva puramente regional. Desta forma, com exceção das pesquisas que se referem aos impactos gerados por políticas nacionais no âmbito das regiões brasileiras como maneira de justificar o contínuo crescimento das disparidades entre elas, fatores externos à região nordestina que potencialmente condicionam o comportamento de suas principais variáveis sociais e econômicas deixam de ser considerados. É absolutamente necessário não perder de vista o caráter das relações internacionais, sobretudo se, para o estudo, se parte de um dado real que é o da situação de dependência com relação ao capitalismo internacional. Contudo, o presente estudo não buscará vincular todos os elementos analisados com as conjunturas internacionais, mas situá-los dentro do sistema nacional e das necessidades de acumulação que já refletem aquelas relações internamente.

Palavras-chave: Economia nordestina. Desenvolvimento regional. Abertura comercial.

Abstract

Understanding the effects generated by trade liberalization and its impact on the economy of the Northeast, only become viable by performing an analysis in the context of the subordinate position of the domestic economy to the international economy, particularly after the 1980s. In general, the work developed in order to establish a discussion of the recent process of industrialization Northeast analyze the issue from a purely regional. Thus, with the exception of research that relate to the impacts generated by national policy within the Brazilian regions as a way of justifying the continued growth of the gap between them, factors external to the northeastern region that potentially influence the behavior of its key social and economic variables will not be considered. You absolutely must not lose sight of the character of international relations, especially if the study is part of a real fact is that the situation of dependence on the international capitalism. However, this study did not seek to link all elements analyzed with the international situations, but situate them within the national system and the needs of accumulation, which already reflect these international relations.

Keywords: Economics Northeastern. Regional development. Trade liberalization.

INTRODUÇÃO

A partir do término da década de 1980, ainda sob a influência das políticas regionais, a economia brasileira passou por uma modificação estrutural extremamente relevante. Tal modificação refere-se à diminuição das restrições impostas às importações que, durante várias décadas, integrou um dos eixos centrais da política econômica implementada no país. Desde então, neste contexto de abertura comercial, o sistema produtivo nacional tem sofrido com a forte concorrência imposta pelos bens produzidos externamente, advindo daí impactos diversos tanto setoriais quanto regionais.

Neste artigo pretende-se, além de fazer um estudo sobre o processo de abertura comercial e seus impactos sobre a economia brasileira e nordestina, apresentar alguns argumentos para defender a tese de que a manutenção da desconcentração em direção ao Nordeste é possível e necessária, desde que isto esteja diretamente ligado a um projeto que articule e dinamize as potencialidades existentes no interior da região, com a finalidade de arrefecer a disparidade de níveis de renda entre a região Nordeste e as demais regiões do país, particularmente em relação ao Sul e ao Sudeste.

OS IMPACTOS DA ABERTURA COMERCIAL SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA E NORDESTINA

Os primeiros anos da década de 1990 romperam com o padrão dominante no Brasil entre as décadas de 1930 e 1970, quando o Estado participava intensamente dos investimentos industriais no Nordeste e em todo o país. Esse foi o período em que o Estado brasileiro mais utilizou o instrumental do planejamento econômico para consolidar seu projeto de industrialização, através de políticas claramente regionais e de corte setorial/nacional (mas com geração de impactos regionais distintos) e, também, pela operação de suas estatais. Nesta época priorizava-se

a construção de uma base econômica que operava fundamentalmente no espaço nacional – ainda que sofresse forte influência de agentes econômicos externos – o que permitia a promoção de um gradual processo de desconcentração das atividades produtivas em direção às regiões periféricas.

A partir dos anos 1990 até os dias de hoje, as principais decisões passaram a ser aquelas exigidas pelos mercados, notadamente o financeiro, em virtude da crise que tem se instalado no Estado após o incontestado alinhamento com o Consenso de Washington e as novas orientações governamentais e empresariais.

Durante as décadas de 1950 a 1980, a economia nordestina aprofundou sua inserção no contexto nacional. Desta forma, suas atuais tendências somente podem ser compreendidas a partir da observação e do entendimento dos fenômenos econômicos que ocorrem no país como um todo. Neste aspecto, o ambiente econômico brasileiro, diante de um momento caracterizado por grandes e importantes transformações na economia internacional, passou por intensas modificações no transcorrer dos anos de 1990. Dentre as mais relevantes, sobressaem-se a veloz e agressiva política de abertura comercial, a priorização à integração competitiva, as profundas reformas na ação do Estado e a implementação de um programa de estabilização monetária. Simultaneamente, o setor privado promoveu uma intensa e rápida reestruturação produtiva (ARAÚJO, 1997).

Diante desse contexto, identifica-se a atuação de novas forças, umas concentradoras e outras não. Entre aquelas que atuam no sentido de induzir à desconcentração espacial encontram-se: a abertura comercial que tem favorecido alguns focos exportadores; as evoluções tecnológicas que podem representar diminuição dos custos de investimento; a crescente relevância da logística e da proximidade do consumidor final nas decisões referentes à localização dos empreendimentos industriais, assim como o oferecimento de incentivos fiscais e financeiros por parte dos governos subnacionais, entre outras.

No entanto, paralelamente, existem outras forças atuando no sentido oposto, induzindo à concentração dos investimentos nas áreas mais dinâmicas e competitivas do país. Entre as forças que atuam nesse sentido destacam-se os novos requisitos locacionais da acumulação flexível, tais como: oferta de mão de obra qualificada, proximidade dos centros produtores de conhecimento e tecnologia, maior e mais eficiente dotação de infraestrutura econômica e proximidade dos mercados consumidores que apresentam os mais elevados níveis de renda.

Carlos Pacheco (1996) e outros autores ressaltam também os condicionantes da reestruturação produtiva, notadamente a forma como ocorreu a inserção internacional do Brasil, particularmente no que se refere às estratégias das principais empresas do país diante do cenário de globalização produtiva e financeira da economia mundial. Esses autores concluíram que, ao contrário das expectativas, o processo de globalização tem intensificado as estratégias de especialização regional (OMAN, 1994). Destarte, a nova constituição dos espaços nacionais tende a resultar, por um lado, da dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas (atores globais) e, por outro, da ação dos Estados nacionais para contrarrestar os efeitos regionais seletivos da globalização (ARAÚJO, 1997).

Duas décadas após o período em que foi iniciado o processo de abertura comercial, pode-se começar a avaliar seus efeitos sobre as diversas atividades industriais nas diferentes regiões, em particular no Nordeste do país. Inicialmente, uma análise desses impactos demonstra que a hierarquia da estrutura tarifária definida na abertura manteve-se defendendo prioritariamente os bens duráveis e bens de capital, cuja maior produtividade concentrava-se no Sudeste – notadamente em São Paulo. A maioria significativa dos estudos e análises cujo tema se refere à desconcentração produtiva no território brasileiro aponta no sentido da reversão do processo de despolarização experimentado entre as décadas de 1970 e 1980. A

hipótese é que tal reversão seria uma das consequências da abertura comercial e da retomada do processo de crescimento.

Embora estas análises estejam devidamente fundamentadas em argumentações relevantes, tentar-se-á demonstrar, além dos perversos efeitos causados pela abertura comercial, que é possível manter o processo de desconcentração em direção à Região Nordeste do Brasil.

Sabe-se que a formulação, a gestão e a modificação de políticas públicas são sensíveis, muitas vezes até subordinadas, à influência de grupos de interesse dominantes em âmbito regional, nacional ou internacional. Esta dimensão social associada à dimensão técnica econômica, que está fundamentada em critérios relacionados com o bem-estar maximizador de retornos alocativos, confere um elevado nível de complexidade à implementação de algumas das propostas que serão expostas nos tópicos seguintes do presente artigo.

No entanto, ainda que o Estado esteja vulnerável aos interesses dos grupos políticos e econômicos dominantes, deve-se considerar a sua “autonomia relativa” (LIMA, 1988). A partir disso, torna-se possível aceitar, mesmo defrontando-se com interesses hegemônicos, que parcelas minoritárias da sociedade possam se articular com o Estado a fim de criar uma estratégia de proteção contra as eventuais tendências concentradoras das atividades produtivas no âmbito das regiões.

As políticas tarifárias e a reconcentração econômica regional

Ao longo de muitos anos, o Estado fez com que as restrições às importações de produtos estrangeiros fossem, quase que permanentemente, uma política de comércio exterior no Brasil, isto graças às recorrentes dificuldades enfrentadas no balanço de transações correntes. Paralelamente, estas restrições estavam intimamente relacionadas com a proteção estatal à industrialização nacional via substituição de importações. Desta resultou a construção de um

diversificado parque industrial. Contudo, o parque industrial instalado no país apresentava um reduzido nível de competitividade e elevadas margens de rentabilidade, uma vez que praticamente não havia até então, em função do protecionismo imposto pelo Estado, concorrência com os produtos importados.

A mencionada política restritiva materializava-se através das elevadas alíquotas do Imposto sobre Importações, inclusive com a existência de várias redundâncias, tais como: imposição de tributos e taxas adicionais¹, presença de Barreiras Não Tarifárias (BNT) e controles administrativos às importações, juntamente com os denominados regimes

alguns setores que se apresentavam mais aptos a exportar conduziram a uma articulação de interesses na direção da liberalização das importações.

Logo após a assunção de Fernando Collor de Mello ao Executivo Federal, em 1990, a liberalização financeira e comercial avançou de forma extremamente rápida e agressiva, ficando, a partir daquele momento, diminutas as BNT e os regimes especiais de importação. A estrutura tarifária resultante do processo de abertura implementado após a década de 1980 durante o governo Collor, exposta na Tabela 1, permite observar que a hierarquia se manteve.

Tabela 1
Proteção legal por categoria de uso (%)

Período	Bens de consumo			Bens intermediários			Bens de Capital
	Não duráveis		Duráveis	Agricultura	Insumos básicos	Outros	
	Agricultura	Manufaturados					
1987	48	66,1	91,9	40,6	47,4	59,5	50,7
1988	25,2	40,9	57,4	22,6	32,2	34,5	44,3
1989	19,1	40,5	53,4	19,4	23,6	33,3	40,7
1990	19,1	37,3	64,8	20,4	21,9	28,1	39,7
1991	12,3	31,1	49,6	12,6	15,6	22,1	33
1992	9,8	25,2	40,7	10,5	13,4	18,2	28,8
1993	8,7	19,9	31,6	9,1	10,9	15,4	24
1994	8,6	15,8	25,7	7,6	9,9	13,1	21

Fonte: Kume (1993 apud LIMA, 1998, p. 51).

especiais que regiam as importações favorecidas de determinados produtos (LIMA, 1998). Com isso, alcançavam-se as metas governamentais citadas: protecionismo à indústria nacional e administração da escassez de divisas².

No entanto, diante de um contexto de globalização, os movimentos do capital financeiro e a ampliação do comércio internacional associados à urgente necessidade de atualização tecnológica de

No ano de 1994, os bens duráveis receberam 25,7% de proteção tarifária e os bens de capital, 21,0%; já os bens intermediários foram contemplados com uma proteção legal de 7,6% a 13,1%. O nível de proteção concedido aos bens de consumo não duráveis foi semelhante a estes: 8,6% para os agrícolas e 15,8% para os manufaturados.

Realizando uma análise mais detalhada da estrutura das tarifas de importação segundo os ramos da indústria pode-se observar, na Tabela 2, que os segmentos que apresentavam os mais baixos níveis de proteção eram: Extração mineral (1,0%), agricultura (5,7%), Minerais não metálicos (7,5%), Papel/papelão (8,5%), Couro (8,7%) e Metalurgia (9,6%). Por outro lado, os segmentos que recebiam maior

¹ Pode-se citar como exemplo o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF), a Taxa de Melhoramentos de Portos (TMP) e o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (LIMA, 1998).

² Vale ressaltar contudo que, em alguns anos, como por exemplo 1946/47 e 1964/67, registraram-se diminuições do controle às importações.

proteção eram: Borracha (16,2%), Têxtil (16,6%), Material plástico (18,6%), Fumo (19,2%), Mecânica (19,7%), Bebidas (19,8%), Perfumaria (19,8%), Vestuário e calçados (20,0%) e Material elétrico/comunicação (21,1%). (LIMA, 1998).

A partir desta estrutura tarifária, foi originado, de forma clara e perversa, um impacto diferenciado no âmbito regional – positivo para uns e negativo para outros – que merece destaque: as indústrias majoritariamente situadas na Região Sudeste passaram a desfrutar de maior grau de proteção via barreiras tarifárias. Se no período que antecedeu a abertura esta era uma questão de menor importância, praticamente irrelevante, após tal processo de abertura, com a significativa redução das restrições às importações, esta passa representar fator fundamental, uma vez que os segmentos predominantemente localizados no Nordeste do país – com as alíquotas mais baixas de proteção legal – ficavam expostos à concorrência externa, enquanto os segmentos majoritariamente localizados na Região Sudeste, particularmente em São Paulo – com as mais elevadas alíquotas de proteção legal –, ficavam em situação bastante confortável quanto ao nível de competitividade de sua produção doméstica diante dos produtos importados.

Esta perversa lógica imposta pelo processo de abertura comercial em termos regionais³ é um fato até aqui pouco salientado, praticamente omitido, das análises referentes à orientação e aos impactos gerados, no plano regional, pelo processo de liberalização do comércio exterior no Brasil. Tal orientação, favorecedora, predominantemente, dos interesses da classe industrial localizada no Sudeste do país, via estrutura tarifária do comércio externo, pode ser melhor observada através dos dados expostos na Tabela 2.

³ Essa lógica já vigorava no período anterior ao processo de abertura comercial posto em ação durante a década de 1990. Todavia, nos anos posteriores ao início da execução das políticas de liberalização comercial, tornou-se mais vigorosa. Sobre isso afirmam Pinheiro e Almeida (1994, p. 24): “Os resultados mostram, também, uma mudança em direção à maior proteção em indústrias localizadas em São Paulo. A proteção nominal passa de menor a maior para os setores concentrados em São Paulo em 1992, enquanto para a proteção efetiva isto já havia acontecido em 1960”.

A partir dos dados acima expostos, observa-se que, dos segmentos que apresentavam as mais elevadas alíquotas, apenas o de Fumo não registrava, em 1985, pelo menos 50% do total de sua produção nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais (LIMA, 1998).

Os únicos gêneros industriais cuja participação dos estados situados fora das regiões Sul e Sudeste representava parcela superior a 15% do VTI da indústria de transformação eram os seguintes: têxtil, alimentos, bebidas e material elétrico. Isto porque os referidos setores dispunham de um nível de proteção nominal maior ou igual a 13,3% (para considerar um valor intermediário, uma vez que a maior alíquota era de 25,7% em julho de 1993). Esta modificação na composição da estrutura tarifária fez com que setores fundamentais para indústria da Região Nordeste, tais como couros e peles, minerais não metálicos e químico, apresentassem um grau de proteção nominal significativamente menor quando comparado com os demais, cerca de 8,7%, 7,5% e 7,0% respectivamente.

Apesar de reconhecer que a política de liberalização comercial, ao definir tais alíquotas, não buscava possuir, necessariamente, um viés de cunho regional, havendo inclusive a possibilidade de sua orientação estar buscando como principal finalidade reduzir os custos de produção dos bens finais, que detém um maior efeito de encadeamento na matriz industrial, na prática, os segmentos de maior relevância no VTI da indústria do Nordeste – a saber: os de bens intermediários – foram os que registraram os menores níveis de proteção diante da concorrência externa.

Tal constatação, no caso da Região Nordeste, é alarmante, uma vez que a indústria instalada nela caracteriza-se predominantemente pela produção de bens intermediários e de bens de consumo não duráveis, justamente os setores que apresentam os menores níveis de proteção. Portanto, neste período ocorreu uma elevação do grau de vulnerabilidade do parque industrial nordestino, significativamente mais exposto – em relação ao parque industrial localizado nas regiões Sul e Sudeste – à concorrência externa.

Tabela 2
Proteção nominal legal por setor

Setores	1988a	1988b	1989	1990	1991	Jan. 92	Out. 92	Jul. 93
Agricultura	29,8	16,7	26	14,8	9,8	7,8	6,4	5,7
Extrativa mineral	13,9	14,6	19,5	6,6	3,9	2,4	1,3	1
Mineral não metálicos	54,7	34,6	37,7	24,5	14,5	12	8,3	7,5
Metalurgia	42,2	35,2	41,4	23,7	18,1	15,2	12,5	9,6
Mecânica	49,2	45,1	44,9	39,5	30,4	25,9	21	19,7
Mat. elétr. comunicação	65,7	47,3	50,2	39,6	34,3	30,6	25,9	21,1
Material de transporte	74,4	51,6	47,3	55,9	42,3	35,5	28,6	25,7
Madeira	57,4	25,7	28,9	22,5	12,9	11,8	10,9	10,3
Mobiliário	87,6	38,1	38,9	39,2	32,1	24,8	20	20
Papel/Papelão	56,6	28	32,8	23,1	12,9	10,1	8,7	8,5
Borracha	77,2	54,6	58,6	49,6	36,1	28,8	21,4	16,2
Couro	57,6	34	44,6	14,3	12,4	11,2	9,9	8,7
Químico	27,3	19,8	37	13,4	18,2	8,4	7,4	7
Farmácia	46,5	44,9	40,7	26	19,6	16,6	13,4	13,3
Perfumaria	82,1	66,1	73,6	59,2	42,6	29,2	24,4	19,8
Material plástico	78,8	51	56,9	40	34	28,9	20	18,6
Têxtil	83,3	51,4	77,9	38,8	37,6	29,5	24,1	16,6
Vestuários/Calçados	89,6	63,7	78,3	50	46,3	36,8	27,1	20
Produtos alimentares	57,4	33	38,4	27,4	21,3	17,5	15,6	13,9
Bebida	88,1	69,4	70,5	75,1	63,7	53,6	34,8	19,8
Fumo	90,3	78,3	85	79,6	70	60,4	37,5	19,2
Editorial e gráfica	33,9	19,4	27,8	20,9	11,4	9,8	9	8,7
Diversos	61,3	50,8	60,4	44,8	36,4	29,7	23,1	17,9

Fonte: Kume (1990); Braga e Tyler (1990); Hahn (1992). (Apud LIMA, 1998, p.52).

Nota: 1988 "a" e "b" referem-se às tarifas pré e pós-reformas de junho; 1989 apresenta as tarifas pré-revisão de setembro. O coeficiente de correlação entre os resultados de 1988b e 1989 é de 0,9514.

Antes mesmo que as colocações acima realizadas possam ser mal compreendidas, talvez como mero manifesto regionalista, cabe aqui fazer um pequeno esclarecimento sobre este ponto específico. O que se pretende demonstrar é que esta situação foi resultado do processo de formação histórica da economia brasileira.

Por um lado, durante o referido processo, a Região Sudeste – seja por ter recebido financiamento indireto de outras regiões, de acordo com Furtado (1961), ou por seu próprio mérito e esforço e também por sua capacidade de estabelecer relações capitalistas de produção, gerar efeitos de indução, multiplicação e diversificação, segundo Cano (1985) – destacou-se pelo maior dinamismo e, assim, criou as condições necessárias para concentrar grande parte das atividades produtivas. Por outro lado, no caso nordestino,

construiu-se historicamente uma articulação dos setores políticos e econômicos que fizeram com que a economia da região fosse gradativamente integrada à do Sudeste de forma dependente e complementar, ou seja, subordinada, por meio da produção de bens intermediários e de bens de consumo não duráveis.

Nesse contexto, a lógica do processo de acumulação capitalista passa a atuar em favor dos agentes ou grupos econômicos que detêm um maior poder de barganha, influenciando ou mesmo condicionando decisões, como aquela que promoveu modificações estruturais na hierarquia tarifária que, se por um lado estão pautadas em critérios racionais do ponto de vista econômico, por outro, muitas das vezes não perseguem como objetivo a diminuição das desigualdades econômicas e sociais entre as regiões brasileiras, pois, desde a formulação, estão comprometidas.

Desta forma, ao proteger e estimular os setores industriais que apresentam maior capacidade de criação de efeitos multiplicadores no âmbito interno, ainda que tais efeitos se manifestem assimetricamente com relação a sua localização regional, o próprio Estado passa a ser o principal agente promotor das desigualdades inter-regionais no Brasil. A intenção deste registro é alertar para a possível ampliação das dificuldades – materializadas nos diferenciais de desenvolvimento social e econômico –, já conhecidas da população e da comprimida base econômica da Região Nordeste, uma vez que as políticas de liberalização comercial podem estar contribuindo significativamente para um processo de reconcentração industrial das atividades produtivas nas regiões Sul e Sudeste do país.

NORDESTE VERSUS SUDESTE: TENDÊNCIAS DA INDÚSTRIA APÓS A ABERTURA COMERCIAL

A economia brasileira durante as décadas de 1970 e 1980, de acordo com Guimarães Neto (1995), apresentou uma tendência de desconcentração das atividades produtivas. Entre as décadas de 1970 e 1990, a Região Sudeste diminuiu sua participação no PIB, de 65,5% para 56,4%, enquanto as outras regiões do país – exceto a Região Sul que permaneceu praticamente estável – ampliaram suas respectivas participações no PIB, conforme demonstrado abaixo através dos dados da Tabela 3.

Regiões	1970	1980	1985	1990
Centro-Oeste	3,9	5,4	6	5,7
Norte	2,2	3,3	4,1	5,4
Nordeste	11,7	12	13,6	15,7
Sul	16,7	17	17,1	16,8
Sudeste	65,5	62,3	59,1	56,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (apud GUIMARÃES NETO, 1993, p. 182).

Obs.: Estimativa.

Quanto às tendências regionais das atividades produtivas brasileiras, a literatura especializada geralmente destaca, de maneira um tanto quanto otimista, que este processo de “despolarização”, constatado particularmente entre 1970 e 1985, emergiu como consequência de alguns fatores, tais como: as políticas de desenvolvimento regional; a disponibilidade de matérias-primas; as deseconomias de aglomeração registradas no estado de São Paulo, e, por fim, a crise da década de 1980 que atingiu mais diretamente a economia paulista, principal polo produtor do país (LIMA, 1998).

Em suma, ocorreu, conforme se verifica na Tabela 3, uma relativa desconcentração da atividade produtiva no Brasil. No entanto, ela foi incapaz de promover uma transformação substancial no perfil regional brasileiro. Esse é um indicativo de que a distribuição da atividade produtiva no território brasileiro advém de mecanismos econômicos e sociais que garantem a estabilidade do sistema, ao menos no período aqui analisado.

Diniz (1993) e Guimarães Neto (1995), em meados da década de 1990, através de uma análise da conjuntura econômica nacional à época – marcada por um período de globalização – sinalizavam na direção de um novo processo de concentração produtiva a partir das regiões Sul e Sudeste, uma vez que os novos investimentos produtivos estavam sendo realizados de maneira fortemente seletiva nos estados destas regiões, além da proximidade destes com o Mercosul.

Cano (1995), após indicar uma série de fatores que teriam, nos anos de 1990, colaborado para deprimir o crescimento da periferia nacional, tais como: o desmantelamento do Estado Nacional e, com ele, o de vários órgãos regionais (Sudene, por exemplo), promovendo um esfacelamento das políticas de desenvolvimento regional no período – principalmente a partir do governo Collor –, também acaba por apontar na direção de uma inflexão no processo de desconcentração e até admite uma provável “suave” reconcentração após a implementação da abertura comercial.

Tabela 4
Participação das macrorregiões no PIB nacional – 1995-2009

Regiões	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CO	6	6,1	6,2	6,8	6,4	7	7,2	8,8	9	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6
N	4,6	4,6	4,4	4,5	4,4	4,6	4,8	4,7	4,8	4,9	5	5,1	5	5,1	5
NE	12,8	13,2	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1	13	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5
S	17,9	18	17,7	17,5	17,7	17,6	17,8	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6	16,5
SE	58,7	58,1	58,6	58,2	58,2	57,8	57,1	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56	55,3

Fonte: Elaboração própria a partir de dados coletados do: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012a).

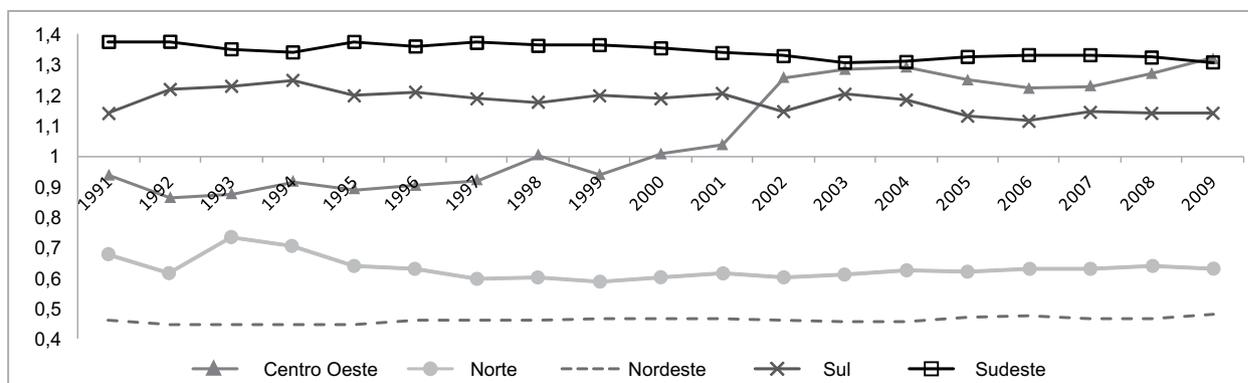


Gráfico 1
Razão entre o PIB *per capita* das macrorregiões e o PIB *per capita* brasileiro – 1991-2009

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados coletados do: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012b).

A indústria nordestina, de modo geral, durante o processo de abertura parece ter sido mais fortemente impactada com a concorrência imposta pelos produtos importados, direta ou indiretamente, ao sofrer, dos bens não duráveis, por exemplo, uma concorrência adicional dos bens similares produzidos no Sudeste. Contudo, mantiveram-se com relativo vigor os seguintes segmentos industriais⁴: metalurgia, químico e bebidas. Deve-se destacar que estes segmentos detinham maior articulação externa e as principais vantagens locacionais na Região Nordeste (LIMA, 1998).

A inflexão no processo de desconcentração industrial é amplamente demonstrada por Diniz (1993), Guimarães Neto (1995) e Cano (1995). No entanto, a partir de dados coletados no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para o período de 1995

a 2009, observa-se que a reconcentração também sofre uma reversão em sua trajetória, provocando pequena desconcentração entre 1995 e 2009, na qual a Região Centro-Oeste foi a maior beneficiada, como demonstrado na Tabela 4.

Conforme o exposto na Tabela 4, fica evidente que ocorreu alguma desconcentração, uma vez que, durante o período de análise, a Região Sudeste perdeu 3,4% de participação no PIB nacional e, paralelamente, a Região Sul apresentou uma queda de 1,4%. Por sua vez, constata-se que as outras macrorregiões elevaram suas respectivas participações, observando-se maior incremento, em relação às demais, na Região Centro-Oeste com um acréscimo de 3,6%. A Região Nordeste registrou uma elevação da ordem de 0,7% na sua participação ao final do período.

Entretanto, cabe ressaltar brevemente a manutenção dos altos níveis de desigualdade entre as regiões brasileiras. Em uma primeira análise, o que

⁴ Ver *A abertura comercial, rebatimentos regionais e o planejamento: o Nordeste em realce* (LIMA, 1998).

chama a atenção, através da observação do Gráfico 1, no qual é demonstrada a razão entre o PIB *per capita* regional e o nacional, é a grande distância entre as regiões Norte e Nordeste e o restante do Brasil. Para que se possa ter uma pequena noção da gravidade do problema, basta dizer que, na União Europeia, as regiões que apresentam um PIB *per capita* inferior a 75% da média nacional quase que instantaneamente se tornam alvo de políticas regionais de desenvolvimento.

De acordo com o Gráfico 1, o Norte e o Nordeste registraram entre 1991 e 2009 uma produção por habitante em torno 55% da média brasileira. Além disso, as linhas praticamente paralelas entre si (com exceção do Centro-Oeste) indicam um elevado grau de resistência da desigualdade econômica entre as regiões do Brasil. No início da série, a Região Sudeste detinha um PIB *per capita* 38% mais elevado que a média brasileira e, no fim da série, este valor foi reduzido a 31% acima da média. No caso da região nordestina, em 1991, foi apresentado um PIB *per capita* 46% inferior à média nacional e, no término da série, este desempenho, que já era extremamente fraco, ficou ainda pior, registrando um valor 48% abaixo da média.

No tópico a seguir é realizada uma análise mais detalhada a respeito das desigualdades regionais no Brasil, mais especificamente das diferenças no desenvolvimento econômico e social da Região Nordeste em relação ao resto do país a partir do processo de abertura comercial.

DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DO DESEMPENHO BRASILEIRO E NORDESTINO

A tendência das desigualdades no Brasil

Segundo estudo de Porto (2004), logo depois do início da implementação das políticas liberalizantes nos últimos anos da década de 1980, ocorreu uma

elevação da participação das exportações no PIB, o que promoveu importantes alterações nas relações internas do mercado de trabalho, principalmente quanto ao perfil da demanda por mão de obra, modificando sua mobilidade e distribuição de renda.

Desde então, de acordo com o autor, o mercado tem elevado continuamente o grau de exigência quanto à qualificação da mão de obra, uma vez que a habilidade do trabalhador torna-se fundamental em um ambiente no qual a valorização do capital, em grande parte, depende do progresso tecnológico. Consequentemente, os postos de trabalho com menores níveis de qualificação vêm sendo gradativamente eliminados.

Outro importante aspecto a ser destacado quanto ao processo de abertura comercial e seus efeitos sobre a distribuição de renda no Brasil é a intensidade da heterogeneidade apresentada pelas diversas regiões do país.

Esta maior preferência por trabalho qualificado tem promovido um aumento excessivo da desigualdade salarial entre aqueles mais qualificados em relação aos menos hábeis, elevando, assim, a concentração de renda. Este aumento na parcela da população que detém os maiores e os menores salários explica a significativa redução da classe média no período pós-Plano Real. Esse processo, no entanto, pode se ocultado pelos indicadores de desigualdade⁵.

Algumas discussões sobre o desaparecimento da classe média, de forma equivocada, tendem a defender que a polarização e a desigualdade de renda seguem, necessariamente, a mesma direção. Na verdade, a redução da classe média está

⁵ Desde 1990, ano em que começou a ser calculado e publicado nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), tornou-se o indicador mais utilizado para avaliar o desenvolvimento. O IDH é formado pelos seguintes índices: PIB *per capita*; expectativa de vida; taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais de idade, e taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino. Este índice varia entre 0 e 1 e não explicita o grau de felicidade das pessoas e nem tampouco indica o melhor lugar do mundo para viver, mas sintetiza o desenvolvimento humano das nações. Este índice é considerado baixo quando é menor do que 0,500; médio quando varia entre 0,500 e 0,799, e alto quando é igual ou superior a 0,800, de acordo com o PNUD (2006).

diretamente associada ao esvaziamento das faixas de renda intermediárias, passando os integrantes destas a se inserirem nas altas ou baixas classes de renda. Nas palavras de Porto: “A observação teórica básica é a de que a polarização deve ser entendida de um modo diferenciado do conceito de desigualdade” (PORTO, 2004, p. 9).

A partir da Tabela 5 é possível fazer uma breve análise sobre a variação do Índice de Gini no período entre 1995 e 2005 para a Renda Domiciliar *Per Capita* (RDPC), para o rendimento mensal total, incluindo os sem rendimentos – População Economicamente Ativa (PEA) total –, e para o rendimento de todos os trabalhadores (POC) brasileiros. Ressalte-se que uma queda no índice a ser observado representa uma melhoria na distribuição de renda do Brasil.

Observa-se, conforme exposto acima, que entre 1995 e 2001 ocorreu uma suave redução da RDPC, que fica ainda mais evidente no período entre 2001 e 2005, quando o índice cai 2,8%. De semelhante modo, os índices referentes a: PEA, PEA total e POC, para o período 1995-2005, também

apresentaram uma tendência de queda durante todo o período de observação. Cabe destacar que, diferentemente da RDPC, que em sua metodologia de cálculo inclui o rendimento das pessoas inativas que fazem jus ao recebimento de aposentadoria e/ou pensão, as distribuições da PEA e PEA total refletem o que tem ocorrido no mercado de trabalho.

Segundo Hoffman (2007), a participação na renda apropriada pelos 10% e 5% mais ricos da população brasileira reduziu-se entre 2001 e 2005. Em 2001, a participação destes estratos de renda representava 47,2% e 33,8%, respectivamente. Já em 2005 esse percentual reduziu a 45,0% e 32,0%. Neste sentido, a expansão de programas sociais como o Bolsa Família foram essenciais para viabilizar uma melhoria das condições de vida dos estratos mais pobres da população.

A tendência de redução da desigualdade brasileira pode ser confirmada através da análise do coeficiente de Gini, para o período 1995-2009, explicitado no Gráfico 2. Neste período, ocorreu uma diminuição significativa do índice, passando de

Tabela 5
Evolução da desigualdade da distribuição da renda – Brasil – 1995-2005

Índice de Gini para	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
RDPC	0,599	0,6	0,6	0,598	0,592	0,594	0,587	0,581	0,569	0,566
PEA	0,589	0,584	0,584	0,581	0,572	0,571	0,569	0,561	0,553	0,55
PEA total	0,662	0,657	0,659	0,659	0,655	0,642	0,637	0,63	0,616	0,616
POC	0,585	0,58	0,58	0,575	0,567	0,566	0,563	0,554	0,547	0,544

Fonte: Hoffmann (2007).

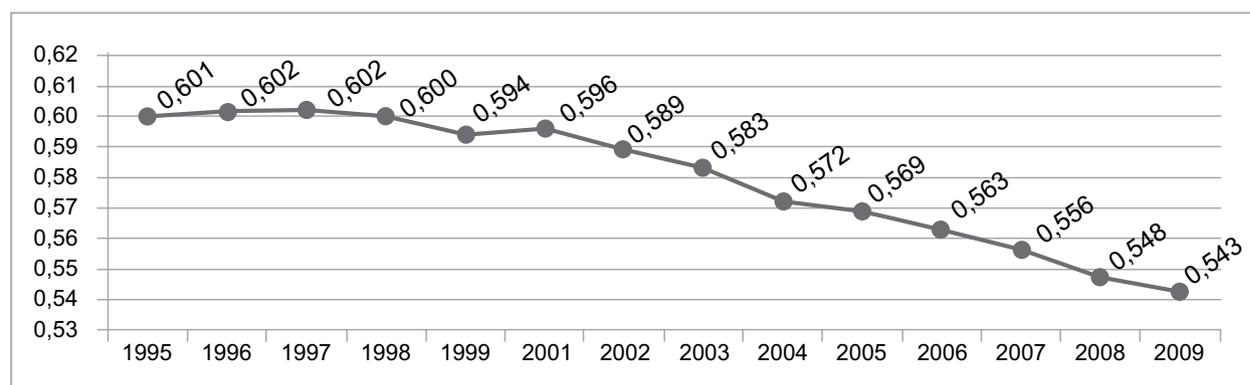


Gráfico 2
Evolução da desigualdade na renda familiar *per capita*: coeficiente de Gini – Brasil – 1995-2009

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados coletados do: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2012b).

0,601 no início da série para 0,543 em 2009. Isto representa uma queda de 5,8% durante o período de observação. De acordo com as informações disponíveis sobre os demais países a respeito deste índice, pode-se afirmar que menos de 25% deles conseguiram diminuir seu o coeficiente de Gini a uma velocidade superior à registrada no Brasil.

Esta importante redução do coeficiente de Gini no Brasil teve como fator fundamental a expansão de programas sociais do governo, dentre eles o principal é o Programa Bolsa Família que busca beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país através de transferência direta de renda. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) e beneficiou, em 2010, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), cerca de 12,9 milhões de domicílios. Outros fatores que colaboraram para a melhoria do índice foram: o aumento real do salário e a ampliação do nível de emprego, consequência do recente crescimento econômico da economia brasileira. Portanto, constata-se que a veloz diminuição da pobreza está diretamente relacionada com a redução da desigualdade.

Desigualdade regional no Brasil e o grau de sua intensidade no âmbito nordestino

Segundo Pessôa (1999), a desigualdade entre as regiões pode ser analisada basicamente sob dois pontos de vista: o primeiro deles busca fazê-lo através da identificação dos diferenciais de renda *per capita* apresentados pelas diversas regiões. O segundo observa a diferença entre a renda total das regiões, ou seja, estuda a forma de distribuição da produção e identifica as localidades onde ela se concentra. Em geral, a produção tende a se concentrar em uma região relativamente pequena e altamente industrializada, que possui elevada participação na composição do PIB.

Hipoteticamente, se forem consideradas duas regiões que apresentem renda *per capita* diferenciada e possuam mobilidade perfeita de mão de

obra e características semelhantes entre elas, o diferencial da renda *per capita* verificado poderia ser gradualmente suprimido via implementação de políticas eficazes de migração. Portanto, conclui-se que a persistência de significativas diferenças na renda *per capita* nas diversas regiões de um país somente seria possível caso a qualificação dos trabalhadores não fosse a mesma ou pelo menos equivalente.

Cabe destacar que as políticas que visam promover a desconcentração produtiva não induz, necessariamente, a uma distribuição interpessoal da renda mais eficiente e, de acordo com Pessôa (1999), provavelmente esse tem sido o principal problema brasileiro. Nesse contexto, o autor conclui que os problemas enfrentados por algumas das regiões do Brasil podem não ser consequência de suas características específicas, mas sim dos indivíduos que nela residem. Portanto, se o problema, por hipótese, é social e não regional, os agentes responsáveis pela formulação de políticas públicas direcionadas ao combate das desigualdades devem priorizar, desde sua concepção, os indivíduos e não a região. Isto não quer dizer que as políticas direcionadas às regiões devem ser esquecidas, apenas defende-se uma inversão da ordem de prioridade na implementação das medidas.

Nos últimos anos, principalmente a partir da ascensão de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República, percebe-se que o governo federal tem executado políticas assistenciais que explicitam

Tabela 6
Evolução da renda *per capita* nas regiões brasileiras – 1991/2000
em R\$ (média ponderada pela população)

Região	Renda 1991 em R\$	Renda 2000 em R\$	Taxa anual de crescimento
Centro-Oeste	168,85	235,93	3,79%
Norte	111,03	131,08	1,86%
Nordeste	82,81	113,56	3,57%
Sul	218,01	313,37	4,11%
Sudeste	209,7	277,65	3,17%
Brasil	146,68	199,87	3,50%

Fonte: Magalhães e Rabelo (2006, p. 11).

em suas diretrizes básicas alguns dos fundamentos defendidos pela tese acima mencionada.

Os dados explicitados na Tabela 6 mostram que a região nordestina detém a menor renda *per capita* do país nos dois períodos de observação, com R\$ 82,81 no primeiro período e R\$ 113,56 no segundo. Contudo, a taxa anual de crescimento registrada na década de 1990 ficou acima da média brasileira, graças à expansão das transferências diretas de renda executadas pelos programas de combate à pobreza, como Bolsa Família.

Esta informação pode ser, em parte, comprovada através dos dados expostos na Tabela 7, onde se identifica uma redução da participação proveniente do trabalho na renda total de todas as regiões brasileiras. Entre 1991 e 2000, a região que apresentou a maior redução foi a nordestina. Nesta, a participação do trabalho na renda diminuiu de 80,91%, em 1991, para 60,48%, em 2000, sofrendo uma diminuição de 3,18% ao ano.

Tabela 7
Evolução da participação da renda proveniente do trabalho na renda total das regiões brasileiras 1991/2000

Região	% em 1991	% em 2000	Taxa anual de crescimento
Centro-Oeste	88,26	73,9	-1,95%
Norte	86,15	67,19	-2,72%
Nordeste	80,91	60,48	-3,18%
Sul	84,55	72,19	-1,74%
Sudeste	83,14	69,68	-1,94%
Brasil	83,24	67,56	-2,29%

Fonte: Magalhães e Rabelo (2006, p. 11).

A partir da observação da Tabela 8 pode-se verificar uma ampliação da participação das transferências significativa na renda total das regiões do Brasil no mesmo período.

É evidente que as transferências diretas de renda promovidas pelo governo federal através de programas sociais nos anos de 1990 influenciaram positivamente o IDH das regiões mais carentes. Neste período, a região nordestina registrou uma variação média percentual em IDH da ordem de 16,49%,

enquanto a Região Sul apresentou uma melhora de 9,57% em seu índice. De acordo com dados da PNAD (2005), esta dicotomia também pode ser identificada em outros indicadores como, por exemplo, na disponibilidade ao abastecimento de água que verificou, no ano de 2005, um percentual de 73,9% do total de domicílios particulares permanentes atendidos pela rede geral de abastecimento, enquanto na Região Sul este percentual foi de 84,0%.

Através da Figura 1 é possível visualizar de forma ainda mais clara a relevância que as transferências governamentais têm assumido nos anos posteriores ao processo de abertura comercial no Brasil. Desde então, a participação destas transferências na renda total das macrorregiões brasileiras tem sido ampliada, conforme exposto na Tabela 8, e o percentual de pessoas cuja transferência do governo representa parcela superior a 50% de sua renda registrou grande expansão no Brasil entre os anos de 1991 e 2000.

Os dados até aqui apresentados confirmam a existência de grandes desigualdades entre as regiões brasileiras. Segundo Porto (2004), o crescimento econômico em determinadas regiões é mais favorável à população de baixa renda do que em outras, o que não garante que a ocorrência de tal processo nessas áreas reduza a pobreza. O crescimento econômico apresenta a capacidade de diminuir os efeitos da pobreza, contudo o impacto sobre as diversas regiões ou estados da Federação tende a ser desigual. O autor cita um conjunto de sete fatores que deve ser observado, principalmente por parte dos agentes responsáveis pela formulação e gestão de políticas públicas, se o objetivo for possibilitar que o crescimento econômico transforme-se em redução de pobreza. São eles:

- 1) os aspectos espaciais do crescimento influenciam da seguinte forma:** a pobreza nos países em desenvolvimento normalmente se concentra em áreas rurais e dificilmente é resolvida por um crescimento industrial urbano. O mais comum nesses países é o combate à pobreza absoluta;

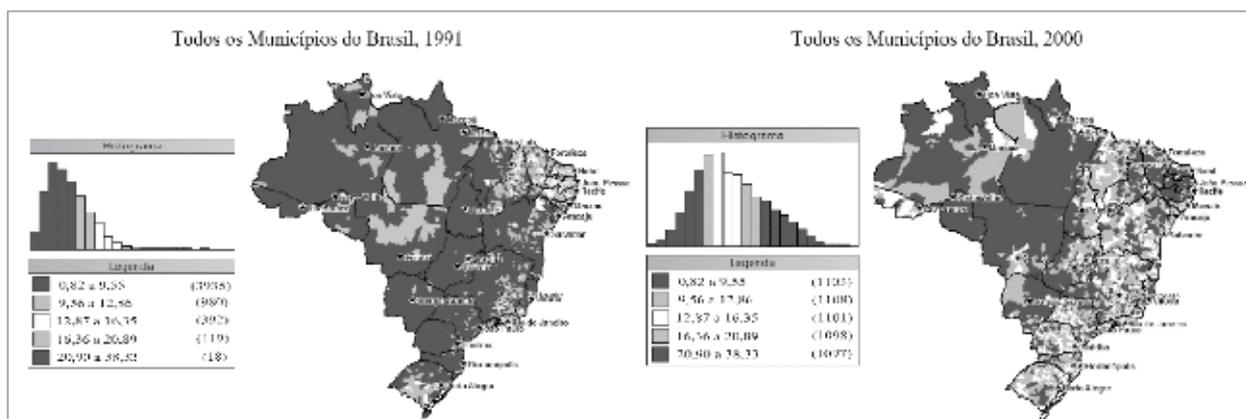


Figura 1
Percentual de pessoas cuja parcela superior a 50% de sua renda provém de transferências governamentais 1991-2000

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2000). Elaboração do autor.

- 2) **os padrões setoriais de crescimento:** quando o crescimento ocorre em um setor específico da economia, a redução da pobreza vai depender dos *links* existentes entre esse setor e a camada mais pobre da população;
- 3) **o grau de intensidade e uso de fatores de produção:** quanto mais o crescimento for trabalho-intensivo, maior será a redução da pobreza;
- 4) **o grau de desigualdade da renda e da riqueza:** quanto maior a desigualdade existente na população, menor o impacto do crescimento;
- 5) **as dimensões não-renda:** depende da capacidade do indivíduo em usufruir do crescimento em esfera não econômica através de educação e saúde, por exemplo;
- 6) **o padrão do gasto público:** o gasto do governo tem um peso importante para os indivíduos mais pobres;
- 7) **o impacto ambiental:** a classe mais pobre pode ser afetada pelo crescimento econômico através da degradação do meio ambiente.

Porto (2004) denomina de políticas “pró-pobre” aquelas que favorecem a população mais necessitada, promovendo uma distribuição mais eficiente da renda e viabilizando, através de incentivos se preciso for, investimentos que gerem a ampliação da demanda por mão de obra pouco qualificada,

aliando a isto investimentos massivos em educação e saúde. Além disso, é fundamental, de acordo com o autor, eliminar os monopólios que, na maioria dos casos, ofertam seus produtos a preços excessivamente elevados, reduzindo o bem-estar social. Outras políticas essenciais à promoção do crescimento pró-pobre são: a disponibilidade de acesso ao microcrédito e aos serviços de planejamento familiar; os incentivos a pequenas e médias empresas; o investimento em infraestrutura nas áreas rurais ou naquelas áreas cuja intensidade da pobreza apresenta níveis mais altos em relação média, entre outras.

No entanto, tais políticas devem considerar as diferentes características apresentadas pelas regiões brasileiras. Em determinados casos pode ser que a intensificação da taxa de crescimento econômico seja a opção mais adequada; em outros, políticas redistributivas podem apresentar maior grau de eficiência. Neste contexto, torna-se extremamente necessário que o Estado, ao formular políticas direcionadas à redução da pobreza ou de qualquer outra mazela social, faça uma minuciosa avaliação do alvo de sua intervenção, a fim de descobrir se o problema identificado é transiente ou crônico, se está espacialmente localizado nas áreas rurais, urbanas ou em ambas. No caso da pobreza, simplifica-se a análise considerando a relação entre renda média e a desigualdade de renda.

NORDESTE: TENDÊNCIAS, PERSPECTIVAS E POTENCIALIDADES NA CONTEMPORANEIDADE

Os entraves à exportação de bens industriais

Durante as últimas décadas, a economia do Nordeste, como um todo, não obteve vantagens comparativas em seu comércio com resto do mundo⁶, perdendo participação relativa nos produtos tradicionais, em especial algodão, fumo, açúcar e cacau. Segundo Diniz (2004), entre 1960 e 2000 as exportações brasileiras foram multiplicadas por 44, em dólares nominais, e as nordestinas, apenas por 14. Isto provocou uma acentuada queda da participação relativa da região no total das exportações brasileiras. No início da década 1960, o Nordeste detinha uma participação de 23%, porém, em 2000, atingiu apenas 7,6% (Tabela 9).

Tabela 9
Participação dos estados no total das exportações nordestinas – 1970-2000

Estados	(em %)			
	1970	1980	1990	2000
Maranhão	1,0	0,5	14,6	18,8
Piauí	0,4	0,8	1,1	1,6
Ceará	12,9	6,7	7,6	12,3
Rio Grande do Norte	2,1	2,4	2,9	3,7
Paraíba	3,6	2,1	1,7	1,9
Pernambuco	23,7	20,7	13,2	7,1
Alagoas	13,2	18,4	9,6	5,6
Sergipe	0,2	0,5	1,3	0,7
Bahia	42,9	48,0	48,0	48,3
Nordeste	100,0	100,0	100,0	100,0
Nordeste/Brasil	15,9	11,1	9,8	7,6

Fonte: Galvão (2002), Vergolino e Monteiro Neto (1998 apud DINIZ, 2004, p. 63).

⁶ O setor exportador nordestino tinha a instabilidade como principal característica, apresentando vários períodos de auge e declínio, desde a segunda metade do século XVII. Após a grande crise de 1929, os fluxos de comércio sofreram modificação com a ampliação do comércio inter-regional de mercadorias. Isto gerou uma relação de dependência e complementaridade, além de uma forte concorrência em relação à Região Sudeste.

Os produtos de origem agrícola (algodão, cacau, mamona, açúcar, fumo, sisal, castanha de caju, cera de carnaúba, entre outros) compunham cerca de 85% da pauta de exportações nordestinas até os anos 1970. A redução das exportações de açúcar – que até a década de 1980 era o produto de maior relevância – promoveu uma significativa diminuição da participação relativa dos estados de Pernambuco e Alagoas no total das exportações da região, reduzindo-a de 39,1% para 12,7% entre 1980 e 2000.

Nos anos de 1980, a pauta de exportação nordestina começou a registrar uma relativa diversificação, com a introdução de produtos petroquímicos e celulose (na Bahia) alumínio e gusa (no Maranhão), promovendo uma elevação da participação destes estados no total do valor exportado da região. No entanto, estes dois estados não apresentam muita vinculação com o Nordeste oriental. Este fato se explica por estarem geograficamente localizados nos extremos da região. Nos demais estados nordestinos, nesse período, a expansão das exportações baseou-se basicamente em pescados e frutas. Contudo, recentemente alguns passaram a exportar calçados e tecidos, principalmente o Ceará. A expansão observada ainda é pouco relevante considerando a magnitude da economia e da população desses estados (DINIZ; BASQUES, 2004).

A falta de capacidade exportadora observada na Região Nordeste pode ser explicada pela lógica do modelo de substituição de importações no qual se baseou significativa parcela da ampliação do setor industrial nordestino nas últimas décadas. O referido modelo fez com que a região ficasse cada vez mais dependente da importação de bens de capital e insumos, o que promoveu um crescimento da participação nordestina no total das importações brasileiras, passando de 5% no início dos anos de 1960 para 9% em 2001 (GALVÃO, 2002). A principal consequência dessa estrutura exportadora foi a geração de *déficits* na balança comercial a partir de 1996.

A incapacidade estrutural de expandir as exportações é um grande entrave para o crescimento e o

desenvolvimento econômico no Nordeste. Todavia, recentemente têm surgido algumas alternativas. A primeira delas é o potencial exportador apresentado pelo estado do Maranhão, principalmente com relação aos bens minerais e siderúrgicos. A segunda alternativa é a promissora expansão da produção de soja nos estados da Bahia, do Maranhão e do Piauí E, por fim, a produção de veículos na Bahia, através da Ford. Paralelamente, existem produtos de menor relevância que podem auxiliar na elevação da capacidade exportadora nordestina, tais como: o camarão de cativeiro e os da fruticultura irrigada. No entanto, a produção desses bens é extremamente vulnerável à direção dada à política cambial.

Entre 1998 e 2011, as transações comerciais nordestinas com o resto do mundo (exportações mais importações) expandiram-se cerca de 471,6%, segundo informações da Sudene. No mesmo período, as exportações apresentaram uma tendência positiva, registrando uma elevação de 406,1%, atingindo cerca de US\$ 18,8 bilhões, em 2011. Por

Assim, foram registrados *déficits* na balança comercial nordestina entre os anos de 1998 e 2002, em 2007, 2010 e 2011. Neste último ano, registrou-se o mais elevado *déficit* dos últimos 14 anos, fortemente influenciado pelo incremento das importações, mais que duas vezes superior ao crescimento das exportações. O *déficit* acumulado nos dois últimos anos do período atingiu US\$ 7,0 bilhões.

Vale destacar que a Região Nordeste registrou *déficit* com Estados Unidos (aproximadamente US\$ 2,1 bilhões), China e Argentina, seus três mais relevantes parceiros comerciais. Este *déficit* pode ser explicado, em grande parte, pelo acréscimo nas importações de bens de capital – principal forma de absorção de tecnologia pelo empresariado brasileiro, de acordo com o Banco Mundial – e, também, de combustíveis e lubrificantes.

O principal desafio a ser enfrentado é o baixo nível de competitividade registrado nos setores industriais leves da região, particularmente o de confecções, o têxtil e o de calçados, cuja concorrência imposta no âmbito internacional, notadamente pela

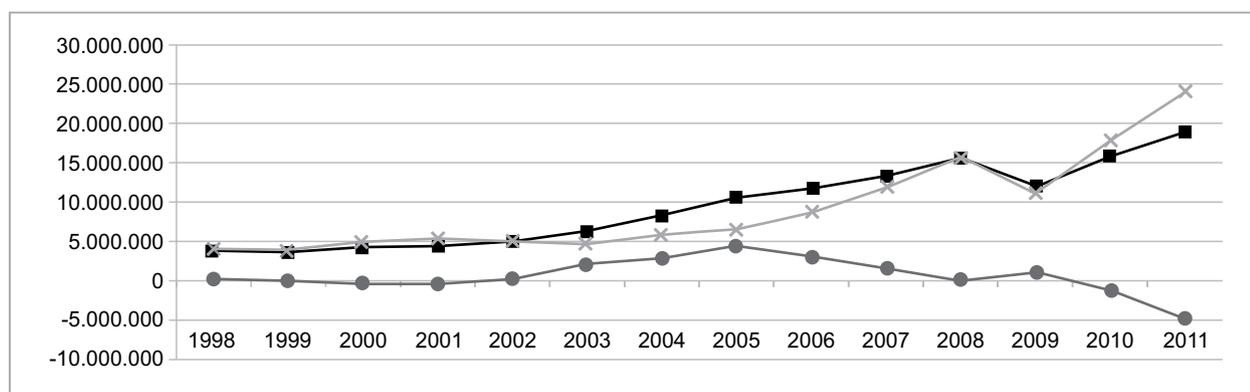


Gráfico 3
Evolução da balança comercial nordestina – 1998-2011

Fonte: MDIC-Secex; MI/Sudene/DPLAN/CGEP/CID. (apud SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE, 2011).
Nota: (1) dados preliminares.

sua vez, as importações obtiveram um crescimento da ordem de 535,6%, representando, aproximadamente, US\$ 24,2 bilhões no mesmo ano. Portanto, apesar da significativa expansão das exportações, o ritmo de crescimento das importações foi consideravelmente mais acelerado.

produção chinesa, é mais elevada. Desta forma, defende-se neste artigo que a eventual implementação de uma política de desenvolvimento para o setor industrial nordestino deve incorporar, como um de seus elementos fundamentais, a constituição de um sistema de incentivos e apoio às exportações,

principalmente através do fornecimento de melhores condições de infraestrutura física. Com relação a este ponto, cabe ressaltar que, embora a Região Nordeste ainda careça de uma política de desenvolvimento específica para seu setor industrial, atualmente estão sendo realizados grandes investimentos na infraestrutura de transporte em todo país, inclusive no Nordeste, através dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em 2011 teve início a segunda etapa do programa, denominada de PAC 2, que vai até 2014. Nesta etapa ocorrerá um considerável incremento – acréscimo nominal de 45% – no valor dos investimentos realizados na etapa anterior. O PAC 2, que compreende o período de 2011 a 2014, dá continuidade às ações implementadas no primeiro ciclo e executa novos projetos em uma série de segmentos, tais como transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Foram seis as áreas de investimentos nesta segunda etapa: Cidade Melhor; Comunidade Cidadã; Minha Casa, Minha Vida; Água e Luz para todos; Transportes; e Energia (Comitê Gestor do PAC 2011).

De acordo com os dados da Tabela 10 verifica-se que a Região Nordeste obteve o segundo maior orçamento para infraestrutura do país, aproximadamente 35% do total brasileiro. Cerca de 83% deste valor refere-se às obras do PAC, que estão ajudando a dinamizar a infraestrutura nordestina. Contudo, do valor total previsto no orçamento apenas 30,4% foram realizados até o mês de maio de 2011, de acordo com informação concedida pelo Banco do Nordeste (BNB). É importante destacar

a relevância do direcionamento destes investimentos para a região, uma vez que podem contribuir significativamente para seu desenvolvimento, diminuindo, assim, o nível das desigualdades sociais e econômicas em relação às áreas mais desenvolvidas do país.

Na Tabela 11 fica evidenciado que os três estados da Região Nordeste que possuem a maior parcela dos investimentos previstos no orçamento são: Maranhão, com R\$ 47,8 bilhões; Pernambuco, com R\$ 33,8 bilhões, e Ceará, com R\$ 33,4 bilhões, representando 33,7%, 23,8% e 23,5% do orçamento, respectivamente. Esses estados recebem, conjuntamente, 81% do valor total do investimento de infraestrutura direcionado para a região, aplicando-os essencialmente em refinarias, ferrovias e portos. Os estados da Bahia e de Alagoas serão beneficiados com R\$ 5,7 bilhões e R\$ 5,3 bilhões, respectivamente. Os demais estados nordestinos – Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí e Paraíba – absorverão investimentos de menor monta, cerca de R\$ 5,8 bilhões, em seu conjunto.

Conforme exposto na Tabela 11, entre todos os estados do Nordeste, a Paraíba foi o que apresentou o maior percentual do orçamento efetivamente investido nas obras previstas, cerca de 84,9% dos valores orçados, totalizando aproximadamente R\$ 1,7 bilhão. Logo em seguida estão os estados da Bahia, com 59,4% dos valores previstos no orçamento, totalizando R\$ 3,4 bilhões de investimento, e Pernambuco, com R\$ 18,4 bilhões investidos, ou seja, aproximadamente 54,5% dos valores orçados. Maranhão e Ceará, por sua vez, foram os que

Tabela 10
Orçamento para infraestrutura – Brasil

Estados	Combustíveis		Saneamento		Transporte		Energia		Total	
		%		%		%		%		%
Centro-Oeste	584	4,5	2.563	19,8	5.148	39,7	4.667	36	12.962	100
Norte	650	1,2	2.063	3,8	7.198	13,1	44.834	81,9	54.745	100
Nordeste	94.681	66,8	15.070	10,8	15.500	10,9	16.408	11,6	141.657	100
Sul	2.472	13,1	158	0,8	6.868	36,3	9.432	49,8	18.930	100
Sudeste	68.210	38,6	18.324	10,4	70.288	39,8	19.747	11,2	176.569	100
Brasil	166.597	41,1	38.178	9,4	105.001	25,9	95.086	23,5	404.863	100

Fonte: Revista Anuário Exame Infraestrutura 2010-2011. Elaboração: BNB/Etene (2011).

Tabela 11
Orçamento para infraestrutura para os estados do Nordeste

(em Milhões)

Regiões	Combustíveis			Saneamento			Transportes			Energia			Total		
	A	B	B/A%	A	B	B/A%	A	B	B/A%	A	B	B/A%	A	B	B/A%
MA	40.533	5.000	12,3	-	-	-	3.273	414	12,6	3.974	2.513	63,2	47.780	7.926	16,6
PE	27.854	15.979	57,4	2.115	1.195	56,5	3.565	1.197	33,6	251	50	19,9	33.785	18.421	54,5
CE	22.533	-	-	1.120	201	17,9	4.393	2.469	56,2	5.387	1.857	34,5	33.433	4.527	13,5
AL	354	229	64,6	3.794	532	14,0	1.124	484	43,0	-	-	-	5.272	1.245	23,6
BA	2.681	1.731	64,6	1.085	371	34,1	1.899	1.256	66,1	93	64	68,8	5.758	3.422	59,4
PB	-	-	-	1.477	1.298	87,9	468	353	75,4	-	-	-	1.945	1.651	84,9
PI	533	-	-	717	243	33,9	28	21	75,0	214	54	25,0	1.492	318	21,3
RN	193	123	63,7	483	107	22,2	209	115	55,0	508	-	-	1.393	345	24,8
SE	-	-	-	479	197	41,1	540	125	23,1	-	-	-	1.019	322	31,6
Outros ⁽¹⁾	-	-	-	3.801	831	21,9	-	-	-	5.979	4.058	67,9	9.780	4.889	50,0
NE	94.681	23.061	24,4	15.070	4.975	33,8	15.500	6.434	41,5	16.406	8.595	52,4	141.657	43.065	38,4

Fonte: Revista Anuário Exame Infraestrutura 2010-2011. Elaboração: BNB/Etene (2011).

(1) Projetos que envolvem dois ou mais estados.

Legenda: A = Valores orçados

B = Valores investidos (diferença entre o valor previsto e o valor que falta para concluir as obras).

registraram os menores percentuais do total dos investimentos planejados até maio de 2011, com apenas R\$ 7,9 bilhões e 4,5 bilhões, o que representa 16,6% e 13,5% dos valores inicialmente previstos no orçamento daqueles estados.

Política de desenvolvimento industrial: uma proposta para a Região Nordeste

Segundo Diniz e Basques (2004), as diretrizes de uma política estão divididas em três grandes grupos, a saber: as políticas gerais, as políticas setoriais e as políticas locais. A integração entre os objetivos e os instrumentos que serão utilizados é fundamental para viabilizar a execução conjunta destas políticas. Neste processo devem-se considerar as diferentes escalas territoriais e as características inerentes a cada região ou localidade cuja intervenção será realizada.

Todavia, a elaboração e a execução de uma nova política regional exigirá que seja estabelecido, nos próximos anos, um novo critério de regionalização para o Nordeste. Esse aspecto deve ser levado em conta, dada a existência de grandes diferenças no vasto território nordestino, tanto do

ponto de vista econômico e social – como demonstrado por Tânia Bacelar em *Nordeste, Nordeste: que Nordeste?* – quanto do ponto de vista climático, por exemplo. Este critério precisa ser capaz de articular, de forma coerente, os objetivos gerais das políticas governamentais às reais necessidades de cada região ou localidade, considerando suas principais potencialidades e desafios.

Atualmente, a população nordestina concentra-se, em grande parte, em torno das regiões metropolitanas de Fortaleza (CE), Recife (PE) e Salvador (BA). Além disso, a localização espacial das capitais do Nordeste, à exceção de Teresina, em áreas litorâneas e a ausência de uma rede urbana integrada de dimensão e escala média no interior da região – consequências do processo de formação histórica do Complexo Nordestino – fazem com que seja fundamental uma atuação efetiva do estado, em caráter de urgência, como instrumento de política de desenvolvimento industrial, a fim de garantir um maior suporte à formação, à ampliação e à articulação de uma rede urbana integrada de cidades médias no interior do extenso território nordestino.

As atividades industriais precisam ter acesso a uma série de serviços de suporte à produção e,

por esta razão, tendem a se localizar em centros urbanos de grande e médio porte, uma vez que estes possuem condições de ofertar os requisitos locacionais exigidos pela indústria. Desta forma, defende-se neste artigo que uma das principais prioridades para a expansão de segmentos mais dinâmicos da indústria no Nordeste é a execução de um projeto de desenvolvimento de uma rede urbana de escala média, que seja capaz de ofertar a infraestrutura e os serviços adequados às exigências do capitalismo moderno. Assim, esta rede urbana poderia exercer a importante função de minimizar, ou mesmo inverter, o processo de concentração econômica e populacional nas três principais metrópoles da região.

Ao mesmo tempo, a criação de uma nova rede urbana exigirá uma constante avaliação das instituições que operam na região a fim de compatibilizar os objetivos específicos de cada uma delas, principalmente aquelas diretamente ligadas ao desenvolvimento regional e às dificuldades mais recentes enfrentadas pelo Nordeste, conferindo, assim, um caráter mais dinâmico a estas instituições. Entre as que possuem maior destaque na região podem ser citadas: Banco do Nordeste (BNB), Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs) e Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf).

Este acompanhamento se direciona a diversos aspectos. Os principais dentre eles são: avaliação de desempenho quanto à concretização dos projetos e à identificação dos impactos sociais e econômicos gerados sobre as diferentes áreas objetos da intervenção estatal. Paralelamente, é fundamental que seja feita uma avaliação quanto aos desvirtuamentos, notadamente aqueles relacionados à corrupção ativa e passiva, que ocorrem no interior do sistema, executando, inclusive, ações punitivas quando necessário.

Após a realização de uma minuciosa análise e avaliação dos aspectos citados, além de muitos outros, as instituições que apresentarem índices de

desempenho muito abaixo do desejado deveriam ser reestruturadas a fim de garantir que seja dado maior suporte à implementação das políticas e, assim, criar as condições necessárias para que os objetivos propostos sejam alcançados.

O fortalecimento das instituições de financiamento e de fomento ao desenvolvimento regional deverá ter como foco a instalação de novas unidades produtivas que atuem com média e alta tecnologia para que se possam aumentar a produção e a produtividade em patamares compatíveis com a recuperação das exportações regionais. Conforme demonstrado durante o transcorrer deste artigo, a região nordestina vem perdendo participação relativa no total das exportações brasileiras ao longo das últimas décadas. Em contrapartida, a base produtiva regional instalada após o processo de abertura comercial ampliou o grau de dependência com relação às importações, invertendo a situação histórica de *superávits* comerciais com o resto do mundo.

Neste contexto, torna-se fundamental para o Nordeste a constituição de uma política forte de incentivo às exportações. Além de garantir um tratamento fiscal e tributário diferenciado na medida das diferenças apresentadas em relação às demais regiões brasileiras e, também, assistência técnica à produção. A política pró-exportações precisa incentivar, através de cursos direcionados ao empresariado nordestino, por exemplo, a disseminação de novas técnicas gerenciais e métodos de negociação, a fim de facilitar a entrada dos produtos produzidos na região em novos mercados. Neste sentido, deve ser criada uma política de inovação (tecnológica, administrativa etc.) que esteja permanentemente sendo atualizada pelas autoridades comprometidas com o novo desenvolvimento econômico regional. Ou seja, faz-se mister a criação de um sistema de inovação regional.

Segundo Sbicca e Pelaez (2006), o sistema de inovação é um conjunto de instituições públicas e privadas que cooperam nos âmbitos micro e macroeconômico para o desenvolvimento e a difusão de novas tecnologias. A inovação ocorre, portanto, quando

uma determinada empresa apreende e introduz novos métodos, produtos, desenhos ou processos.

O processo de inovação também envolve outros agentes além da empresa inovadora – como aqueles relacionados ao consumo, ao financiamento e à regulação da tecnologia. A grande característica do processo inovativo é a interatividade entre vários agentes, tais como: agências governamentais, universidades, empresas, institutos de pesquisa e instituições financeiras. O Estado e as universidades, em geral, apresentam como principal atividade a pesquisa básica – que não tem por objetivo uma aplicação imediata. Já as empresas tendem a atuar preponderantemente no desenvolvimento de pesquisas aplicadas – orientadas à resolução de problemas ligados ao setor produtivo. As instituições financeiras também exercem relevante função através da concessão de financiamentos para a execução dos dois tipos de pesquisas acima mencionadas.

Produzir conhecimento, ciência e tecnologia no Nordeste pode ser uma estratégia eficiente para a geração de vantagens locais consistentes na região, uma vez que a sustentação de vários setores no longo prazo, principalmente aqueles mais dinâmicos, é extremamente difícil quando estes estão fundamentados unicamente em incentivos fiscais e na grande disponibilidade de mão de obra barata e pouco qualificada. A implementação desta política pode significar um primeiro passo em direção à conquista de uma independência relativa da região em relação ao seu desenvolvimento econômico e social, atraindo investimentos mais dinâmicos e diminuindo seu grau de vulnerabilidade.

Neste sentido, os agentes responsáveis pela formulação de uma política que vise incentivar a inovação no Nordeste devem, desde sua formulação, estar preparados para superar eventuais obstáculos que possam ser impostos pelas classes políticas mais retrógradas e os setores tradicionais da região, tais como: açúcar, pecuária e cacau, por exemplo.

As políticas setoriais precisam estar articuladas com as políticas gerais e locais, pois muitas das proposições aqui realizadas são complementares

entre si. Assim, considerando-se as características produtivas, as tendências, as perspectivas e as potencialidades da Região Nordeste, alguns setores da indústria podem ser vistos como alvos prioritários para as políticas setoriais. Entre eles podem ser citados os seguintes setores: açúcar e álcool, químico, confecções e calçados. A seguir, com apoio da literatura especializada foram analisadas/elaboradas algumas propostas para estes setores específicos.

Considerando-se a importância que a produção sucroalcooleira assume no processo de reprodução capitalista dos estados de Pernambuco e Alagoas, torna-se necessário implementar uma política específica para este setor, a fim de minimizar os perversos impactos sociais e econômicos provocados pela inércia de sua produção. Simultaneamente, é extremamente relevante estimular não só as pesquisas científicas na área de biocombustíveis, mas, também, o desenvolvimento de atividades alternativas que possam absorver a mão de obra atualmente alocada neste setor.

Quanto à indústria química regional, a sustentação e o incentivo à sua ampliação são de extrema urgência para que se possam gerar vantagens locais duradouras, uma vez que os principais fatores que têm atraído investimentos para a região nas últimas décadas (mão de obra abundante e barata, incentivos fiscais e financeiros) podem vir a ser eliminados em médio e longo prazo.

A indústria petroquímica tem desempenhado papel relevante na economia regional, notadamente para o estado da Bahia. Esta indústria apresenta boas possibilidades de articulação e complementaridade com as demais atividades químicas desenvolvidas no Nordeste e, também, com os outros setores da indústria.

Neste sentido, algumas prioridades podem ser estabelecidas para o desenvolvimento e a consolidação do complexo químico nordestino. A primeira é a expansão da produção de insumos, tanto os naturais quanto os sintéticos, a partir de um programa de incentivos à cotonicultura e à indústria química. Outra importante política para este setor se refere à

manutenção e à ampliação da qualificação do trabalho técnico – realizado principalmente no interior dos institutos federais de ensino. Finalmente, a abertura de linhas de crédito direcionadas à atualização tecnológica das plantas assume importância fundamental, assim como o estímulo a uma maior integração com a indústria de confecções e de calçados.

Em relação à indústria de confecções pode-se afirmar que este ramo é um dos mais tradicionais do Nordeste, porém, nas últimas décadas, o setor evoluiu consideravelmente e passou por um importante processo de expansão, com duas características diferentes. Por um lado ocorreu um crescimento do artesanato tradicional que também vem evoluindo gradativamente, adotando métodos produtivos um pouco mais modernos, como é o caso da produção de *jeans* em Toritama (PE) e de redes em São Bento (PB), por exemplo. De outro, diversas indústrias de confecções foram atraídas para a região, preponderantemente através de incentivos fiscais. Dentre as principais encontram-se: Hering, Vicunha, Coteminas, Marisol e outras (DINIZ; BASQUES, 2004).

Diferente da indústria de confecções, a indústria de calçados foi instalada recentemente na região nordestina, proveniente, em grande parte, dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul. Esta indústria é especializada na fabricação de calçados sintéticos. Assim como a indústria de confecções, a de calçados também se localizou no Nordeste em busca dos incentivos fiscais e mão de obra barata, e mantém pouca relação com as demais atividades praticadas na região, uma vez que recebe os insumos, fabrica seus produtos e, logo em seguida, os vende em mercados externos à região. Por esta razão pode-se dizer que funciona como enclave.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado no presente trabalho, o recente debate sobre a desconcentração produtiva nacional tem-se caracterizado por argumentos que apresentam uma perspectiva um tanto quanto

pessimistas. Em síntese, estes argumentos destacam: a transformação no papel desempenhado pelo Estado; as vantagens do Sudeste, notadamente São Paulo, quanto à disponibilidade de infraestrutura, mão de obra qualificada, maior investimento em pesquisa, maior proximidade do Mercosul, quantidade superior de municípios de grande e médio porte com elevada capacidade de atrair investimentos, entre outros fatores.

Apesar dos fatos e argumentos defendidos por Diniz (1993), Guimarães Neto (1995) e Cano (1995), são identificados alguns outros fatos e potencialidades na Região Nordeste que podem contrabalançar, ao menos em parte, as vantagens apresentadas pelas áreas localizadas no centro de acumulação capitalista brasileiro, desde que atrelados a um projeto nacional de desenvolvimento regional.

Ainda que ocupem posição subalterna na divisão inter-regional do trabalho, os polos industriais e agroindustriais já em funcionamento no Nordeste podem beneficiar-se de algumas vantagens competitivas e do maior incentivo às exportações, apresentando, assim, potencial para assumir um papel mais relevante para o país no futuro.

As deseconomias de aglomeração que ocorrem nas regiões Sul e Sudeste – explicitadas nos custos de terrenos, nos diferenciais de salário e na atuação dos sindicatos, entre outros – também podem, em determinados casos, fazer com que novos projetos industriais e/ou agropecuários sejam atraídos pelas regiões periféricas. Por último, os incentivos fiscais e financeiros também podem ajudar a atrair investimentos produtivos para o Nordeste.

Diversas atividades apresentam potencial para elevar o nível do produto nordestino. Além do turismo, segmento bem desenvolvido na região, mas com muitas possibilidades de crescimento, destacam-se: a exploração mineral; a agricultura irrigada no semiárido; a emergência de alguns polos industriais em cidades de médio porte, e a disponibilidade de centros, como Recife e Campina Grande, que possuem boa qualificação na área científica e tecnológica.

Desta forma, para que estas potencialidades possam efetivar-se é necessário que ocorra uma reativação da política de desenvolvimento regional, além de modificações na hierarquia das tarifas de importação. Neste sentido, este trabalho defende a implementação de uma política mais ostensiva de incentivos fiscais e creditícios, que também busque a ampliação da infraestrutura das regiões menos desenvolvidas.

Neste contexto, espera-se que o Estado compense, através de ações mitigadoras quando preciso, a relativa falta de investimentos privados. Porém, cabe ressaltar que a economia geralmente dá respostas mais amplas e permanentes quando à intervenção incentiva à expansão da base produtiva.

Percebe-se que os investimentos estatais direcionados às regiões periféricas nos últimos anos vêm apresentando uma tendência de concentração em suas áreas mais dinâmicas, ou seja, onde os agentes privados preferem localizar-se em função da existência dos novos fatores de competitividade, gerando um dinamismo conduzido pela lógica do mercado. O que preocupa a partir de tal constatação é que, no Nordeste, muitas áreas não-competitivas possuem grande contingente populacional.

A conclusão que emerge das observações e análises realizadas neste trabalho é a de que a inserção brasileira na economia internacional, em um ambiente de intensa globalização, foi bastante diferenciada. Esta diferenciação tende a aprofundar as históricas e perversas desigualdades entre as regiões do país. A própria forma pela qual ocorre o crescimento da economia mundial é extremamente assimétrica. Segundo Pacheco (1996), os agentes econômicos globais interessam-se apenas pelos espaços competitivos do Brasil. Esta observação é fundamental, pois chama a atenção para a orientação dos investimentos a partir de interesses privados e não do interesse nacional brasileiro.

Assim, de acordo com o exposto, fica claro que as desigualdades históricas entre as regiões brasileiras tendem a aprofundar-se, destacando-se apenas alguns focos de competitividade e dinamismo, caso

não seja implementada, em caráter de urgência, uma política nacional de desenvolvimento regional.

A grave crise pela qual passa o Estado, desde o incontestável alinhamento com o Consenso de Washington, e o evidente tratamento não prioritário concedido ao objetivo da integração nacional, nas últimas décadas, sinalizam neste sentido. Cabe ressaltar, como mencionado anteriormente, que isso seria conveniente a determinados grupos econômicos e políticos conservadores que historicamente têm colocado seus próprios interesses acima dos interesses da nação.

Esta tendência de agravamento das desigualdades vem fortalecendo dinâmicas específicas no interior dos estados nordestinos. No Rio Grande do Norte e em Pernambuco, por exemplo, o dinamismo das áreas de fruticultura contrapõe-se à grave crise das áreas do antigo complexo gado-algodão – apesar de estas áreas ficarem próximas, em ambos os estados. De semelhante forma, a morosidade na busca por alternativas para a produção do cacau na Bahia contrasta-se com o dinamismo das áreas situadas no oeste do estado.

Furtado (1992) já afirmava que a inserção seletiva da economia brasileira à economia mundial teria como consequência o abandono das áreas não-competitivas. Portanto, há pelo menos duas décadas, a tendência de fragmentação da economia brasileira vem-se manifestando sem que o Estado atue efetivamente a fim de contrarrestar os efeitos negativos deste processo. Ao que parece, o Nordeste já está dando sinais de que deverá acompanhar esta tendência geral de fragmentação nos próximos anos. Assim, o futuro aponta, particularmente com relação à região nordestina, para a intensificação das heterogeneidades herdadas do passado recente.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap; Unesp, 1995. p. 125-156.

- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, jan./abr. 1997.
- _____. Brasil nos anos 90: opções estratégicas e dinâmica regional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 1, n. 2, p. 9-24, mar. 2000.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. Economia política e dimensão territorial do desenvolvimento. In: *Encontro Brasileiro de Economia Política*, Fortaleza-CE, 2000.
- _____. Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o global e local. Campinas: Unicamp, 2007. 240 p.
- BOLETIM CONJUNTURAL NORDESTE DO BRASIL, Recife: Sudene, n. 6, ago. 1999.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. *Programação de Financiamento do FNE para o ano de 2011*. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/fundos/fundos_constitucionais>. Acesso em: 28 set. 2012.
- CANO, Wilson. Raízes da concentração industrial em São Paulo. 2. ed. São Paulo: Difel, 1977.
- _____. Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil (1930/1995). 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP; IE, 1998. (30 anos de Economia – UNICAMP, 2).
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. Xamã, São Paulo, 1996.
- DINIZ, Clélio Campolina; BASQUES, Maria Fernanda Diamante. *A industrialização nordestina recente e suas perspectivas*. Fortaleza: BNB, 2004.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento*. São Paulo: Nacional, 1979.
- _____. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *A formação econômica do Brasil*. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GALVÃO, O. J. A. (Coord.). *O comércio e a inserção competitiva do Nordeste, no exterior e no Brasil*. [S.l.]: BNB, 2002.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: FUNDAJ; Editora Massangana, 1989.
- _____. Dinâmica recente das economias regionais brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, n. 3, 1995.
- Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste. Departamento da Imprensa Oficial, 1959.
- HARVEY, David. *Novo imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.
- HOFFMANN, Rodolfo. *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- KEYNES, John Maynard. Teoria geral do emprego, do juro e da moeda. Tradução Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992.
- _____. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 3 out. 2012c.
- LIMA, J. Policarpo R. *The national alcohol programme, state ad capitalism in Northeast Brazil*. Tese (PhD)-University College London, Londres, 1988.
- _____. A abertura comercial, rebatimentos regionais e o planejamento: o Nordeste em realce. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 16, n. 29, mar. 1998.
- MOREIRA, Raimundo. O Nordeste brasileiro: uma política regional de industrialização. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- PACHECO, Carlos Américo. Desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, n. 6, jun. 1996.
- PESSÔA, Samuel de Abreu. *Economia regional, crescimento econômico e desigualdade regional de renda*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PORTAL BRASIL. *Execução Orçamentária PAC*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac>>. Acesso em: 14 jun. 2012.
- PORTO, Sabino S. J.; COMIM, Flávio V; Ribeiro, Eduardo P. *Crescimento pró-pobre no Brasil: uma análise exploratória*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.
- SBICCA, Adriana; PELAEZ, Víctor. Sistemas de inovação. In: PELAEZ, Víctor; SZMRECSÁNYI, Tomás (Org.). *Economia da inovação tecnológica*. São Paulo: HUCITEC, 2006.
- SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 14 jun. 2012.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Agregados econômicos regionais: nordeste do Brasil -1965-98*. Recife: Sudene, 1999. 191 p.
- _____. *Boletim conjuntural: comércio exterior 2010-2011*. Recife: Sudene, 2011.

Artigo recebido em 15 de julho de 2013

e aprovado em 28 de julho de 2013.

Desenvolvimento municipal e eficiência dos gastos públicos na Bahia: uma análise do IFDM a partir da metodologia DEA

*Gabriel Teixeira Ervilha**

*Frederick Fagundes Alves***

*Adriano Provezano Gomes****

- * Mestrando em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). gabriel.ervilha@ufv.br.
- ** Mestrando em Economia na Universidade Federal de Viçosa (UFV), graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ), frederick.alves@ufv.br.
- *** Doutor em Economia Aplicada e graduado em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do Departamento de Economia da UFV. apgomes@ufv.br

Resumo

Atualmente uma importante fonte de informação na definição de políticas públicas e investimentos entre os municípios brasileiros é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), ao qual cabe não somente representar a atual conjuntura econômico-social do município, mas também considerar os esforços envolvidos na busca de melhores resultados. Dentro desse contexto, o presente trabalho tem o objetivo de apresentar como indicador de análise a eficiência, que pode gerar melhores resultados e, conseqüentemente, novos meios de se alcançar um desenvolvimento municipal. Através da utilização da metodologia não paramétrica da análise envoltória de dados – Data Envelopment Analysis (DEA) –, sendo os resultados refinados pela detecção de *outliers*, revela-se uma alta ineficiência nos gastos com educação e saúde nos municípios baianos, indicando que serviços mais eficientes podem, sim, gerar um grande impacto na busca pelo desenvolvimento municipal.

Palavras-chave: IFDM. DEA. Gastos públicos municipais.

Abstract

Currently being an important source of information in the definition of public policies and investments between Brazilian municipalities, not only lies with the Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) depict the current socio-economic situation of the county, but also consider the efforts involved in pursuing better results. Within this context, this work aims to present how a new component, the efficiency, can generate better indicators and, consequently, new ways of achieving municipal development. By using the non-parametric method of Data Envelopment Analysis (DEA), and the results refined by the outlier detection, a high inefficiency in spending on education and health is revealed in municipalities in Bahia, indicating that more efficient services can indeed generate a great impact on the search for municipal development.

Keywords: IFDM. DEA. Public spending.

INTRODUÇÃO

A ideia de desenvolvimento é tão subjetiva quanto à de utilidade. Durante muito tempo, entretanto, a medida mais comum do bem-estar humano agregado foi a renda nacional, usualmente expressa pelo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* ou pelo Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*. Ambos, entretanto, sofreram críticas por representar modos de valoração de bem-estar, especialmente porque: 1) somente registram transações monetárias; 2) igualam *commodities* que geram efeitos positivos e negativos sobre o nível de satisfação coletivo; 3) contabilizam como custos os esforços de amenizar problemas ambientais; 4) tratam os recursos naturais como livres e ilimitados; 5) não atribuem valor ao lazer; 6) ignoram a liberdade e os direitos humanos, e 7) ignoram a distribuição de renda da sociedade (STANTON, 2007).

A partir da dificuldade de apenas aspectos referentes à renda retratarem o nível de bem-estar de uma nação, um estado, um município ou um território qualquer, muitos órgãos de pesquisa e agências nacionais e internacionais de desenvolvimento começaram a dar atenção a medidas que, mediante a combinação de indicadores, poderiam representar o nível de progresso social. O grande questionamento passava a ser, como destacado por Hicks e Streeten (1979), a escolha das variáveis e a forma de combiná-las.

No início da década de 1990, foi lançado pela Organização das Nações Unidas (ONU) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que se propôs a verificar o nível de desenvolvimento de um país utilizando-se de indicadores de desempenho. O IDH assim passou a ser o mais conhecido cálculo do desenvolvimento humano (TORRES; FERREIRA; DINI, 2003). A partir dele, o debate referente aos aspectos econômicos e sociais passou a ser mais direcionado à qualidade de vida e às condições essenciais da sociedade, opondo-se às antigas mensurações em que a esfera econômica do indivíduo sobressaía-se ante os aspectos sociais inerentes a ele.

Com o IDH, inicialmente proposto para mensurar o nível de desenvolvimento de uma nação, surgem também indicadores em níveis menos abrangentes, como para estados, municípios e até territórios mais locais. Entretanto, a dificuldade de mensuração desses indicadores locais torna-se maior à medida que o território fica mais específico, diante dos dispêndios temporais e financeiros inerentes à captação das informações necessárias. Nesse caso, os indicadores locais normalmente apresentam-se com periodicidades menores.

Distinguindo-se por apresentar periodicidade anual e por acompanhar o desenvolvimento de todos os atuais 5.565 municípios brasileiros, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é hoje referência para o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico, tanto no recorte local, quanto nacional. O IFDM apresenta semelhanças com o IDH, pois acompanha as três áreas de interesse deste: renda, educação e saúde, utilizando-se exclusivamente de estatísticas oficiais.

Mas, assim como em outros inúmeros indicadores, surge a dúvida referente à capacidade de as informações fornecidas pelo IFDM exprimirem claramente os esforços públicos e privados na determinação dos componentes considerados básicos ao desenvolvimento de um município.

Fonte de informação não apenas para a gestão pública na verificação das atuais circunstâncias, o IFDM é um guia para todas as pessoas e organismos públicos e privados na definição de políticas públicas e investimentos entre os municípios. Cabe a ele, portanto, não somente definir a atual conjuntura econômico-social, mas também considerar os esforços envolvidos na busca de melhores resultados. Nesse sentido, os municípios podem utilizar seus recursos na busca de bons indicadores, mas se deparam com restrições orçamentárias e com a dificuldade de utilizá-los da maneira mais racional possível. Dessa forma, a eficiência dos gastos em componentes básicos do desenvolvimento municipal é importante medida dos esforços auferidos pelos gestores municipais,

que podem proporcionar mudanças nos indicadores de desenvolvimento municipal e consequente alteração de como aquele município é visto aos olhares dos agentes econômicos.

É dentro desse contexto que o presente trabalho tem o objetivo não de criar uma metodologia de ajustamento para o IFDM vigente, mas sim de mostrar como um novo componente, a eficiência, pode evidenciar quais municípios fazem o melhor uso de seus recursos e de que maneira isso pode impactar nos resultados alcançados por eles, fornecendo uma indicação do desenvolvimento que poderia estar ao alcance do município que utiliza-se seus recursos de maneira mais eficiente.

Além da presente introdução, o trabalho contém mais quatro seções: na segunda procura-se discutir o papel da eficiência nas políticas públicas e fazer uma revisão na literatura referente à mensuração dessa mesma eficiência por meio da análise envoltória de dados; na terceira procuram-se definir os meios pelos quais se espera atingir o objetivo proposto no trabalho; a quarta seção apresenta e discute os resultados obtidos pela pesquisa, e a quinta consiste nas considerações finais.

EFICIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

É papel da gestão pública prover os municípios de educação, saúde, moradia, segurança e previdência social, dentre outros serviços. Assim, uma gestão eficaz deve ser aquela que consegue disponibilizar estes serviços com qualidade e em quantidade demandada pela sociedade, consumindo o mínimo possível de recursos. Usualmente, as organizações dispõem de uma infinidade de indicadores financeiros e operacionais usados para medir o seu desempenho. É através do acompanhamento de indicadores que os gestores monitoram o desempenho organizacional, apuram os desvios em

relação ao que fora previsto e verificam se as metas estratégicas serão atingidas.

Diferentemente de uma empresa, o poder público não possui fins lucrativos. Suas receitas devem ser suficientes para cobrir as despesas incorridas na prestação dos serviços públicos. Desta maneira, uma forma de medir o desempenho do gestor público é acompanhar a execução orçamentária da unidade pública por ele administrada. Não obstante, um município pode apresentar superávit sem que, no entanto, sua população tenha acesso a serviços públicos de qualidade.

Assim, deve-se analisar a gestão dos recursos públicos na obtenção de qualidade e eficiência das políticas públicas, mensuradas via indicadores que medem a qualidade de vida da população. Dessa forma, pode-se encontrar um aparato importante na averiguação das possíveis estratégias que devem ser tomadas na busca da melhor gestão pública.

A investigação da eficiência da gestão pública através da análise envoltória de dados

Considerando-se as inúmeras aplicações da metodologia Data Envelopment Analysis (DEA) na avaliação, mensuração e comparação da eficiência produtiva de unidades organizacionais, a avaliação da eficiência dos gastos públicos tem-se destacado, diante da comparação de dispêndios públicos em todos os níveis governamentais e nas mais diversas áreas de gestão.

A metodologia DEA tem na sua origem o trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978) que já possuíam o objetivo de desenvolver um método para comparar a eficiência de escolas públicas considerando uma série de insumos utilizados e de produtos gerados pela unidade de decisão, a escola.

Em âmbito internacional a técnica está mais disseminada no campo das políticas públicas, como ilustra o trabalho de Martí e Savié (2001), que aplica

o DEA para estimar como as regiões da Sérvia utilizavam os seus recursos. Adotando como metodologia a análise envoltória de dados, Afonso e St Aubyn (2004) analisaram os setores de saúde e educação dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD). De modo semelhante, Pang e Herrera (2005) estudaram indicadores de saúde e educação de 140 países no período de 1996 a 2002, elencando as variáveis que explicavam o índice de eficiência de cada país.

Para estudar a eficiência de gastos públicos no Brasil, Souza e Souza (1999), Sampaio et al. (2005) e Boueri (2006) utilizaram a metodologia DEA no cálculo do *score* de eficiência das despesas municipais, considerando como produtos indicadores relacionados a saneamento, educação e saúde. Bezerra e Diwan (2001), por sua vez, desenvolveram um trabalho cujo objetivo foi comparar os indicadores socioeconômicos das cidades brasileiras mais populosas, sendo tal comparação realizada através da utilização do IDH e da técnica DEA, cuja aplicação ocorreu no intuito de medir a eficiência da alocação dos recursos municipais. Já Gasparini e Souza Jr. (2006) empregaram a Análise de Componentes Principais (ACP) e a metodologia DEA para avaliar em que medida o Fundo de Participação dos Estados (FPE) atende aos objetivos redistributivos contemplados pela Constituição Federal de 1988, bem como o seu impacto sobre a eficiência da gestão pública.

Regionalmente, Machado Jr., Irffi e Benegas (2011) e Trompieri Neto e outros (2008) buscaram avaliar a eficiência técnica dos gastos municipais *per capita* em educação, saúde e assistência social para os municípios cearenses; Faria, Jannuzzi e Silva (2008) analisaram a eficiência dos gastos públicos nos municípios fluminenses no período 1999/2000, enquanto o trabalho de Ribeiro e outros (2012) buscou construir um índice de eficiência da gestão dos recursos nas áreas sociais em Minas Gerais através da metodologia DEA com análise de janela, obtendo sua evolução através da taxa média geométrica.

Em contextos mais específicos, Façanha e Marinho (2001) utilizaram-se do DEA no campo da avaliação educacional; Meza (1998) aplicou a metodologia DEA ao estudo da eficiência dos 12 programas de pós-graduação da Coppe-UFRJ, sendo um estudo semelhante desenvolvido por Silva e Fernandes (2001), que fizeram uso do método como ferramenta quantitativa auxiliar no processo de avaliação de cursos de pós-graduação de engenharias reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) em 1998. Soares de Mello e outros (2000) integraram os modelos DEA com os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) para avaliar a eficiência da Universidade Federal Fluminense (UFF) em motivar jovens dos municípios do estado do Rio de Janeiro a tentarem ingressar em seus cursos superiores, assim como a eficiência destes municípios em conseguir que seus habitantes ingressem no ensino superior.

Para saúde e saneamento, Marinho (2001), avaliou os serviços ambulatoriais e hospitalares nos municípios do estado do Rio de Janeiro relativos ao ano de 1998; Castro (2003) desenvolveu um trabalho cujo objetivo era verificar a aplicabilidade do DEA ao setor de saneamento. Em Lins e outros (2007) são considerados indicadores de assistência, ensino e pesquisa para desenvolver um estudo de caso com 31 hospitais gerais pertencentes a universidades federais brasileiras, enquanto Gondim (2008) utiliza-se da mesma técnica para avaliar a eficiência técnica relativa de 14 hospitais da rede pública do estado e da prefeitura de Fortaleza para 2006, a fim de subsidiar a tomada de decisão do gestor, atendendo ao princípio da eficiência. O trabalho de Ferreira, Mendes e Oliveira (2012) analisa a eficiência da prestação de serviços de saúde pelo SUS no estado de Mato Grosso, levando-se em consideração suas 14 microrregiões, e o de Yamada (2011) tem como objetivo investigar a existência de economias de escala no setor de saúde pública no Brasil através do cálculo de um *score* de eficiência através do DEA, uma regressão comparativa em painel, revelando que o tamanho do município

é um importante determinante de sua eficiência na área de saúde.

Essas aplicações destacam o emprego crescente da metodologia DEA em diversas frentes, principalmente na avaliação de medidas de eficiência em políticas públicas. Embora o presente trabalho não apresente uma avaliação muito complexa de uma implementação técnica sofisticada, sua contribuição está em discutir as especificidades do setor em estudo, utilizando novos indicadores representativos da eficiência, além da interpretação dos resultados destes.

Para verificar o desempenho da gestão pública nos municípios baianos, o objetivo principal deste trabalho é avaliar como os gastos públicos em saúde e saneamento, educação e investimentos na geração de emprego e renda estão contribuindo para o desenvolvimento municipal medido pelo IFDM.

METODOLOGIA

Análise Envoltória de Dados (DEA)

Com base nas análises de eficiência, os autores Charnes, Cooper e Rhodes (1978) deram início ao estudo da abordagem não paramétrica para a análise de eficiência relativa de firmas com múltiplos insumos e múltiplos produtos, cunhando a nomenclatura Data Envelopment Analysis (DEA). Vale ressaltar que, na literatura relacionada aos modelos DEA, uma firma é tratada como Decision Making Unit (DMU), uma vez que estes modelos provêm de uma medida para avaliar a eficiência relativa de unidades tomadoras de decisão.

A DEA baseia-se em modelos matemáticos não paramétricos, isto é, não utiliza inferências estatísticas nem se apegam a medidas de tendência central, testes de coeficientes ou formalizações de análise de regressão (FERREIRA; GOMES, 2009). O objetivo principal do DEA é avaliar a eficiência de cada DMU e verificar quais estão inseridas na fronteira

de possibilidade de produção, ou seja, verificar se o desempenho dessas DMU, do ponto de vista da eficiência técnica, é ótimo.

Considerando-se que existam k insumos e m produtos para cada n DMU, são construídas duas matrizes: a matriz X de insumos ($k \times n$) e a matriz Y de produtos ($m \times n$), representando os dados de todas as n DMU. Na matriz X , cada linha representa um insumo e cada coluna representa uma DMU. Já na matriz Y , cada linha representa um produto e cada coluna, uma DMU. Para a matriz X , é necessário que os coeficientes sejam não negativos e que cada linha e cada coluna contenham, pelo menos, um coeficiente positivo. O mesmo raciocínio aplica-se para a matriz Y .

Assim, para a i -ésima DMU, são representados os vetores x_i e y_i , respectivamente para insumos e produtos. Para cada DMU, pode-se obter uma medida de eficiência, que é a razão entre todos os produtos e todos os insumos. Para a i -ésima DMU tem-se:

Eficiência da DMU i =

$$\frac{u \cdot y_i}{v \cdot x_i} = \frac{u_1 y_{1i} + u_2 y_{2i} + \dots + u_m y_{mi}}{v_1 x_{1i} + v_2 x_{2i} + \dots + v_k x_{ki}} \quad (1)$$

em que u é um vetor ($m \times 1$) de pesos nos produtos e v é um vetor ($k \times 1$) de pesos nos insumos.

A pressuposição inicial é que esta medida de eficiência requer um conjunto comum de pesos que será aplicado em todas as DMU. Entretanto, existe certa dificuldade em se obter um conjunto comum de pesos para determinar a eficiência relativa de cada DMU. Isto ocorre porque as DMU podem estabelecer valores para os insumos e produtos de modos diferentes e, então, adotar diferentes pesos. É necessário, assim, estabelecer um problema que permita que cada DMU possa adotar o conjunto de pesos que for mais favorável, em termos comparativos com as outras unidades. Para selecionar os pesos ótimos para cada DMU, especifica-se um problema de programação matemática. Para a i -ésima DMU, tem-se:

$$\begin{aligned}
 &MAX_{u,v} \quad (u'y_i/v'x_i) \\
 &sujeito a : \\
 &u'y_j/v'x_j \leq 1, \quad j = 1,2,\dots,n, \\
 &u,v \geq 0.
 \end{aligned}
 \tag{2}$$

Essa formulação envolve a obtenção de valores para u e v , de tal forma que a medida de eficiência para a i -ésima DMU seja maximizada, sujeita à restrição de que as medidas de eficiência de todas as DMU sejam menores ou iguais a um.

Linearizando e aplicando-se a dualidade em programação linear, pode-se derivar uma forma envoltória do problema anterior. Com isso, a eficiência da i -ésima DMU, considerando-se a pressuposição de retornos constantes à escala, é dada por:

$$\begin{aligned}
 &MIN_{\theta,\lambda} \quad \theta, \\
 &sujeito a : \\
 &-y_i + Y\lambda \geq 0, \\
 &\theta x_i - X\lambda \geq 0, \\
 &\lambda \geq 0,
 \end{aligned}
 \tag{3}$$

em que θ é um escalar cujo valor será a medida de eficiência da i -ésima DMU. O parâmetro λ é um vetor ($n \times 1$) cujos valores são calculados de forma a se obter a solução ótima. Para uma DMU eficiente, todos os valores de λ serão zero; para uma DMU ineficiente, os valores de λ serão os pesos utilizados na combinação linear de outras DMU eficientes, que influenciam a projeção da DMU ineficiente sobre a fronteira calculada.

Na formulação dos multiplicadores apresentada na equação (02), os pesos u e v são tratados como incógnitas, sendo escolhidos de maneira que a eficiência da i -ésima DMU seja maximizada.

Para cada unidade ineficiente, os modelos DEA fornecem seus respectivos *benchmarks* (DMU de referência), determinados pela projeção dessas unidades na fronteira de eficiência. Essa projeção é feita de acordo com a orientação do modelo, sendo orientação a insumos quando se deseja minimizar os recursos, mantendo-se os valores

dos produtos constantes, ou orientação a produtos quando se deseja maximizar os produtos sem diminuir os insumos.

Neste estudo foi utilizada a orientação a insumos e o modelo escolhido foi o de retornos variáveis à escala, uma vez que este admite a separação dos resultados em relação à pura eficiência técnica e à eficiência de escala. Esse modelo foi proposto por Banker, Charnes e Cooper em 1984, a partir daquele com retornos constantes à escala (CCR), sendo uma nova metodologia de fronteira de eficiência que admite retornos variáveis de escala, ou seja, substitui o axioma da proporcionalidade entre *inputs* e *outputs* pela máxima da convexidade. Esse novo modelo, em homenagem aos seus idealizadores, é conhecido como modelo BCC. Estabelecendo a convexidade da fronteira, ele permite que as DMU que operam com baixos valores de *inputs* tenham retornos crescentes de escala e as que operam com altos valores tenham retornos decrescentes de escala. O problema de programação linear com retornos constantes pode ser modificado para atender à pressuposição de retornos variáveis, adicionando-se a restrição de convexidade $N\lambda=1$, em que N_j é um vetor ($n \times 1$) de algarismos unitários.

Essa abordagem forma uma superfície convexa de planos em interseção, a qual envolve os dados de forma mais compacta do que a superfície formada pelo modelo com retornos constantes. Com isso, os valores obtidos para eficiência técnica, com a pressuposição de retornos variáveis, são maiores ou iguais aos obtidos com retornos constantes.

Além disso, o modelo DEA é apoiado em três suposições: 1) sendo determinístico, produz resultados que são particularmente sensíveis a erros de medida; 2) só mede a eficiência relativa da melhor prática entre um exemplo particular, de modo que não é significativo comparar os escores de eficiência entre diferentes estudos porque a melhor prática entre os estudos é desconhecida, e 3) é sensível à especificação dos fatores e ao tamanho do grupo sob análise.

Detecção de outliers

Dada a alta sensibilidade da análise envoltória de dados à presença de *outliers* e erros de amostra, é de grande importância a utilização de métodos para sua detecção. No presente trabalho, utilizou-se a metodologia desenvolvida por Sousa e Stosic (2003). Os autores conceberam uma combinação de dois métodos de reamostragem, de modo a proceder com uma análise de *outliers* específica para métodos DEA. A partir dos métodos *jackknife* (determinístico) e *bootstrap* (estocástico), os autores deram origem ao procedimento denominado *jackstrap*. Em um primeiro momento, o *jackknife* é utilizado por meio de um algoritmo que mensura a influência de cada DMU no cálculo das eficiências, removendo isoladamente cada unidade da amostra para que as eficiências sejam então calculadas sem sua presença. Posteriormente, é utilizado o método *bootstrap* de reamostragem estocástica, levando-se em consideração a informação das influências obtidas pelo *jackknife*.

O estimador obtido desta maneira é denominado *leverage* e possibilita uma análise automática da amostra, dispensando uma análise manual que, além de imprecisa, se torna inviável à medida que a amostra aumenta. Formalmente, o *leverage* de Sousa-Stosic pode ser definido como o desvio padrão das medidas de eficiência antes e depois da remoção de cada DMU do conjunto amostral. Assim, o *leverage* da j -ésima DMU pode ser definido como:

$$\ell_j = \sqrt{\sum_{k=1; k \neq j}^K (\theta_{kj}^* - \theta_k)^2 / K - 1} \quad (4)$$

em que o índice k representa as DMU, variando de 1 até K ; o índice j representa a DMU removida, e θ são os indicadores de eficiência. Assim $\{\theta_k | k = 1, \dots, K\}$ representa o conjunto de eficiências originais sem alteração na amostra, e $\{\theta_{kj}^* | k = 1, \dots, K; k \neq j\}$ representa o conjunto de eficiências recalculado após a remoção individual de cada DMU.

Presume-se que as DMU caracterizadas como *outliers* possuam um *leverage* consideravelmente acima da média global. Desta maneira, caso ℓ_j esteja muito acima dessa média, há a suspeita de que a DMU em questão seja um *outlier*. Quando a DMU j está localizada dentro da fronteira eficiente, ocorre que $\theta_{kj}^* - \theta_k = 0$ e, então, $\ell_j = 0$, o que significa que a observação em questão não é influente. Por sua vez, no caso crítico de uma DMU cuja influência seja extrema, sua remoção faz com que as unidades remanescentes apresentem um valor de eficiência igual a 1, isto é, $\sum (\theta_{kj}^* - \theta_k)^2 = K - 1$, e então $\ell_j = 1$. Assim, o índice de *leverage* encontra-se dentro do intervalo $[0,1]$.

Com a informação dada pelo *leverage* é possível assim identificar e eliminar observações *outliers*. Para tanto, é necessário utilizar um critério específico relacionado ao desvio do índice em relação à sua média global. Sousa e Stosic (2005) sugerem um múltiplo da média global, $\bar{\ell}_0 = c\bar{\ell}$, em que $\bar{\ell}$ representa a média global do *leverage* e c é uma constante que assume valor de 2 ou 3 de modo geral, ou, alternativamente, adota-se $\bar{\ell}_0 = 0,02$ como critério de corte. Desta forma, DMU com um *leverage* acima desse valor seriam caracterizadas como *outliers* e, então, removidas da amostra.

Construção do índice de eficiência

A partir dos indicadores de eficiência obtidos e do Índice de Gini de cada município, será construído um indicador de eficiência com base no cálculo do IFDM. Tal componente consistirá numa média geométrica dada por:

$$EF: \sqrt[3]{Es \times Ee \times (1 - G)} \quad (5)$$

em que Es é o indicador da eficiência com os gastos em saúde; Ee consiste na eficiência com os gastos em educação; G corresponde ao Índice de Gini, e EF é o índice de eficiência média resultante do cálculo.

A utilização da média geométrica faz com que uma baixa eficiência em quaisquer das dimensões reflita mais diretamente no índice, além de não permitir substitutibilidade perfeita entre os componentes, como ocorre na média simples.

Desta maneira, a presente metodologia apresenta um novo componente de análise com base no IFDM, de modo a levar em consideração a eficiência média de cada município na provisão dos itens que compõem o índice original.

Base de dados

Referência para o acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) acompanha três áreas: emprego e renda, educação e saúde e utiliza-se exclusivamente de estatísticas públicas oficiais. O IFDM do ano de 2010 (edição 2012) foi a referência para tal pesquisa.

Os dados referentes aos gastos municipais em educação e saúde foram obtidos pelas médias *per capita* dos dispêndios municipais entre os anos 2005 e 2010 e baseados nas informações disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Fazenda. Os dados sobre a população municipal e o Índice de Gini foram adquiridos a partir das estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para o cálculo do índice de eficiência, depois de excluídos os municípios por falta de dados e removido o *outlier*, foram considerados 367 municípios.

RESULTADOS

Avaliação da presença de *outliers*

A fim de fornecer credibilidade aos índices de eficiência estimados, é importante observar a presença de *outliers*. A Figura 1 apresenta o histograma do teste *leverage* que revela a existência desses

casos extremos em relação aos gastos com educação e com saúde. Para a amostra selecionada, no caso da educação, não houve municípios que se revelaram influentes em relação à fronteira de eficiência. No caso da saúde, apenas o município de Madre de Deus foi caracterizado como *outlier*.

Em 2010, o município de Madre de Deus possuía um IFDM Saúde de 0,798, sendo que seus gastos *per capita* médio com saúde entre os anos analisados foi de R\$ 1.073,29 anuais. Tal valor ficou consideravelmente acima da média dos demais municípios

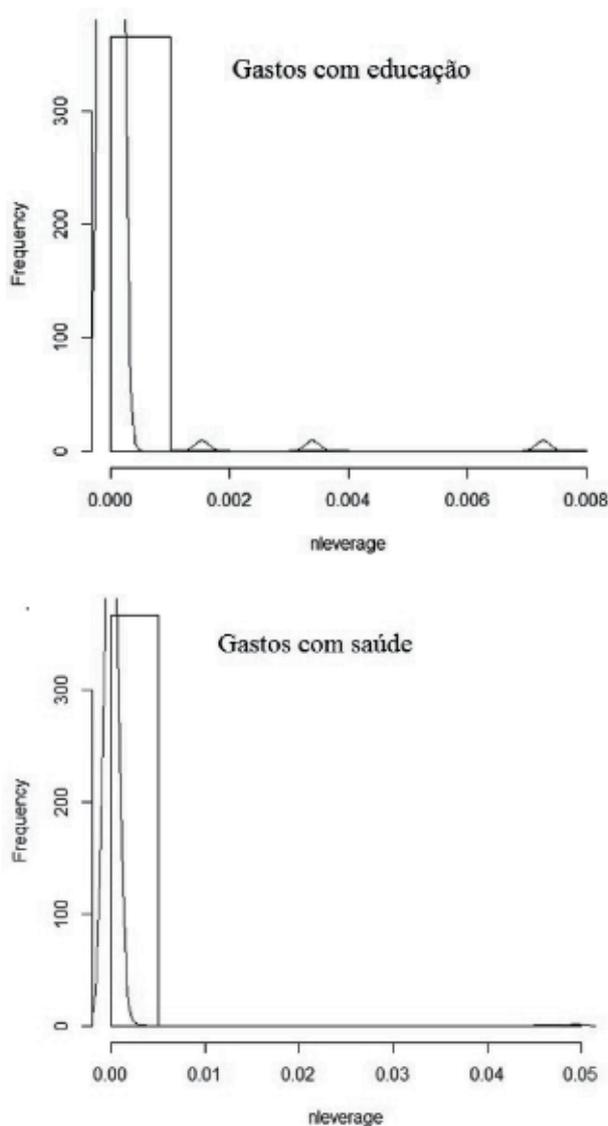


Figura 1
Histograma da distribuição dos leverages em relação aos gastos com educação e saúde

Fonte: Resultados da pesquisa.

Tabela 1
Input, output e população dos municípios 100% eficientes no gasto público educacional

Município	Gasto <i>per capita</i> ⁽¹⁾	IFDM Educação	População
Amélia Rodrigues	268,07	0.7625	25.190
Salvador	147,71	0.6550	2.675.656
Santo Antônio de Jesus	204,30	0.7312	90.985

(1) Gasto médio em R\$.

Fonte: STN – Ministério da Fazenda, FIRJAN e IBGE.

da amostra, que apresentaram um gasto médio de R\$ 231,28 anuais *per capita*. Dado esse fato, o município em questão foi caracterizado como *outlier* e procedeu-se com a remoção deste da amostra para, posteriormente, ser efetuado o cálculo da eficiência.

Eficiência dos gastos públicos com educação

A análise da eficiência dos municípios na geração do IFDM Educação revela três municípios que foram considerados 100% eficientes: Amélia Rodrigues, Salvador e Santo Antônio de Jesus.

Nos municípios 100% eficientes, segundo a metodologia aplicada, nota-se uma clara disparidade quanto ao fator populacional, desde a capital do estado até um município considerado de pequeno porte. Vale destacar que o insumo gasto *per capita* foi utilizado devido à não observação precisa das informações referentes a gasto por estudante, que poderiam apresentar resultados mais precisos.

A medida de eficiência calculada não leva em consideração julgamentos morais a respeito dos índices educacionais dos municípios, considerando-os eficientes sob uma ótica meramente técnica. Contudo, mesmo eficientes, cabe ressaltar que não se pode afirmar que tais informações indicam que os municípios em questão não precisam melhorar a qualidade de sua educação, mas sim que, provavelmente, eles fazem o melhor que podem com a aplicação atual dos recursos.

Quanto aos demais municípios analisados, a Figura 2 apresenta a divisão espacial da eficiência no estado da Bahia.

Dos 367 municípios analisados para o fator educação, cinco tiveram eficiências técnicas nos gastos com educação abaixo de 0,25 (25% de eficiência).

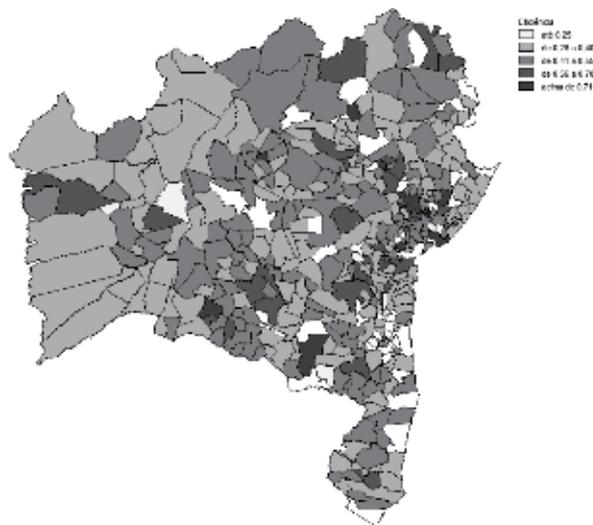


Figura 2
A eficiência dos gastos públicos em educação dos municípios baianos

Fonte: Resultados da pesquisa.

cia); 172, entre 0,25 e 0,40; 147, entre 0,40 e 0,55; 32, entre 0,56 e 0,70, e somente 11 municípios, acima dos 70% de eficiência. Mesmo não podendo tirar conclusões técnicas ao comparar o índice de eficiência e o IFDM, observa-se que, ao extrair uma média de eficiência entre os 367 municípios da amostra, o índice médio de eficiência seria 0,425, muito inferior à média do IFDM Educação desses municípios, que seria de 0,592. Isso pode significar que a deficiência dos municípios encontra-se mais intensa na eficiência dos gastos se comparada com os determinantes do IFDM Educação.

Não se observa uma grande concentração espacial da eficiência, mas pequenos grupos de municípios, com destaque ao grupo de municípios próximos da região metropolitana de Salvador.

Eficiência dos gastos públicos com saúde

Nos gastos públicos com saúde, também foram encontrados três municípios considerados 100%

eficientes. As informações dos insumos e produtos destes podem ser visualizadas na Tabela 2.

Tabela 2
Input, output e população dos municípios 100% eficientes no gasto com saúde

Município	Gasto per capita ⁽¹⁾	IFDM Educação	População
Campo Alegre de Lourdes	181,42	0.9239	28.090
Ipupiara	251,74	0.9475	9.285
Serrolândia	92,17	0.6534	12.344

(1) Gasto médio em R\$.
Fonte: STN – Ministério da Fazenda, FIRJAN e IBGE.

Nos gastos com saúde, diferentemente dos dispêndios em educação, a heterogeneidade é observada, pois, ao observar os municípios 100% eficientes, tem-se a presença de municipalidades de IFDM de referência, como Ipupiara e Campo Alegre de Lourdes, e outra com índice de desenvolvimento municipal de saúde abaixo da média para os municípios baianos. A deficiência de recursos pode ser, novamente, a grande responsável por tal heterogeneidade, mas, segundo o método utilizado, os recursos, mesmo escassos, encontram-se tecnicamente em pleno uso.

Outro fato refere-se ao nível populacional dos municípios considerados eficientes. Todos são classificados como pequenos quanto à população, o que pode ter interferido na consideração destes como eficientes, pois pequenos municípios normalmente utilizam-se de infraestrutura em saúde de localidades vizinhas maiores, reduzindo, assim, seus dispêndios na área.

Especialmente, a Figura 3 apresenta a distribuição da eficiência pelos municípios baianos.

Outro fato importante observado é que 185 municípios, mais de 50% da amostra, tiveram eficiência abaixo do índice 0,5, o que reafirma a ineficiência técnica também na alocação de recursos na saúde, principalmente de fontes públicas. Assim, mesmo com as discrepâncias sociais e econômicas entre os municípios, quando se fala em eficiência na alocação dos recursos na saúde, muito se deve fazer

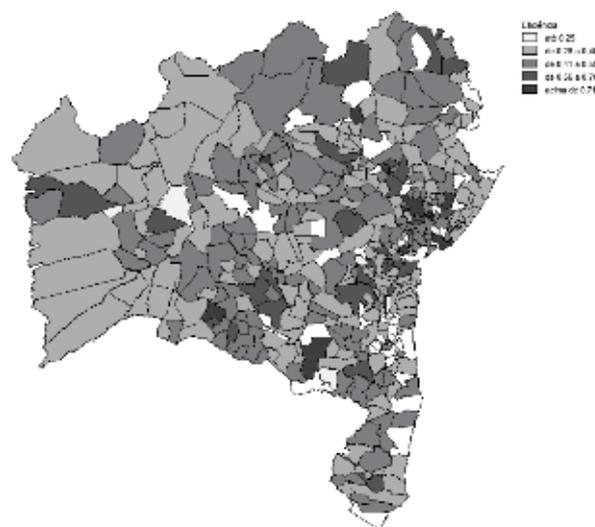


Figura 3
A eficiência dos gastos públicos em saúde nos municípios baianos

Fonte: Resultados da pesquisa.

pela melhor gestão dos recursos, mesmo que essa gestão ocorra de forma distinta em cada localidade.

IFDM Emprego & Renda e o Índice de Gini

De modo a obter o IFDM Eficiência que refletisse também as desigualdades de cada município, o índice que se deseja mensurar foi ponderado pelo índice de Gini municipal. De certa maneira, o índice de Gini é ele próprio uma medida de eficiência, por informar o quão ineficiente é a alocação da renda entre os habitantes de uma dada localidade. De fato, um indicador bruto de renda *per capita* não pode ser considerado uma medida de qualidade de vida, por não levar em consideração a questão distributiva.

Na Tabela 3 apresentam-se os municípios da amostra com maior IFDM Emprego & Renda e seu respectivo índice de Gini.

Observa-se que o índice de Gini nos municípios com maior IFDM Emprego & Renda apresenta-se superior à média dos municípios da amostra (0,39), e os municípios em questão estão posicionados entre aqueles em que a distribuição de renda é mais desigual. Isso reforça a necessidade de se utilizarem as informações de eficiência dos indicadores

Tabela 3
Municípios com maiores IFDM Emprego & Renda e seu índice de Gini

Município	IFDM Renda & Emprego	Índice de Gini	Posição no Índice de Gini
Salvador	0.8791	0,49	356
Maragogipe	0.8499	0,45	329
São Francisco do Conde	0.8299	0,42	283
Pojuca	0.8142	0,41	254
Feira de Santana	0.7779	0,49	356

Fonte: Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

na definição de um melhor perfil do município e na busca de estratégias para a gestão pública.

O IFDM e a eficiência dos gastos públicos

Considerando-se os municípios dos quais se dispunham todos os dados e eliminando aquele considerado *outlier*, a proposta de mensuração do índice de eficiência dos gastos públicos baseado no IFDM se faz para uma amostra de 367 municípios.

A classificação do novo índice apresenta o município de São Domingos no topo, obtendo um índice de eficiência de gastos de 0,750, ocasionado principalmente pela alta eficiência nos gastos em educação, juntamente com dados acima da média

em eficiência dos gastos em saúde e Índice de Gini. Logo após, aparecem Serrolândia, Amélia Rodrigues, Conceição da Feira e Guanambi. A Tabela 4 apresenta os dez municípios com maior eficiência média, ou seja, aqueles que obtiveram os maiores valores no índice de eficiência calculado.

Dos dez municípios considerados eficientes, são são classificados como pequenos, constatando que municípios menores tendem a alocar melhor seus recursos. Contudo, também se encontra nessa lista a capital do estado, Salvador, bem como duas cidades de porte considerado médio (Guanambi e Coité). Cabe ressaltar que alguns importantes municípios não entraram na amostra devido à falta de estatísticas sobre estes, como é o caso de Itabuna, Ilhéus, Porto Seguro, dentre outros. A Figura 4 apresenta a distribuição geográfica da eficiência total mensurada.

Especialmente observa-se que o fator localização geográfica não é um determinante da eficiência, pois os municípios mais eficientes encontram-se dispersos entre as regiões do estado. Mas, semelhante à análise de eficiência do fator educação, observam-se pequenos grupos concentrados de municípios com maiores níveis de eficiência, significando que a “vizinhança” pode determinar alguma relação com o processo do uso eficiente dos recursos. Destaca-se novamente o grupo formado

Tabela 4
Municípios com maior eficiência calculada

Município	IFDM	Índice de Gini	Eficiência saúde	Eficiência educação	Índice de eficiência
São Domingos	0.6323	0.37	0,689	0,971	0.750
Serrolândia	0.5124	0.38	1,000	0,599	0.719
Amélia Rodrigues	0.5798	0.44	0,608	1,000	0.698
Conceição da Feira	0.5926	0.39	0,898	0,617	0.697
Guanambi	0.6735	0.49	0,729	0,899	0.694
Conceição do Jacuípe	0.6279	0.42	0,576	0,999	0.694
Valente	0.6335	0.40	0,924	0,576	0.683
Conceição do Coité	0.5826	0.40	0,867	0,580	0.671
Salvador	0.7697	0.49	0,571	1,000	0.663
Ipupiara	0.6308	0.41	1,000	0,488	0.660

Fonte: Resultados da pesquisa, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (2010) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

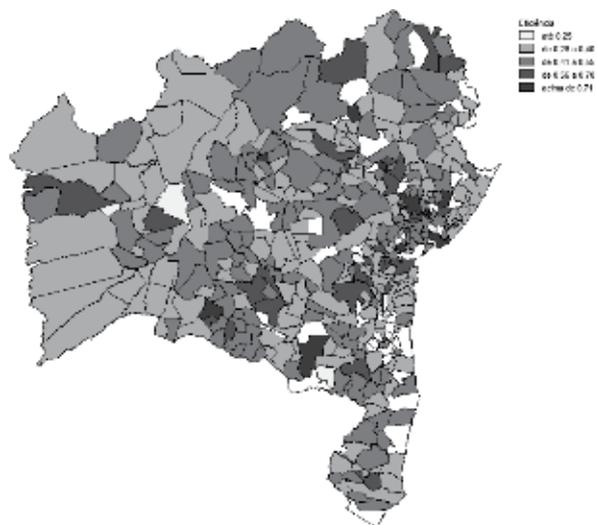


Figura 4
A eficiência dos gastos públicos dos municípios baianos

Fonte: Resultados da pesquisa.

pelos municípios localizados próximos à Região Metropolitana de Salvador (Recôncavo Sul e Paraguaçu), incluindo-a. Outro grupo de destaque é a região denominada Serra Geral, também com uma concentração de municipalidades mais eficientes.

Apenas o município de São Francisco do Conde obteve eficiência final abaixo de 0,25 (ou 25%). Apesar de apresentar um dos maiores Produto Interno Bruto (PIB) da Bahia e, conseqüentemente um IFDM Emprego & Renda elevado, além dos indicadores de saúde e educação também consideráveis, os gastos médios do município são elevados, sendo o maior gasto *per capita* em educação e o segundo maior em saúde da amostra. Por esse fato, São Francisco do Conde, segundo a metodologia de avaliação, poderia apresentar melhores indicadores de educação e saúde se comparado a outros municípios de iguais características.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de não existir um conceito único a respeito do desenvolvimento, é usual defini-lo como sendo um processo de crescimento econômico (e,

portanto, de aumento da renda *per capita*), acompanhado por uma melhora na qualidade de vida da população e por alterações profundas nas estruturas econômicas. Por ser tão subjetivo, sua valoração sempre foi acompanhada de falhas metodológicas e do reconhecimento de que até mesmo o melhor índice seria incapaz de traduzir em números realidades tão complexas.

A partir da criação do IDH, essa tentativa de quantificação se tornou amplamente aceita no cenário internacional, ainda que acompanhada de muitas críticas. No Brasil, em uma análise mais local, o IFDM tenta refletir anualmente as informações oficiais e quantificar o nível de desenvolvimento dos municípios e regiões brasileiras.

O objetivo do presente trabalho é criar um indicador de eficiência dos gastos públicos através de como os gastos públicos e a distribuição de renda garantem melhores indicadores de desenvolvimento municipal, no caso, um melhor IFDM. A metodologia utilizada para atender aos objetivos deste trabalho é a análise envoltória de dados, amplamente utilizada para a avaliação da eficiência em políticas públicas.

A partir da estimação do indicador de eficiência, pôde-se observar quão ineficientes são os gastos públicos em educação e saúde e quão desigual é a distribuição de renda no estado da Bahia, refletindo uma situação que tende a ocorrer em todo o país. De acordo com o indicador calculado, o município de São Domingos encontra-se como líder de eficiência no estado, aliando bons resultados médios de eficiência na alocação de recursos, especialmente na educação e na distribuição de renda, se comparado aos demais entes da amostra.

É possível perceber, assim, que, do mesmo modo que os índices de desenvolvimento, incluindo o IFDM, têm por objetivo fazer os agentes perceberem a importância de determinadas políticas como modo de melhorar o bem-estar da população, os índices de eficiência podem proporcionar uma nova abordagem, em que a qualidade e a eficiência de tais políticas possam contribuir ainda mais para um resultado positivo no desenvolvimento municipal.

Por fim, cabe observar que os cálculos realizados neste trabalho não devem ser tratados como método para implementação, mas sim como incentivo na busca por critérios bem definidos e que contemplem todos os fatores importantes e discriminatórios de cada municipalidade, em prol de uma gestão pública mais eficiente.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, A.; ST AUBYN, M. Non-parametric approaches to education and health expenditure efficiency in OECD countries. *ISEG-UTL Economics Working Paper*, [S.l.], n. 1, 2004.
- BANKER, R. D.; CHARNES, H.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, [S.l.], v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.
- BEZERRA, E. P. G.; DIWAN, J. R. *Uso de DEA como alternativa ao IDH na mensuração do desenvolvimento humano nos maiores municípios brasileiros*. 2001. Monografia (Programa de Graduação em Engenharia de Produção)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.
- BOUERI, R. An evaluation of the efficiency of the Brazilian municipalities in the provision of public services using data envelopment analysis. Research. Brasília: Brazilian Institute for Applied Economic; Universidade Católica de Brasília, 2006.
- CASTRO, C. E. T. *Avaliação da eficiência gerencial de empresas de água e esgotos brasileiros por meio da envoltória de dados (DEA)*. 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia Industrial)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, [S.l.], n. 2, 1978.
- FAÇANHA, L. O.; MARINHO, A. *Instituições de ensino superior governamentais e particulares: avaliação comparativa de eficiência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 813).
- FARIA, F. P.; JANNUZZI, P. M.; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-177, 2008.
- FERREIRA, C. M. C.; GOMES, A. P. *Introdução à análise envoltória de dados: teoria, modelos e aplicações*. Viçosa, MG: UFV, 2009. 389 p.
- FERREIRA, F. M. L. F.; MENDES, C. M.; OLIVEIRA, V. M. Análise da eficiência técnica do Sistema Único de Saúde (SUS) nos municípios de Mato Grosso, nos anos de 2008 a 2010. In: JORNADA NACIONAL DE ECONOMIA DA SAÚDE, 6., 2012, Brasília. [Anais...] Brasília: ABRES Brasil, 2012.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO – FIRJAN. *Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM 2010*. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em: 05 de abril de 2013.
- GASPARINI, C. E.; SOUZA JR., C. V. N. Análise da equidade e da eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 803-832, 2006.
- GONDIM, S. S. *Análise da eficiência técnica das redes hospitalares públicas estadual e municipal em Fortaleza*. 2008. Dissertação (Mestrado)–Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.
- HICKS, N.; STREETEN, P. Indicators of Development: The search for a basic needs yardstick. *World Development*, [S.l.], n. 7, p. 567-580, 1979.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Dados do Censo 2010: Bahia 2010*. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=31>. Acesso em: 5 maio 2013.
- LINS, M. E. et al. O uso da análise envoltória de dados (DEA) para avaliação de hospitais universitários brasileiros. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 985-998, 2007.
- MACHADO JR., S. P.; IRFFI, G.; BENEGAS, M. Análise da eficiência técnica dos gastos com educação, saúde e assistência social dos municípios cearenses. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 36, 2011.
- MARINHO, A. *Avaliação da eficiência técnica nos serviços de saúde dos municípios do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 842).
- MARTIÉ, M.; SAVIÉ, G. An application of DEA for comparative analysis and ranking of regions in Serbia with regards to social-economic development. *European Journal of Operational Research*, [S.l.], n. 132, p. 343-356, 2001.
- MELLO, J. C. C. Soares de et al. *Integração SIG-DEA aplicada à análise de dados de um vestibular*. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE PESQUISA OPERACIONAL, 32., 2000, Viçosa, MG. [Anais...] Viçosa, MG: [s.n.], 2000.
- MEZA, L. A. *Data Envelopment Analysis (DEA) na determinação da eficiência dos programas de pós-graduação do COPPE/UFRJ*. 1998. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)–Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.
- PANG, G.; HERRERA, S. Efficiency of public spending in developing countries: an efficiency frontier approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, [S.l.], n. 3645, 2005.

- RIBEIRO, C. P. P. R. et al. Eficiência na gestão dos gastos com educação, saúde, habitação e emprego no estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. [Anais...] Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.
- SOUSA, M. C. Sampaio de; SOUZA, F. Ramos de. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, n. 53, p. 433–461, 1999.
- SILVA, M. M.; FERNANDES, E. Um estudo da eficiência dos programas de pós-graduação em Engenharia no Brasil. *Revista Rede Avaliação Instituição da Educação Superior*, Sorocaba, SP, v. 6, n. 3, p. 53-66, 2001.
- SOUSA, M. C. S.; STOSIC, B. Jackstrapping DEA scores for robust efficiency measurement. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMETRIA, 20., 2003, Porto Seguro, BA. *Anais...* Porto Seguro, BA: SBE, 2003.
- _____. Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Nonparametric Frontier Measurements for Outliers. *Journal of Productivity Analysis*, Springer-Netherlands, v. 24, n. 2, p. 155-179, 2005.
- STANTON, E. A. The human development index: a history. Amherst: Political Economy Research Institute, 2007. (Working Paper Series, n. 127).
- TESOURO NACIONAL. *Estatísticas*: finanças públicas municipais. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 6 abr. 2013.
- TORRES, H. G.; FERREIRA, M. P.; DINI, N. P. Indicadores sociais: por que construir novos indicadores como o IPRS. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 17, n. 3-4, jul./dez. 2003.
- TROMPIERI NETO, N. et al. Determinantes da eficiência dos gastos públicos municipais em educação e saúde: o caso do Ceará. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 4., 2008, Fortaleza. [Anais...] Fortaleza: [s.n], 2008.
- YAMADA, J. N. *Economias de escala e eficiência de gastos na saúde: novas evidências*. 2011. Dissertação (Mestrado Profissional em Finanças e Economia Empresarial)–Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

Artigo recebido em 16 de julho de 2013
e aprovado em 29 de julho de 2013.

Desenvolvimento territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia

Filipe Prado Macedo da Silva*

* Doutorando e mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).
filipeprado@hotmail.com,
filipe.prado@filipeprado.ecn.br

Resumo

Este artigo tem como objeto de estudo o Território do Sisal, na Bahia. Neste território, a sociedade civil organizou-se e promulgou diversas experiências de sucesso. Além do mais, o Território do Sisal foi constituído a partir da indução das recentes políticas de desenvolvimento territorial. Mas, após dez anos da adoção do enfoque territorial, o Território do Sisal continua com pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico. Este artigo tem como objetivo geral analisar como a sociedade civil neste território, organizou-se e foi capaz de estabelecer experiências coletivas e compreender por que, apesar disso, continua apresentando alguns dos piores indicadores socioeconômicos da Bahia e do Brasil. Usando dados primários e secundários – além da perspectiva do neocorporativismo e do enfoque territorial – este artigo revelou, com a experiência do Território do Sisal, que ainda se tem muito a fazer para se atingir um alto nível de desenvolvimento socioeconômico, sobretudo, porque é preciso superar alguns obstáculos, como: a dependência econômica das prefeituras municipais, o fenômeno natural da seca, a decadência da cadeia produtiva do sisal, a dicotomia entre o urbano e o rural e os excessivos conflitos abertos e fechados, que dificultam a coesão social.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Território do Sisal. Economia baiana.

Abstract

The goal of this paper is to study the Territory of Sisal in Bahia. In the Territory of Sisal, civil society has been organized and the government has put into operation several successful projects. The Territory of Sisal was formed from the recent implementation of territorial development policies. However, ten years after the adoption of the territorial approach, the Territory of Sisal continues to experience low economic progress and high levels of poverty and social exclusion. This paper aims at exploring how civil society in the Territory of Sisal was organized and how it was able to establish collective enterprises and understand why, despite this the territory continues to display some of the worst socioeconomic indicators in Bahia and Brazil. Using primary data and secondary data – beyond the perspective of neocorporativism and the territorial approach – this paper has revealed that the Territory of Sisal still has much to do to achieve a high level of socioeconomic development, especially because it must overcome some obstacles, such as economic dependence on municipal governments, the natural phenomenon of drought, the decay of the sisal production chain, the dichotomy between urban and rural interests, and excessive conflicts, both open and closed, that hinder the development of social cohesion.

Keywords: Territorial development. Territory of Sisal. Bahia economics.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objeto de estudo o Território do Sisal, que está localizado no semiárido da Bahia e abrange 20 municípios: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Retirolândia, São Domingos, Quijingue, Nordestina, Santaluz, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente. Nos municípios do Território do Sisal, desde 1960, a sociedade civil organizou-se e promulgou diversas experiências de sucesso, como, por exemplo, o Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Região Sisaleira da Bahia (Codes Sisal), a Associação de Desenvolvimento Solidário e Sustentável da Região Sisaleira (Apaeb-Valente) e o Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob Coopere). No entanto, apesar do noticiado sucesso dessas experiências, o Território do Sisal continua com pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico.

Além disso, o Território do Sisal foi estabelecido a partir da indução das recentes políticas de desenvolvimento territorial – tanto do governo da Bahia (os territórios de identidade do estado da Bahia) – como do governo federal (os territórios rurais e os territórios da cidadania). As recentes políticas de desenvolvimento territorial são avaliadas pelos organismos multilaterais, políticos, acadêmicos, militantes dos movimentos sociais e organizações não governamentais, como uma das mais bem-sucedidas alternativas de promoção do desenvolvimento social e econômico. Contudo, após dez anos da adoção do enfoque territorial, pouco mudou na realidade socioeconômica do Território do Sisal. Ou seja, as ações governamentais de bases territoriais têm gerado poucos efeitos positivos.

É nesse contexto que surge o problema deste artigo: por que, apesar da forte atuação dos atores sociais e das instituições locais (ou da sociedade civil organizada), e de sua eleição como território de políticas públicas, o Território do Sisal continua apresentando alguns dos piores indicadores econômicos e sociais da Bahia e do Brasil? Para

responder a tal pergunta, este artigo tem como objetivo geral analisar como a sociedade civil, no Território do Sisal, organizou-se e foi capaz de estabelecer experiências coletivas e compreender por que, apesar disso, o território continua apresentando alguns dos piores indicadores socioeconômicos da Bahia e do Brasil. Para atingir tal objetivo geral, foram traçados alguns objetivos específicos:

- delinear as recentes políticas públicas territoriais implementadas no Brasil e na Bahia;
- examinar o contexto histórico e social do Território do Sisal;
- analisar a atual estrutura socioeconômica do Território do Sisal;
- identificar as principais experiências coletivas do Território do Sisal;
- analisar as normas e as convenções coletivas (ou seja, a governança territorial).

Para elaborar este artigo, foram adotados dois métodos: a revisão e a pesquisa bibliográfica, e a pesquisa de campo. Ambos os procedimentos foram fontes de dados quantitativos e/ou qualitativos. Assim, foram utilizados tanto dados primários, como dados secundários. Sobre os dados secundários, houve consulta a um amplo acervo de documentos e informações a respeito do Território do Sisal, produzidos pelo governo da Bahia, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pelo governo federal, pelos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR) etc. É importante frisar que as estatísticas e os documentos técnicos utilizados originam-se, fundamentalmente, dos órgãos governamentais. Isso quer dizer que a estrutura social e econômica do Território do Sisal foi analisada com base em critérios e dados oficiais, ou seja, com base em estatísticas oficiais.

Sobre os dados primários¹ – obtidos na pesquisa de campo – utilizaram-se questionários semiestruturados², que foram aplicados em instituições

¹ Foram realizadas 56 entrevistas no Território do Sisal, entre 2010 e 2012.

² Sobre o questionário utilizado na elaboração deste artigo, ver Silva (2012, p. 247-248).

governamentais e em instituições da sociedade civil, influentes no Território do Sisal. Deste modo, foram entrevistados os representantes do poder público municipal, os representantes dos STR e as lideranças de associações, cooperativas, movimentos sociais, e organizações não governamentais (ONG). As entrevistas foram escolhidas com base na relação das instituições (e dos representantes locais) que compõem o Codes Sisal, ou seja, que atuam na maior instância territorial de articulação do diálogo social – refletindo, portanto, os efeitos da coesão social, política e econômica (em âmbito territorial).

O critério de seleção dos entrevistados baseia-se na perspectiva do neocorporativismo, em que se reconhece que as “cúpulas dirigentes” detêm o “monopólio do poder organizativo” e a “legitimidade junto à base social” para representar/intermediar seus interesses (ORTEGA, 2005, p. 29-32). Logo, se tais cúpulas dirigentes são fidedignas, entrevistá-las é suficiente para obter elementos e informações sobre o processo de intermediação social e de articulação dos interesses de classes, ou de frações de classes. Em outras palavras, o enfoque teórico do neocorporativismo reconhece que as lideranças (legitimadas) manifestam, em suas opiniões e ações (institucionalizadas ou não), os conflitos abertos e fechados e as “concertações” dos grupos sociais que representam (ORTEGA, 2005, p. 32-35).

Tudo isso foi abordado com base nos recentes debates acerca do enfoque territorial, valorizando uma abordagem multidimensional (dimensão econômica, sociocultural, política e ambiental), multiescalar (local, regional e mundial), multidisciplinar (história, economia, geografia, sociologia, política e antropologia) e multiforme (civil, governamental, estrutural e cultural). Isso possibilitou o reconhecimento de que o desenvolvimento territorial demanda a compreensão de diferentes variáveis materiais e imateriais – revelando que os territórios têm “aparências” socioeconômicas características. Em resumo, procurou-se assumir uma realidade territorial fechada e aberta, minimizando quaisquer equívocos das visões utilitaristas, estáticas ou deterministas.

Para facilitar a leitura, o artigo foi dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção, apresentam-se as atuais políticas territoriais implementadas no Brasil e na Bahia. Na terceira seção, é observado o contexto histórico e social do Território do Sisal – além de ser considerada sua atual estrutura socioeconômica. Na quarta seção, são esquematizadas as principais experiências coletivas (de sucesso) do Território do Sisal. Finalmente, são expostas algumas considerações, relacionando os principais obstáculos para o desenvolvimento social e econômico mais abrangente no Território do Sisal.

O ENFOQUE TERRITORIAL NO BRASIL E NA BAHIA

As primeiras ações de enfoque territorial no Brasil surgiram no final do governo FHC. Em 2002, sob a coordenação executiva de José Eli da Veiga, o governo FHC passou a realçar a necessidade de uma “nova estratégia de desenvolvimento rural” para o Brasil, que superasse as políticas públicas e as ações governamentais de natureza essencialmente setorial. Naquele momento, a solução estaria na proposta inicial de um desenvolvimento local (ou municipal) (ORTEGA, 2008, p. 154-155). A ideia era de que a atuação do governo federal estimulasse a formação de arranjos socioprodutivos locais que, num segundo momento, ajudariam nos laços e nas articulações intermunicipais (tal visão só ganhou força depois de 2003). Ou seja, competia ao Estado o papel de estimular (organizar, capacitar, financiar etc.) as iniciativas locais.

Porém, foi o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 que inaugurou uma nova etapa do planejamento público brasileiro. Com a posse do Presidente Lula – em 2003 –, o governo federal retomou a sua intenção de combinar crescimento econômico com reequilíbrio social e regional. Para tanto, o governo Lula deu prosseguimento às políticas macroeconômicas implantadas pelo governo FHC, mas promoveu ainda

rupturas, introduzindo uma perspectiva territorial no âmbito das políticas públicas (SILVA, 2012). Além disso, o governo Lula preservou a descentralização política da gestão pública (recomendação “desde cima” e “desde baixo”), mas substituiu a visão municipalista pela visão intermunicipalista. Sintetizando, a territorialização passou a ter papel ativo na esfera da ação federal.

Na prática, o PPA 2004-2007 foi o primeiro planejamento público a incluir múltiplas dimensões – social, econômica, regional, ambiental e democrática, o que suscitou três “macro-objetivos”, 30 desafios, 374 programas e 4.300 ações (PERICO, 2009; ORTEGA, 2008). A proposta era potencializar o desenvolvimento de longo prazo, com inclusão social, ampliação do consumo de massa, desconcentração de renda, reequilíbrio regional etc. Isso revelou que o governo federal (provavelmente pela primeira vez e diferentemente dos antigos programas de desenvolvimento, principalmente do período militar) passou “a dar atenção às localidades com maior vulnerabilidade socioeconômica, maior concentração de pobreza e [igualmente de] maior risco ambiental [...]” (SILVA, 2012, p. 96).

Nesse contexto, os espaços rurais ganharam prioridade, em virtude de concentrarem uma grande parte da pobreza nacional e das circunstâncias de maior necessidade geográfica e humana (situações de menor IDH). Em outras palavras, o combate à pobreza rural converteu-se no principal objetivo da atuação federal, resultando em variados programas nacionais. Para garantir a execução das ações territoriais, logo em 2003, o governo Lula instituiu a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O desígnio da SDT era conduzir a estratégia de desenvolvimento, propagandeando as virtudes da territorialização, bem como as linhas gerais para a sua implementação (ORTEGA, 2008; SILVA, 2012, p. 97-99).

Os espaços rurais ganharam prioridade, em virtude de concentrarem uma grande parte da pobreza nacional e das circunstâncias de maior necessidade geográfica e humana

Assim, a SDT consolidou a visão territorial como metodologia de planejamento governamental, traçando os critérios da atuação pública – desde a formulação, com base na identificação das demandas pelos cidadãos, até a avaliação dos resultados das políticas. A expectativa era de que o “olhar” sobre o território facilitasse a ação sobre as desigualdades, superando os entraves ao desenvolvimento (PAMPLONA, 2011) e, portanto, materializando o tão desejado *Brasil para Todos*. Além disso, a SDT definiu o conceito de território, a fim de nortear igualmente as ações públicas,

[...] O conceito de território como ‘um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais [...] e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente [...] onde se pode distinguir [...] elementos que indicam identidade [...] social, cultural e territorial’ (BRASIL, 2005, p. 7-8).

Os primeiros programas territoriais do governo Lula foram instituídos ainda em 2003, com base em estudos realizados pelo MDA, em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). É dessa parceria que surge o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios (Pronat), articulando o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) com os numerosos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Na prática, a SDT constituía os consórcios intermunicipais que, por sua vez, formavam os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (Codeter), com a finalidade de preparar o PTDRS, documento com a realidade social e econômica e as necessidades prioritárias do território (ORTEGA, 2008).

Sob essa orientação geral, a SDT estabeleceu, inicialmente, 40 territórios rurais, sendo que, em

2007, já totalizavam 164 territórios rurais, compreendendo quase 2.501 municípios. A SDT reorganizou ainda o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Reforma Agrária e Agricultura (Condraf) e a linha de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). No caso do Pronaf, a modalidade Infraestrutura e Serviços mudou sua unidade de atendimento, passando a ser liberada somente na esfera intermunicipal (SILVA, 2012, p. 98). Além dos territórios rurais, o governo federal formou o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Social (Consad), com a função de promover o desenvolvimento local em áreas periféricas do país.

Foram formados 40 Consad, situados nas 26 unidades da Federação, beneficiando cerca de 590 municípios e uma população de cerca de dez milhões de habitantes (ORTEGA, 2008). A proposta era fortalecer a cooperação entre o poder público e a sociedade civil, para planejar e implantar ações públicas de melhoria das condições de vida das populações. Essa perspectiva ambicionava suplantiar as tradicionais políticas compensatório-emergenciais, dinamizando assim a economia dos territórios. Ou seja, os Consad incluíam ainda projetos e ações estruturantes – visando ao fortalecimento e à modernização de cadeias produtivas da agricultura familiar, à geração de emprego e de renda, e por fim, à redução da insegurança alimentar e da fome (em parceria com o Programa Fome Zero).

Apesar disso, o governo federal encontrou inúmeros obstáculos na consolidação dos territórios rurais e dos Consad, em razão, principalmente, da dispersão das ações e dos programas ministeriais. Na ocasião, não havia uma coordenação interministerial para orientar as diversas ações públicas, resultando, deste modo, numa sobreposição de ações federais. Um passo fundamental

para ajustar essa articulação foi dado no começo de 2008, com a criação do programa Territórios da Cidadania (TC). A proposta era juntar as ações dos ministérios e dos órgãos federais, levando de uma só vez, e de maneira integrada e articulada, as políticas públicas para os territórios (PAMPLONA, 2011, p. 33). Na prática, os TC eram uma forma de avançar e ampliar o foco do Pronaf.

Em relação aos TC, a proposta do programa era reduzir as disparidades em territórios nomeados “deprimidos”. Boa parte dos TC foi constituída a partir dos territórios rurais, levando-se em consideração os seguintes critérios de seleção:

[...] possuir os menores IDH; maior concentração de agricultores familiares e assentados da reforma agrária; maior concentração e populações quilombolas ou indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da Federação (ORTEGA, 2008, p. 170).

A arquitetura dos TC era inovadora, fortalecia o enfoque territorial e movimentava cerca de 20 ministérios. As ações do programa estavam (e estão, pois o programa permanece em execução) divididas em sete eixos – Diretos e Desenvolvimento Social; Infraestrutura; Apoio à Gestão Territorial; Educação e Cultura; Organização Sustentável da Produção; Ações Fundiárias, e Saúde, Saneamento e Acesso à Água. Dentro destes eixos, foram definidas 180 ações públicas – nas áreas econômica, social e de infraestrutura. No aspecto orçamentário, foram gastos R\$ 12 bilhões, em 2008; R\$ 19 bilhões, em 2009, e quase R\$ 26 bilhões, em 2010 (SILVA, 2012). É importante lembrar que, em 2008, foram criados 60 TC e, em 2009, mais 60, totalizando 120 TC.

A proposta era fortalecer a cooperação entre o poder público e a sociedade civil, para planejar e implantar ações públicas de melhoria das condições de vida das populações

Na Bahia, o enfoque territorial foi adotado em 2007, com a posse de Jaques Wagner³. Na ocasião, o governo da Bahia organizou os territórios de identidade em vigor até o presente momento. O repúdio aos Eixos de Desenvolvimento e às Regiões Econômicas (programas anteriores) era um reconhecimento de que tais formas de regionalização possuíam falhas graves, sobretudo, em relação ao seu desempenho social.

No que pese o seu potencial econômico e os avanços verificados, o Estado não tem conseguido transformar este desempenho em melhoria das condições de vida de sua população. Assim, o desempenho do Estado, traduzido em variáveis e indicadores como renda e escolaridade, tem se mostrado muito *aquém* do que poderia ser obtido a partir do seu potencial econômico e dos investimentos [...] (BAHIA, 2007, p. 45).

A proposta era suplantar as limitações do desenvolvimento baiano, mediante a adoção de um novo modelo de desenvolvimento, construído a partir de um novo paradigma, que fosse capaz de assegurar a diminuição das desigualdades, tanto em termos econômicos, quanto em termos sociais (BAHIA, 2007). Isso mostra que as ações governamentais deveriam priorizar as regiões mais deprimidas e carentes na distribuição dos investimentos públicos ou privados (SILVA, 2012, p. 122-124). Nesse cenário, o governo da Bahia acolhe as diretrizes sugeridas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) quanto ao processo do planejamento territorial, e sua capacidade de se adequar a situações específicas e replicar com efetividade os desafios do vasto território baiano.

Mas o governo da Bahia vai além, adotando as políticas territoriais e os territórios de identidade

O governo da Bahia vai além, adotando as políticas territoriais e os territórios de identidade como instrumento de planejamento do estado

como instrumento de planejamento do estado. Assim, realiza alguns ajustes conceituais e metodológicos, aceitando e sobrepujando algumas características adotadas pelo MDA. Uma evidência desta territorialização é a criação da Coordenação Estadual dos Territórios de Identidade (CET), vinculada à Secretaria de Planejamento da Bahia (Seplan-BA) e responsável pela articulação da sociedade civil organizada com as instituições públicas. Essa orientação estava evidente no PPA 2008-2011 do governo da Bahia.

A convicção de que o desenvolvimento [...] requer que o planejamento inclua a dimensão territorial na sua formulação e implementação orientou a elaboração do PPA 2008-2011. Esta diretriz determinou que os investimentos incluídos no PPA fossem sempre desdobrados por território [...] (BAHIA, 2007, p. 60).

A adoção da abordagem territorial tinha igualmente o intuito de propiciar uma melhor articulação entre as ações executadas pelo governo da Bahia e as desenvolvidas pelo governo federal no território baiano. Ou seja, a ideia era integrar os programas, permitindo um maior aproveitamento de recursos e de ações (BAHIA, 2007). Dessa maneira, o governo da Bahia estabeleceu 26 territórios (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2011), sendo que alguns, como por exemplo o Território do Sisal, eram geograficamente idênticos aos estabelecidos pelo governo federal (mediante os territórios rurais, os Consad e os TC), reconhecendo, em seu planejamento territorial, a existência de espaços constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais, culturais e econômicos (FAVARETO, 2009, p. 21).

Para Favareto (2009), o exemplo da Bahia é o mais eloquente e avançado do Brasil na adoção da abordagem territorial. O efeito positivo pode ser percebido pelo reconhecimento de autoridades e instituições públicas e privadas, nacionais e

³ Antes de 2007, existiam programas territoriais na Bahia, mas supervisionados pelo governo federal. Ou seja, não havia políticas territoriais implementadas e supervisionadas pelo governo da Bahia.

estrangeiras, de que a Bahia é uma referência no *approach* territorial como estratégia de gestão e planejamento público (SILVA, 2012). No entanto, é importante ressaltar que o processo de territorialização é muito recente, com ajustes em curso – e cuja integração (dentro do próprio governo da Bahia) ainda não é concreta. Resumindo, a abordagem territorial proporciona não apenas soluções para os problemas do desenvolvimento, mas traz, igualmente, novos desafios para a gestão pública (FAVARETO, 2009; SILVA, 2012).

A abordagem territorial proporciona não apenas soluções para os problemas do desenvolvimento, mas traz, igualmente, novos desafios para a gestão pública

70% das chuvas em dois ou três meses do ano (de novembro a junho), o que significa que o território não tem estações climáticas bem definidas (CODES SISAL, 2010). Essas características climáticas, associadas ao contexto geográfico e à baixa hipsometria/altitude, classificam o Território do Sisal no tipo climático semiárido. As únicas exceções neste território são os municípios de Barrocas, Ichu, Lamarão e Serrinha, considerados subúmido a seco. Essas condições climáticas adversas dificultam a atividade produtiva rural e a sobrevivência da população.

O TERRITÓRIO DO SISAL NA BAHIA

Aspectos geográficos e históricos

O Território do Sisal está situado no semiárido baiano, abrangendo 20 municípios: Araci, Barrocas, Biritinga, Candeal, Cansanção, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Queimadas, Retirolândia, São Domingos, Quijingue, Nordestina, Santaluz, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente (ver Figura 1). No total, o Território do Sisal ocupa uma área de 3,6% da área total do estado da Bahia, que é de 564.692 km² (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2011). Em outras palavras, o Território do Sisal possui uma extensão territorial de 20.454 km² – com nove municípios com área superior a 1.000 km², sete municípios entre 300 km² a 1.000 km², e quatro com área menor a 300 km² (SILVA, 2012, p. 126). Ou seja, o território é caracterizado por municípios geograficamente grandes.

Sobre o clima, o Território do Sisal possui uma temperatura média anual entre 23,6°C e 24,9°C, com pluviosidade anual entre 485,7mm (em Cansanção) e 942,4mm (em Barrocas). Essa precipitação pluviométrica é periódica e irregular, concentrando

De acordo com a história, o Território do Sisal está diretamente vinculado ao período colonial brasileiro – quando os colonizadores portugueses chegaram ao semiárido nordestino em meados do século XVI (CODES SISAL, 2010, p. 24). Para ocupar o vasto território, “[...] a pecuária extensiva foi um dos instrumentos [mais] utilizados [...]”, pela sua “[...] capacidade de penetração pelo interior adentro e pelos baixos custos [...], chegando [até] à Região do São Francisco no século XVIII” (CODES SISAL, 2010, p. 24-25). Para os historiadores, essa estratégia de ocupação não foi perpetrada isoladamente, mas em conjunto com outros tipos de práticas políticas e econômicas que persistem até os dias atuais, como, por exemplo, a grande propriedade de terra (o latifúndio), o assistencialismo, o clientelismo e o coronelismo.

Esse paradigma adquiriu novos contornos a partir da década de 1930, quando a cultura do sisal “operou uma profunda transformação social, criando riquezas, fixando populações, desenvolvendo a economia [...] criando, enfim, uma civilização nova onde, dantes, só reinava a descrença e a desolação” (MARQUES, 1978, p. 2-3). Por tudo isso, o sisal foi considerado a “planta redentora”, recuperando econômica e socialmente um extenso território que vivia em “extremo pauperismo”, com sua população flagelada pela pobreza e sujeita periodicamente aos êxodos rurais. A cultura do sisal alcançou papel

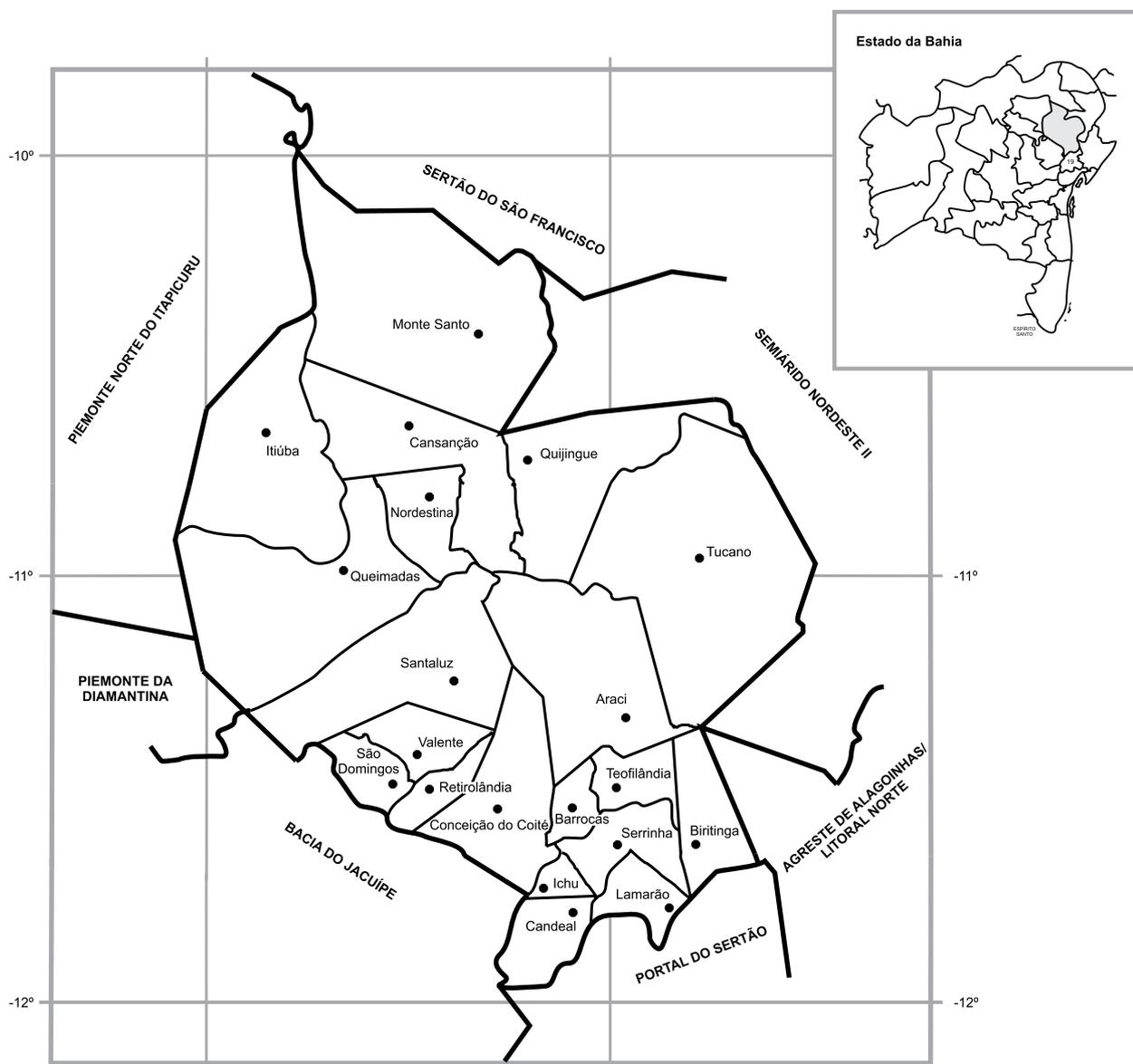


Figura 1
Delimitação do Território do Sisal

Fonte: Elaboração própria a partir da PINTEC/IBGE.

de destaque na Bahia entre 1938-1969, estimulada pelo governo Landulpho Alves e pelas condições favoráveis do mercado. Assim, o sisal foi dilatando as suas fronteiras e invadindo todo o nordeste baiano.

A partir de 1975, a cultura do sisal entra em crise, tendo sua produção reduzida, até 1997, em quase 60% (CARTA DA CPE, 1989). Esse declínio aconteceu em função da entrada no mercado de substitutos sintéticos (polipropileno), da concorrência de produtos (de sisal) africanos, do boom

exagerado da oferta em relação à demanda e do encerramento das fábricas europeias que usavam fibras de sisal como matérias-primas (ALMEIDA, 2006). A decadência da cultura do sisal revelou não somente novos problemas econômicos, como, do mesmo modo, novos problemas sociais. Apesar de grande demandante de mão de obra, a expansão da produção do sisal foi marcada pela permanência da propriedade desigual e da distribuição assimétrica dos benefícios (SILVA, 2012, p. 135).

Em outras palavras, os efeitos positivos da extração do sisal estiveram muito aquém das expectativas proclamadas na década de 1940. A relação de exploração-exploração mostrou que o cultivo do sisal estava (e está) subordinado a um sistema produtivo perverso e de comercialização oligopólica. Ou seja, o sisal não era apenas o “ouro verde”, mas era ainda a “fibra da servidão” (BAHIA, 1991). Com a crise do sisal, a combinação de preços baixos e pouco remunerativos a pequenos produtores e trabalhadores rurais eliminou um expressivo contingente populacional da região e da cultura do sisal. A crise local estimulou a migração de trabalhadores rurais para centros urbanos regionais (Feira de Santana), estaduais (Salvador) e nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro) em busca de melhores condições de vida.

A descrença e a desolação, tão predominantes nos anos anteriores a 1930, prejudicavam a autoestima do sertanejo, com pobreza e penúria. O acirramento da espoliação no campo foi o estopim para novas práticas de mobilização e de inspiração de alternativas organizativas e políticas na região sisaleira (CODES SISAL, 2010, p. 24-26). Com a ajuda da Igreja Católica, a sociedade civil iniciou sua luta ainda, na década de 1960, com a formação do Movimento de Organização Comunitária (MOC), mas só granjeou visibilidade nos anos 1980 e 1990, com a institucionalização das organizações coletivas como, por exemplo, a Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (Apaeb) e os STR (ALMEIDA, 2006; CODES SISAL, 2010; SILVA, 2012).

Apesar das inúmeras mobilizações, reivindicações e lutas sociais, a década de 1990 foi marcada por uma crise econômica de proporções gigantescas, que aprofundaram as condições de pobreza e miserabilidade na região sisaleira (ALMEIDA, 2006). Segundo Alves (2005, p. 37), somente em meados de 2002 é “[...] que a economia [no Território do Sisal] começou a apresentar sinais de recuperação,

em virtude de uma elevada demanda por sisal, devido à preocupação com a preservação ambiental e o crescimento da preferência de produtos naturais [...]”, além da relevante entrada da China no mercado como comprador. A partir de 2003, o Território do Sisal passou a ser influenciado por políticas territoriais nacionais, possibilitando que a sociedade civil tivesse “em suas mãos os seus destinos” (SILVA, 2012, p. 140).

A década de 1990 foi marcada por uma crise econômica de proporções gigantescas, que aprofundaram as condições de pobreza e miserabilidade na região sisaleira

Características demográficas e sociais

Nos últimos 50 anos, a população do Território do Sisal cresceu 141%, passando de 241 mil habitantes em 1960, para 582 mil habitantes em 2010. Entre 1960-1970, a população cresceu 43%. A partir daí, a taxa de crescimento populacional caiu para 32% entre 1970-1980; para 15% entre 1980-1991, e para 4% entre 1991-2000. Entre 2000-2010, a taxa de crescimento populacional subiu ligeiramente para 5%. Mesmo assim, a tendência geral foi de um crescimento demográfico decrescente ao longo dos últimos 50 anos. Entre 1995 e 2000, o saldo migratório do Território do Sisal ficou negativo, em cerca de oito mil habitantes. Boa parte dos municípios do Território do Sisal proporcionou saldo migratório negativo, com exceção de Ichu, Valente, Santaluz e Nordestina.

Em relação à distribuição da população, observa-se que o Território do Sisal, desde a década de 1970, tem uma população muito concentrada. Em 2010, os cinco municípios mais populosos (população superior a 50 mil habitantes) – Araci, Conceição do Coité, Monte Santo, Serrinha e Tucano – concentravam 50% da população total do Território do Sisal. Enquanto isso, os quatro municípios menos populosos (população inferior a dez mil habitantes) – Candeal, São Domingos, Lamarão e Ichu – concentravam 5% da população total do Território do Sisal. Nesse contexto, Serrinha é o município mais populoso, com 77 mil habitantes, e Ichu o menos

populoso, com apenas cinco mil habitantes. Além disso, nota-se que a população do Território do Sisal, desde a década de 1960, é essencialmente rural (SILVA, 2012, p. 145).

Historicamente, o Território do Sisal sempre foi caracterizado por uma elevada taxa de informalidade, em geral em torno de 80% da População Economicamente Ativa (PEA), e por uma elevada taxa de desocupação, em torno de 46% da População em Idade Ativa (PIA). São visíveis a dificuldade do Território do Sisal em gerar empregos formais (de carteira assinada) e a sua dependência exagerada dos empregos públicos, notadamente os relacionados ao município. De 1985 a 2009, a participação total da administração pública no pessoal ocupado no mercado formal subiu de 46% para 60%. Vale observar que, em 1995, a participação da administração pública atingiu incriveis 68,3% do total do mercado formal (ou seja, empregos com a garantia dos direitos trabalhistas) no Território do Sisal (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2011; SILVA, 2012).

Sobre a renda *per capita*, o Território do Sisal tem uma das piores médias salariais da Bahia, perdendo apenas para o Território do Velho Chico (BAHIA, 2007). Além da elevada taxa de desocupação, que resulta em 46% da PIA sem rendimentos, cerca de 39% da PIA tem rendimentos de até um salário mínimo (SILVA, 2012). Isso quer dizer que 85% da PIA vive sem rendimentos ou com rendimentos precários. Dos 39% que vivem com rendimentos de até um salário mínimo, 61,1% vivem com $\frac{1}{2}$ salário mínimo, e 38,9% vivem com $\frac{1}{4}$ do salário mínimo (BAHIA, 2007, p. 61). Somente 15% da PIA vive com mais de um salário mínimo. Em suma, o Território do Sisal apresenta uma enorme precariedade na renda e, logo, uma elevada incidência de pobreza (BAHIA, 2007).

Sobre a educação, o Território do Sisal apresenta a terceira pior taxa de analfabetismo da Bahia.

Sobre a educação, o Território do Sisal apresenta a terceira pior taxa de analfabetismo da Bahia

Na média, o analfabetismo atinge 30,7% da população do Território do Sisal. As condições mais graves estão nos municípios de Araci, Quijingue e Monte Santo, onde o analfabetismo extrapola 40% da população em cada um dos municípios (SUPERIN-

TENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2011). Se for considerado o analfabeto funcional, a taxa média de analfa-

betismo sobe para 58,8% da população do Território do Sisal. Nessa condição, a situação mais crítica está no município de Quijingue, onde a taxa de analfabetismo funcional é de 72,3% da população (com mais de 10 anos de idade) (BAHIA, 2007). Se for adicionada a situação do domicílio, observa-se que a maior parcela de analfabetismo está localizada no meio rural (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2011).

A infraestrutura de saúde (hospitais, leitos etc.) é bastante problemática no Território do Sisal (CODES SISAL, 2010), e objeto de inúmeras discussões na elaboração dos PPA. Por exemplo, no PPA Participativo 2008-2011, o tema da saúde foi o segundo mais importante na pauta de propostas do Território do Sisal, ficando atrás apenas das propostas da educação. Além da infraestrutura precária, a saúde no Território do Sisal necessita de diversas especialidades médicas e clínicas e de profissionais mais qualificados, capazes de atender aos casos de média e de alta complexidade (BAHIA, 2007). Em outras palavras, o atendimento médico no Território do Sisal limita-se às consultas médicas e aos serviços ambulatoriais (de emergência), sendo os casos mais complexos conduzidos para Salvador.

A vulnerabilidade social ainda é um tema preocupante no Território do Sisal (CODES SISAL, 2010). A pobreza e a exclusão social atingem boa parte da população, decorrentes da desnutrição, das condições incertas de moradia e saneamento, do subemprego, do desemprego e da baixa renda, entre outros. Os indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), ratificam que o

risco social segue elevado no Território do Sisal e, em alguns dos municípios, até pioraram nos últimos 20 anos (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA, 1999; SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2011). Por exemplo, entre 2002 e 2006, o IDS do Território do Sisal subiu levemente, mas não o suficiente para mudar a realidade da população (SILVA, 2012). Ou seja, o IDS do Território do Sisal continua entre os piores da Bahia e do Brasil.

Informações econômicas

O desempenho econômico no Território do Sisal depende basicamente das atividades da administração pública. Em outras palavras, a economia no Território do Sisal é sustentada pelos gastos governamentais, pelos recursos oriundos de transferências constitucionais e pelos recursos provenientes das transferências de renda (como aposentadoria rural e Bolsa Família). De acordo com Silva (2012, p. 171), nos últimos anos, ocorreu um avanço da participação da administração pública no PIB do Território do Sisal. Em 1999, a Administração Pública (APU) representava 37,9% do PIB do Território do Sisal. Em 2008, a participação da APU no PIB do Território do Sisal saltou para 40,7%. Isso reflete o atípico e espantoso crescimento de 92% que ocorreu, entre 2004-2008, no valor adicionado da APU (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2010).

Conforme a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2010), a participação da APU é dominante no PIB de 15 dos 20 municípios do Território do Sisal. Alguns municípios, como Nordestina e Lamarão, têm uma economia tão rudimentar que a participação da APU ultrapassa 50% do PIB municipal. Em 2008, apenas cinco municípios tinham sua economia amparada

no setor produtivo. Isso revela que o Território do Sisal tem uma economia frágil, “[...] com dificuldade de concretizar e de atrair negócios econômicos [...]” (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2010, p. 47). Entre 1999-2008 é perceptível que, ainda que o PIB tenha aumentado em todos os municípios do Território do Sisal, em cerca de 80% dos municípios a participação do setor produtivo no PIB diminuiu.

Ou seja, ocorreu um achatamento do PIB do setor produtivo em relação à APU.

Se for deflacionado o PIB do Território do Sisal (ano-base de 1999) será encontrado um crescimento real, de 1999-2008, de 187%. Nesse período, o PIB do Território do Sisal passou de R\$ 649 milhões para R\$ 1.214 milhão (valores de 1999). Isso significa uma taxa média de crescimento real do PIB de 7% ao ano. Ao se confrontar o crescimento real (valores de 1999) de 7% ao ano, com o crescimento nominal (valores constantes) de 14% ao ano, verifica-se que a inflação, entre 1999-2008, reduziu pela metade o PIB do Território do Sisal (SILVA, 2012, p. 170-175). No entanto, a taxa de crescimento real do PIB do Território do Sisal permaneceu muito acima da taxa média de crescimento real do PIB do Brasil e da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2010, 2011; SILVA, 2012).

Em relação ao desenvolvimento econômico, nas últimas duas décadas, o Território do Sisal não progrediu, apresentando um resultado pífio. De 2002-2006, o Território do Sisal saiu da 11ª posição na classificação do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE), para a 23ª posição em relação aos demais territórios da Bahia (SILVA, 2012, p. 186). Se forem analisados os componentes⁴ do IDE do

⁴ O IDE é composto pelos seguintes indicadores: Índice de Infraestrutura (INF), Índice de Qualificação da Mão de Obra (IQM) e Índice do Produto Municipal (IPM).

Território do Sisal, observa-se que apenas o Índice de Produto Municipal (IPM) melhorou de posição. Os demais componentes do IDE do Território do Sisal pioraram, com destaque para o Índice de Infraestrutura (INF), que desabou para a 24ª posição na classificação do INF na Bahia. Ou seja, o Território do Sisal tem uma das piores infraestruturas da Bahia, ao lado do Território do Velho Chico e do Território do Semiárido Nordeste II.

A EXPERIÊNCIA DO TERRITÓRIO DO SISAL NA BAHIA

Governança territorial: ações do Codes Sisal

Desde 2002, o Território do Sisal dispõe de uma instância territorial de articulação do diálogo social. O Codes Sisal nasceu a partir da demanda da sociedade civil, sobretudo, dos movimentos sociais, de discutir as políticas públicas com os gestores locais. Em geral, o desenvolvimento era pensado a partir de uma óptica municipal, em que o município preparava suas políticas de modo desarticulado, sem levar em conta os impactos causados na região. Em 2003, com a criação da SDT e a adoção do enfoque territorial, observaram-se um impulso nas ações e um fortalecimento institucional do Codes Sisal. Assim, a demanda social por políticas regionais transformou-se numa ação governamental orientada por políticas territoriais.

O Codes Sisal foi uma iniciativa que antecipou a instituição dos colegiados territoriais pela SDT. Para Machado (2009), o Codes Sisal foi a experiência pioneira na adoção da abordagem territorial no estado da Bahia, sendo, também, o primeiro colegiado territorial. Após dez anos de atuação, o Codes Sisal demonstra um notável *know-how* na execução de projetos, programas e ações que beneficiaram

inúmeros grupos sociais, cooperativas/associações locais e prefeituras municipais no Território do Sisal. Atualmente, o desempenho do Codes Sisal no Território do Sisal vem adquirindo visibilidade internacional e nacional. Apesar do sucesso, “[...] o processo de constituição e legalização do Codes Sisal não foi fácil [...]” (SILVA, 2008, p. 107).

O colegiado atual do Codes Sisal é formado por 20 representantes de prefeituras, 20 representantes da sociedade civil e aproximadamente 15 instituições de apoio governamentais e não governamentais (CODES SISAL, 2010). Normalmente, a escolha dos representantes da sociedade civil leva em consideração o alcance e a representatividade territorial, participando do diálogo social os sindicatos rurais, as cooperativas e associações de agricultores, os movimentos de trabalhadores rurais etc. Em relação à escolha dos representantes do poder público, ficou a cargo de cada prefeitura municipal nomear um representante legal para participar das reuniões e da estrutura organizacional. Em 2002, só 11 prefeituras integraram o processo de criação do Codes Sisal. Agora, todas as 20 prefeituras estão presentes no conselho.

Além do Colegiado Territorial, a estrutura organizacional do Codes Sisal é formada pelo conselho de administração (com oito membros), o conselho fiscal (com três titulares e três suplentes) e a secretaria executiva. Em termos práticos, esta última é responsável pela articulação, a organização e o cumprimento das ações propostas pelo colegiado territorial na Assembleia Geral Ordinária (AGO). A função desempenhada pelo secretário executivo é de suma importância para o andamento das atividades consultivas/deliberatórias do Codes Sisal. Como nas demais funções, o secretário executivo é indicado e empossado pela AGO, com o critério mínimo de pertencer ao quadro (funcional ou diretivo) das instituições filiadas. Neste caso, está previsto o pagamento de remuneração (SILVA, 2012).

O Codes Sisal foi a experiência pioneira na adoção da abordagem territorial no estado da Bahia, sendo, também, o primeiro colegiado territorial

O Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) é o documento mais importante preparado pelo Codes Sisal. É neste documento que são indicadas as prioridades do Território do Sisal. O PTDRS constitui uma proposta de desenvolvimento sustentável e rural, identificando as potencialidades e desafios, descrevendo as estratégias de ações com vistas à promoção de melhorias sociais, que são trabalhadas no Codes Sisal em oito eixos prioritários: 1) agricultura familiar; 2) saúde; 3) educação para a sustentabilidade; 4) infraestrutura; 5) comunicação; 6) geração de trabalho e renda; 7) cultura, e 8) meio ambiente. Com a definição dos eixos prioritários, são formados Grupos de Trabalho (GT) que delineiam as ações e os programas com base nas demandas sociais.

O exemplo da Apaeb-Valente

Desde os anos 1980, a Apaeb-Valente é “um centro de experimentação tecnológica e aprendizagem” (SILVA, 2012). Criada por um grupo de pequenos agricultores, a associação “surgiu num momento em que o preço da fibra de sisal alcançou seus níveis mais baixos”, lançando milhares de agricultores e trabalhadores na miséria (SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA, 2005, p. 22). Assim, o objetivo da Apaeb-Valente visava à melhoria da qualidade de vida do pequeno produtor rural e dos trabalhadores do sisal, promovendo desenvolvimento social e econômico (SILVA, 2012, p. 194-202). No início, a Apaeb era um simples mercadinho de comercialização do sisal.

A bateadeira comunitária⁵ da Apaeb-Valente foi o ponto de partida, em 1986, para quebrar o acordo de preços entre os intermediários do sisal e “[...] o

⁵ A bateadeira é o local onde a fibra de sisal é batida, escovada, classificada e enfiada.

A economia no Território do Sisal é sustentada pelos gastos governamentais, pelos recursos oriundos de transferências constitucionais e pelos recursos provenientes das transferências de renda

berço de todo o processo de industrialização [do sisal]” (SILVA; SILVA, 2001, p. 10). A partir daí, a associação começou a exportar a fibra de sisal, realizando a primeira exportação em 1989. Agora, a bateadeira da Apaeb-Valente recebe fibra de sisal de mais de 15 municípios (no entorno do município de Valente), processando entre 80 e 100 toneladas de fibra de sisal por mês (em 2011). O fluxo ininterrupto de fibra de sisal é garantido pelos agricultores

associados, já que a Apaeb-Valente paga um bônus entre 3% e 5% a mais no preço da fibra de sisal entregue pelos agricultores associados (SILVA, 2012).

Em 1995, como parte da estratégia de avançar verticalmente na cadeia produtiva do sisal, a associação fechou o ciclo agroindustrial instalando a fábrica de tapetes/carpets. Com o auxílio do governo Belga e do Banco do Nordeste, a Apaeb-Valente obteve mais de US\$ 10 milhões, sendo 75% em empréstimos e 20% em doações. Outros 5% foram assumidos pela própria associação mediante o aporte dos agricultores associados. Esse capital foi utilizado para construir a estrutura produtiva e, em especial, adquirir equipamentos têxteis da Holanda. A fábrica iniciou a produção em 1996 e, além de agregar empregos, permitiu agregar valor aos produtos do sisal. Assim, as atividades da Apaeb-Valente na cadeia produtiva do sisal vão do estímulo ao cultivo do sisal até a produção e exportação de tapetes/carpets.

O sucesso da fábrica abriu caminho para a expansão geográfica (a Apaeb-Valente atua em outros municípios, como Queimadas e Retirolândia) e para outras atividades. Neste contexto, a associação passou a diversificar suas atividades produtivas, investindo ainda na cadeia produtiva do couro, do mel, e do leite de cabra (SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA, 2005). Além disso, mantém outras atividades econômicas como: um posto de vendas (ou seja, um supermercado) e uma loja de artesanatos

das fibras do sisal e do caroá, onde são vendidos aos visitantes e à comunidade os produtos feitos pelos artesãos associados. Apesar do sucesso alcançado com as atividades econômicas, a Apaeb-Valente nunca esqueceu sua função social. Desde 2007, as ações ambientais/socioculturais da associação foram assumidas pela Fundação Apaeb. (FUNDAÇÃO APAEB, 2011, p. 5). A Apaeb-Valente seguiu ativa por meio de suas ações econômicas e essa independência institucional permitiu a consolidação das ações ambientais, educativas, culturais e sociais (FUNDAÇÃO APAEB, 2011). Apesar dessa autonomia institucional, a Apaeb-Valente e a Fundação Apaeb prosseguem conjuntamente desenvolvendo atividades/ações com “a missão de promover a sustentabilidade da agricultura familiar nos Territórios do Sisal e da Bacia do Jacuípe”. Atualmente, a Fundação Apaeb tem projetos/ações em 15 dos 20 municípios do Território do Sisal, “beneficiando as comunidades locais” (SILVA, 2012; SILVEIRA; WANDERLEY; CUNHA, 2005).

Cooperativas de crédito: uma alternativa de financiamento

Nos últimos 20 anos, as cooperativas de crédito têm obtido um notável destaque no Território do Sisal. Para Magalhães e Abramovay (2007, p. 116), “a criação das cooperativas de crédito [no sertão baiano] provocou um rompimento do mercado financeiro local com o ambiente [...] tradicional, baseado em vínculos personalizados e clientelistas [...]”. Esse longo processo instituiu as condições para a emergência de novas estruturas sociais e de novas bases institucionais para o desenvolvimento de um mercado alternativo de crédito e financiamento. No Território do Sisal, a atividade das cooperativas de crédito tem provocado uma maior dinamicidade, impulsionando a economia local e as atividades do espaço rural (RIBEIRO; SANTOS, 2010).

Nos últimos 20 anos, as cooperativas de crédito têm obtido um notável destaque no Território do Sisal

Nesse contexto, podem-se destacar as atividades de quatro cooperativas de crédito no Território do Sisal – Ascoob Serrinha, Itapicuru e Cooperar, e Sicoob Coopere. As três primeiras cooperativas de crédito estão vinculadas ao Sistema Ascoob-Central, enquanto o Sicoob Coopere está associado ao Sistema Sicoob (e ao Bancoob). Juntas, essas quatro cooperativas atendem aproximadamente 40 mil associados (clientes) em 16 dos 20 municípios que compõem o Território do Sisal, concedendo mais de R\$ 40 milhões em operações de crédito (empréstimos rurais e pessoais) por ano (ASCOOB ITAPICURU, 2011; SICOOB COOPERE, 2011). De acordo com o IBGE (Censo Agropecuário, 2006), as cooperativas de crédito no Território do Sisal respondem por 10% do crédito total.

É importante ressaltar que o Sicoob Coopere (com sede no município de Valente) é a maior cooperativa de crédito da Bahia e, também, do Norte-Nordeste, tanto em número de agências (dez filiais), como em número de associados ou clientes (cerca de 15 mil) (em 2010). Além disso, dispõe de uma moderna estrutura de governança corporativa, com cláusulas, funções e ferramentas institucionais alinhadas às exigências do Banco Central do Brasil. Logo, a experiência do Sicoob Coopere, iniciada em 1993 a partir da poupança da Apaeb, influenciou o território, induzindo a criação de outras experiências. Atualmente, o Sicoob Coopere tem cinco agências no Território do Sisal e cinco em outros municípios do semiárido baiano (SILVA, 2012, p. 202-204).

Em relação às cooperativas de crédito filiadas ao Sistema Ascoob-Central, temos: a Ascoob Cooperar (com sede em Araci), a Ascoob Itapicuru (com sede em Santaluz) e a Ascoob Serrinha (com sede em Serrinha). Essas três cooperativas de crédito possuem 13 agências no Território do Sisal (SILVA, 2012). O diferencial das cooperativas vinculadas ao Sistema Ascoob-Central, iniciado a partir das ações e atividades da Ascoob-Associação, é a preocupação

institucional em negociar financiamentos para o fortalecimento da agricultura familiar e da economia solidária. Assim, essas três cooperativas (em Serri-nha, Itapicuru e Araci) dispõem de microcrédito, de repasses do Pronaf e de uma eficiente articulação de assistência técnica para orientar seus agricultores familiares.

Arranjo Produtivo Local (APL) do Sisal

Em 2008, o APL do Sisal foi instituído pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (SECTI), no Território do Sisal, com a finalidade de “[...] buscar o aumento da produtividade, o desenvolvimento de novas tecnologias, o aproveitamento de subprodutos e a maior industrialização da fibra [...]” (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2009, p. 107-108). O APL do Sisal agrupa produtores agrícolas de sisal, proprietários de máquinas decortadoras, beneficiadores de sisal, fabricantes de produtos de sisal (ou seja, indústrias) e artesãos. Além disso, participam do APL do Sisal diversos agentes facilitadores (empresas de logística e comercialização, bancos, cooperativas etc.) e agentes institucionais (Sebrae-BA, Codes Sisal, entre outros) (SILVA, 2012, p. 204-208).

Alguns dos agentes envolvidos no APL do Sisal também fazem parte do Programa Progredir e, portanto, participam de subredes específicas, como a rede de artesanatos, a rede de agricultores, a rede de fios agrícolas etc. De acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (2009, p. 139) e o Sindicato das Indústrias de Fibras Vegetais no Estado da Bahia (Sindifibras) (2005), são os agentes institucionais que influenciam, direta ou indiretamente, as diretrizes no APL do Sisal, “[...] determinando normas técnicas, padrões de qualidade e certificação, leis, entre outros”. Nesse cenário, a governança do APL do Sisal é exercida em três níveis: 1) âmbito regional: Codes Sisal, Arco Sertão,

ApaeB-Valente e Fundação de Apoio aos Trabalhadores Rurais e Agricultores Familiares da Região do Sisal (FATRES); 2) âmbito estadual: SECTI, Sindifibras, Sebrae-BA, Federação das Indústrias do estado da Bahia (FIEB) etc., e 3) âmbito nacional: MDA, Mapa, entre outros (SILVA, 2012).

O setor sisaleiro no Território do Sisal (e na Bahia) ainda é marcado pela desarticulação das instituições, pelo baixo nível produtivo/tecnológico, pela baixa rentabilidade da lavoura isolada ou consorciada [...]

Já os agentes facilitadores contribuem para o bom funcionamento do APL do Sisal (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2009; SILVA, 2012), isso inclui diversos serviços, como: logística/transporte, comercialização, consultoria, financiamentos, oficinas e manutenção, treinamentos, pesquisa e desenvolvimento etc. No caso do APL do Sisal, é ressaltante a atuação do Sebrae-BA, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb), da ApaeB-Valente, do Sicoob Coopere, do Banco do Nordeste (BNB) e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex). O Sindifibras também é um importante agente facilitador, promovendo ações e projetos para o desenvolvimento do setor de fibras naturais.

Em suma, o APL do Sisal “[...] é um negócio que envolve, seguramente, mais de meio milhão de pessoas em toda a cadeia produtiva [na Bahia]” (SINDIFIBRAS, 2005, p. 9-10). Apesar da importância socioeconômica do APL do Sisal e dos vários esforços empreendidos para articular os agentes da cadeia produtiva do sisal, o setor sisaleiro no Território do Sisal (e na Bahia) ainda é marcado pela desarticulação das instituições, pelo baixo nível produtivo/tecnológico, pela baixa rentabilidade da lavoura isolada ou consorciada, pelo baixo aproveitamento do sisal etc. Ou seja, inúmeras limitações históricas ainda perduram no APL do Sisal. “Os poucos efeitos positivos estão concentrados em alguns agentes produtivos e/ou em alguns municípios [do Território do Sisal]” (SILVA, 2012, p. 208).

A importância da articulação sindical

Os STR têm um papel vital na mobilização (e na articulação) social no Território do Sisal. Na pesquisa de campo, ficou visível que os STR superam a sua característica principal de representar a categoria dos trabalhadores rurais. Ou seja, as atividades desses sindicatos abrangem não apenas organizar/lutar pela classe diante do poder público, mas, do mesmo modo, participar na efetivação de melhores condições de vida. Isso corrobora que os STR têm participado ativamente nas decisões territoriais em conjunto com outros agentes (associações, cooperativas, movimentos sociais, prefeituras etc.). Mesmo que tenham atuação em nível municipal, a territorialização ocorre mediante a *Fatres*.

Em muitos casos, os STR acabam suprindo algumas funções do estado. A partir dos anos 1980, quando, no Território do Sisal, romperam o tradicionalismo dos sindicatos envolvidos com os políticos locais, passando a direção definitivamente para os trabalhadores rurais, foram viabilizados projetos voltados para a conscientização, a capacitação e a articulação sindical dos trabalhadores, a formação de associações comunitárias e de grupos de produção (sobretudo de artesanatos), assistência médica e jurídica, etc. (CODES SISAL, 2010; SILVA, 2012, p. 208-211). Muitos desses projetos foram e são desenvolvidos em conjunto com as *Apueb* (de Valente, Ichu e Serrinha), a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), o Movimento de Organização Comunitária (MOC), entre outros.

Na pesquisa de campo verificou-se que todos os STR no Território do Sisal possuem sede própria, como, por exemplo, o STR de Conceição do Coité. Nesses ambientes, são realizadas reuniões, mobilizações, atendimento médico (odontológico, oftalmológico etc.) e jurídico, auxílio à produção, programas de alfabetização e apoio para obtenção de crédito (sobretudo o Pronaf). Alguns STR vão além e fornecem equipamentos agrícolas ou assistência técnica. Por exemplo, o STR de Barrocas disponibiliza um trator para os trabalhadores rurais

filiados. Já os STR de Tucano e Quijingue disponibilizam assistência técnica, com técnicos agrícolas próprios ou em parceria com a *Fatres*, o MOC, a Rede Parceiros da Terra (Reparte) e a *Ascoob-Associação* (SILVA, 2012, p. 209).

Além do mais, os STR no Território do Sisal apoiam diversos programas do governo federal (Projovem Saberes da Terra, Agro-amigo do BNB e Minha Casa, Minha Vida), do governo da Bahia (Semeando Renda, Sertão Produtivo e Todos pela Alfabetização) e de ONG (Cisternas da ASA e Baú de Leitura/MOC). Isso ocorre já que os STR mobilizam um grande contingente de trabalhadores rurais e agricultores familiares, o que torna sua participação em projetos sociais indispensável para o sucesso. No Território do Sisal, reúnem mais de 150 mil trabalhadores rurais e agricultores familiares. Em suma, nenhuma outra instituição social (associações, cooperativas, entre outros) mobiliza tantas pessoas ligadas ao meio rural.

Sobre a participação nas deliberações territoriais, os STR são representados pela *Fatres* no Codes Sisal, ou seja, a *Fatres* é o organizador dos STR no Território do Sisal. Dos 20 STR que existem no Território do Sisal, 16 estão filiados à *Fatres*, cujo desígnio é articular e organizar os interesses dos STR e, por conseguinte, reivindicá-los juntamente ao Codes Sisal. Isso permite a redução de vícios municipalistas, já que os projetos são organizados em um contexto territorial (ou intermunicipal). Enfim, é importante notar que os STR, no Território do Sisal, participam das discussões de inúmeras temáticas, sejam nos conselhos municipais ou nos grupos de trabalho intermunicipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo revelou que a experiência do Território do Sisal na Bahia ainda tem muito por caminhar para alcançar um alto nível de desenvolvimento social e econômico. Apesar da histórica capacidade de articulação/mobilização social e das recentes

experiências de sucesso, o Território do Sisal ainda apresenta pobreza, exclusão social e baixo dinamismo econômico. Conforme Superintendência de Estudos Econômico e Sociais da Bahia (SEI) (2004, p. 190-208), os municípios que compõem o Território do Sisal são assinalados como “ruralmente deprimidos”, o que justifica, portanto, a participação no programa Territórios da Cidadania (TC), já que os critérios de seleção levam em consideração, sobretudo, os indicadores de desigualdade social.

Essa conjuntura socioeconômica adversa corrobora os argumentos de Brandão (2007), de que é necessário ter maior cautela na abordagem do localismo, em que tudo passaria a depender da força comunitária, da eficiência coletiva e de fatores endógenos, constituindo, assim, uma atmosfera sinérgica. Em outras palavras, a visão de que o local pode tudo não se confirma no Território do Sisal. Assim, a euforia em torno das experiências de sucesso nesse território revela a ausência de mediações entre o local e o global, ou a compreensão de que a escala territorial está submissa à acumulação global. Por exemplo, a cultura do sisal, apesar de agregar valor ao PIB territorial e empregar um grande contingente de trabalhadores, não depende apenas de variáveis locais, mas, também, das variações macroeconômicas.

Na pesquisa de campo, ficou evidente a dificuldade interna do governo da Bahia em convencer e unificar os interesses das secretarias de estado em torno da territorialização. Na plenária da CET, observou-se que a prática do planejamento territorial na Bahia está muito longe das propostas teorizadas nos PPA. São poucas as secretarias de estado, como a de Planejamento e a de Agricultura, que já territorializaram seus recursos e programas de políticas públicas. Do mesmo modo, acontecem conflitos abertos entre os territórios de identidade da Bahia em torno dos recursos e investimentos

públicos. Isso revela a diversidade de interesses sociais, culturais e políticos incrustados na interação econômica, dificultando a construção imediata e contínua de um consenso coletivo positivo.

A cultura do sisal, apesar de agregar valor ao PIB territorial e empregar um grande contingente de trabalhadores, não depende apenas de variáveis locais, mas, também, das variações macroeconômicas

Em geral, os conflitos abertos e fechados permeiam (todos) os temas abordados pelo Codes Sisal no âmbito do Território do Sisal. Frequentemente, o pacto territorial (institucionalizado no PTDRS) é erigido de maneira temporária ou arbitrária, desconsiderando a proporcionalidade e a totalidade da representatividade territorial (ORTEGA, 2008). Por exemplo, a delimitação geográfica do Território do Sisal não reflete o conceito de território adotado pela SDT (no domínio do governo federal) e pelo governo da Bahia. Na pesquisa de campo, verificou-se que não há coesão no diálogo do desenvolvimento territorial, já que não há também coesão social, cultural e política entre todos os municípios do Território do Sisal (SILVA, 2012, p. 214-222).

De um lado estão os municípios da Sisalândia (Valente, São Domingos, Conceição do Coité, Santaluz e Retirolândia) com recentes experiências de sucesso (como o Codes Sisal, a Apaeb-Valente, o Sicoop Coopere etc.), o sisal como ideia-guia (ABRAMOVAY, 2000) e a coesão no diálogo coletivo. A proximidade geográfica dos municípios da Sisalândia possibilita “[...] uma maior interação coletiva [...]” (SILVA, 2012, p. 217) e, por conseguinte, uma maior coesão social, cultural e política. É ali que estão as principais experiências de sucesso do Território do Sisal, sendo que o município de Valente reúne boa parte deste capital social. Sintetizando, é na Sisalândia que a sociedade civil estabeleceu um projeto coletivo (SILVA, 2012).

Do outro lado estão os demais municípios do Território do Sisal (Araci, Teofilândia, Barrocas, Biritinga, Candeal, Tucano, Queimadas, Monte Santo, Lamarão, Itiúba, Nordestina, Ichu, Quijingue e

Cansação), geograficamente, mais distantes, com menos articulação social, cultural e política e com diferentes atividades econômicas (SILVA, 2012). Na pesquisa de campo, foi identificado um visível afastamento desses municípios do pacto territorial (PTDRS). Alguns municípios, como, por exemplo, Itiúba e Tucano, têm sua dinâmica socioeconômica vinculada aos centros urbanos de outros territórios da Bahia. Além disso, outros municípios – como, por exemplo, Quijingue – reclamam que a articulação intermunicipal não favorece seus projetos municipais (SILVA, 2012, p. 217).

Neste contexto seria prudente perguntar: será que o Território do Sisal tem mesmo um elevado capital social, como noticiam políticos, militantes de movimentos sociais, acadêmicos e ONG? Será que as experiências mais recentes são, de fato, exemplos de sucesso, já que seus efeitos positivos de transbordamento são pequenos? Teoricamente, para Putnam (1996, p. 186), o capital social é “um dos principais responsáveis pelos círculos virtuosos do desenvolvimento [...]”, beneficiando a instauração de uma sociedade forte, com economia forte e Estado forte. Entretanto, não é isso o que ocorre no Território do Sisal. Em geral, o capital social não é (ou não foi) capaz de articular e detonar um processo virtuoso de desenvolvimento incluyente.

Se confrontarmos as recentes experiências de sucesso com os dados sociais e econômicos do Território do Sisal, verifica-se que o capital social deste ainda não foi capaz de transformar a realidade “concreta”. E se, em algum momento, transformou determinadas realidades municipais, limitou-se a poucas experiências (como a Apaeb-Valente e o Codes Sisal), a poucos municípios (como Valente e Conceição do Coité) e a poucas classes sociais (como os agricultores do sisal). Muitas experiências são irrelevantes e com efeitos positivos de transbordamento limitados (SILVA, 2012). No Território do Sisal existe um emaranhado de associações, cooperativas e grupos de trabalho (mais de 1.500) que funcionam à deriva de recursos e de programas governamentais.

Finalmente, há de se reconhecer a existência dos seguintes obstáculos e a necessidade de superá-los para que se detone um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico mais abrangente no Território do Sisal: a dependência econômica das prefeituras municipais; o fenômeno natural da seca, que também prejudica a produção rural e a qualidade de vida; a decadência da cadeia produtiva do sisal, que permanece com custos elevados, baixo índice de produtividade e rendimento e baixo nível tecnológico; a dicotomia entre o urbano (a cidade) e o rural (o campo)⁶, e os excessivos conflitos abertos e fechados, que atrapalham a ação do Codes Sisal como uma instância territorial de articulação do diálogo social.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- ALMEIDA, S. S. M. Memória e trabalho no sertão: a peleja dos pequenos agricultores no sisal. *Cadernos do SepADM*, Salvador, n. 3, p. 135-147, 2006.
- ALVES, M. O. *Diagnóstico socioeconômico do setor sisaleiro do Nordeste brasileiro*. Fortaleza: BNB, 2005.
- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA BAHIA. Salvador: SEI, v. 21, 1999.
- ASCOOB ITAPICURU. *Relatório Anual*: 2010. Santaluz, BA: [s.n.], 2011.
- BAHIA. Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária. *O sisal na Bahia*. Salvador: CER, 1991. (Alternativas de investimentos, n. 1).
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Plano Plurianual 2008–2011*. Salvador: Seplan, 2007. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2010.
- BRANDÃO, Carlos A. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de territórios rurais*. Brasília: MDA, 2005. (Documentos Institucionais, 2).

⁶ É importante notar que as ações realizadas pelo Codes Sisal não incluem representantes patronais, seja do comércio ou da indústria.

- CARTA DA CPE: sisal: o futuro incerto de um passado promissor. Salvador: CPE, n. 5, 1989.
- CENSO AGROPECUÁRIO 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- CODES SISAL. *Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal*. Valente, BA: CODES Sisal, 2010. 112 p.
- FAVARETO, A. da S. Retrato das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. Santiago, Chile: Rimisp, 2009. (Working paper, 26).
- FUNDAÇÃO APAEB. *Relatório Anual – 2010*. Valente, BA: Fundação Apaeb, 2011.
- MACHADO, U. *Experiência do território do Sisal será apresentada em Dubai*. Brasília, DF: [s.n], 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 6 jan. 2012.
- MAGALHÃES, Reginaldo Sales; ABRAMOVAY, Ricardo. A formação de um mercado de microfinanças no Sertão da Bahia. *RBOS*, Brasília, v. 22, n. 63, p. 107-119, fev. 2007.
- MARQUES, Nonato. *O sisal na Bahia*. Salvador: FAEB; PROSISAL, 1978. 71 p.
- ORTEGA, A. C. *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*. Uberlândia: Edufu, 2005.
- _____. *Territórios deprimidos*. Campinas, SP: Alínea; Uberlândia, MG: Edufu, 2008.
- PAMPLONA, L. De baixo para cima: o sentido da construção do planejamento para o desenvolvimento. *RBPO*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 21-40, 2011.
- PERICO, Rafael E. *Identidade e território no Brasil*. Brasília, DF: IICA, 2009.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- RIBEIRO, Ana Carolina A.; SANTOS, Edinusia M. C. *O SICOOB Coopere e a economia solidária no semiárido do estado da Bahia*. Feira de Santana: UEFS, 2010 (Mimeografado).
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – BA. *PMC*. Salvador: SEBRAE, maio 2009.
- SICOOB COOPERE. *Relatório Anual 2010*. Valente, BA: SICOOB Coopere, 2011.
- SILVA, Filipe P. M. *Desenvolvimento territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia*. 2012. 251 f. Dissertação (Mestrado)–Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, 2012.
- SILVA, Solange L. *A gestão social no Território do Sisal: uma análise do Codes Sisal*. 2008. 169 f. Dissertação (Mestrado)–Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus, BA, 2008.
- SILVA, Sylvio B. M.; SILVA, Barbara-Christine N. Reinventando o território: tradição e mudança na região do Sisal. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 3, n. 5, p. 5-16, dez. 2001.
- SILVEIRA, D.; WANDERLEY, G.; CUNHA, R. *Uma Surpresa no Sertão: a experiência da APAEB e da COOPERE*. Valente, BA: REDEH, 2005.
- SINDIFIBRAS. *O sisal do Brasil*. Salvador: SINDIFIBRAS, 2005. 151 p.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Análise territorial da Bahia rural*. Salvador: SEI, 2004. 222 p. (Série estudos e pesquisas, 71).
- _____. *Produto Interno Bruto dos municípios: série 1999-2007*. Salvador: SEI, 2010. 210 p. (Série de estudos e pesquisas, 84)
- _____. *Estatísticas dos municípios baianos: território de identidade Sisal*. Salvador: SEI, 2011. v. 23, 378 p.

Artigo recebido em 20 de maio de 2013
e aprovado em 11 de junho de 2013.

Inserção internacional, transformações estruturais, (des)concentração espacial: uma análise para a economia baiana

*Fernanda Calasans Costa Lacerda**

*Gustavo Casseb Pessoti***

*Josias Alves de Jesus****

Resumo

Este artigo analisa a dinâmica econômica dos 30 maiores municípios exportadores do estado da Bahia, destacando as externalidades geradas por suas exportações sobre a participação no Produto Interno Bruto (PIB) do estado e na geração de empregos formais. O objetivo geral do trabalho é investigar a capacidade do setor externo de afetar positivamente o crescimento econômico municipal, fundamentando-se nas formulações teóricas do pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e da Teoria da Base Exportadora. Adicionalmente, busca examinar o efeito do incremento das exportações dos municípios selecionados na configuração econômico-espacial da Bahia, caracterizada por elevada concentração territorial e setorial. A análise foi realizada com base nos dados municipais relativos ao comércio externo, à atividade econômica e ao mercado de trabalho, disponibilizados por órgãos federais e estaduais, referentes ao período 2000-2012. Os resultados revelam que os municípios exportadores conseguiram ampliar a sua participação no PIB estadual, contribuindo para reduzir a concentração econômico-espacial em torno da Região Metropolitana de Salvador (RMS). Além disso, foi possível constatar, através do multiplicador de emprego, que o setor externo produz impacto positivamente na geração de emprego formal nesses municípios.

Palavras-chave: Comércio internacional. Economia regional. Desconcentração espacial. Bahia.

* Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU); professora assistente do curso de Ciências Econômicas – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). fecalans@gmail.com / fecalans@uol.com.br

** Mestre em Análise Regional pelo Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade de Salvador (PPDRU/UNIFACS); Professor do curso de Ciências Econômicas – Universidade Salvador (UNIFACS) e gestor governamental do estado da Bahia – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). cassebessoti@gmail.com / gustavop@sei.ba.gov.br

*** Mestre e doutorando em Análise Regional pelo Programa de Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (PPDRU/UNIFACS); bolsista Fapesb; professor assistente do curso de Ciências Econômicas – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). josiasalves@uesb.edu.br

Abstract

This article analyzes the economic dynamics of the 30 largest exporting municipalities of the state of Bahia, highlighting the externalities generated by their exports on participation in Gross Domestic Product (GDP) of the state and the generation of formal jobs. The general objective of the study is to investigate the ability of the external sector to positively affect economic growth municipal, building upon the theoretical formulations of economic thought of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and the Export Base Theory. Additionally, it explores the effect of the increase in exports of selected municipalities in economic and spatial configuration of Bahia, a highly territorial and sectoral concentration. The analysis was based on municipal data on foreign trade, the economic activity and the labor market, made available by federal and state agencies, for the period 2000-2012. The results reveal that local exporters managed to increase its share in the GDP state, helping to reduce the concentration-economic space around the metropolitan region of Salvador (RMS). Furthermore, it was established through the employment multiplier, the external sector produces a positive impact on the generation of formal employment in these counties.

Keywords: *Internacional trade. Regional economic. Spatial deconcentration. Bahia..*

INTRODUÇÃO

Nos anos 40 do século passado, Otávio Mangabeira cunhou uma expressão – que, alguns anos mais tarde, foi popularizada por Manuel Pinto de Aguiar – para denominar o que ele considerava ser o “enigma baiano”. Questão emblemática no cerne das discussões de economia baiana, essa expressão, que fora analisada por muitos estudiosos, dos quais, Rômulo Almeida, Luís Henrique Dias Tavares e Clemente Mariani, tentava interpretar o problema da involução industrial da Bahia. Afinal, o que ocorria era um quadro de estagnação, ou mesmo decadência, dos setores têxtil e fumageiro – que já haviam exercido papel de destaque na economia baiana a partir da segunda metade do século XIX – e o desaparecimento de um conjunto de empresas manufatureiras que surgiram nos primeiros anos da República.

Para tentar resolver o problema enunciado pelo enigma, a Bahia apostou em uma estratégia industrialista, apoiada nas ideias estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), de que o caminho para o desenvolvimento econômico perpassava pelo fomento das cadeias industriais capazes de gerar externalidades para toda a economia e modificar a inserção internacional de economias periféricas. Planos de desenvolvimento industrial alicerçados em incentivos fiscais, combinados com as ações do Estado desenvolvimentista, buscavam consolidar a modificação na estrutura produtiva do estado, de forma a diminuir a sua dependência da secular economia agrícola (que se revezara do açúcar para o fumo e depois para o cacau) e aumentar a diversificação econômica da Bahia com reflexos importantes para a geração de emprego e renda e para o crescimento econômico.

No entanto, a despeito do relativo sucesso dessa estratégia de desenvolvimento apoiada na complexificação industrial e nos ganhos das relações exteriores, a economia baiana defrontou-se com outros problemas de igual importância,

que estavam relacionados com a sua dificuldade de espraiamento para o interior do estado, resultante da enorme concentração do PIB na Região Metropolitana de Salvador (RMS). Aparentemente, como assim argumentaram economistas contemporâneos muito importantes, como Guerra, Teixeira (2000) e Menezes (2000), a economia baiana deixava de ser representada pela “praça comercial de Salvador” e passava para o Polo Petroquímico de Camaçari. Os referidos textos, que até hoje servem de base para todos os estudos socioeconômicos sobre a Bahia, defendiam uma “dinâmica espasmódica e exógena” e uma concentração do PIB baiano na RMS, com apenas dez municípios representando mais de 70% de todas as riquezas produzidas pelo estado.

Desse modo, este trabalho não tem a pretensão de contestar as conclusões já assumidas para o estudo da evolução econômica da Bahia, mas de oferecer um contraponto, baseando sua análise no desempenho econômico dos maiores municípios exportadores da Bahia. O argumento aqui defendido é que a análise agregada da economia baiana esconde uma tendência de desconcentração, principalmente quando analisada sob o viés dos municípios baianos situados fora da RMS e que aumentaram seu dinamismo econômico ao longo dos últimos anos apoiados no incremento de suas relações internacionais.

A justificativa para tal proposição ficou mais evidente quando os dados estatísticos foram desagregados para analisar a evolução da economia baiana a partir dos municípios do interior e revelaram que os maiores municípios exportadores situados fora da RMS são os que apresentaram maior crescimento econômico, que se refletiu em aumento de suas participações no PIB estadual.

Dessa forma, este artigo tem como objetivo contribuir para as discussões sobre a realidade atual da economia baiana e tentar associar o aumento do dinamismo econômico interno aos ganhos aludidos pelas teorias que defendem o comércio exterior como vetor para o desenvolvimento

econômico dos estados periféricos. Além desta introdução, o artigo apresenta mais outras cinco seções. Na próxima, é feita uma breve apresentação das principais teorias que discutem os ganhos de comércio internacional para o crescimento econômico, entre elas a Teoria Estruturalista da CEPAL e a Teoria da Base de Exportadora.

Na seção seguinte, é feita uma análise tradicional da forma como a economia baiana é normalmente retratada pelos maiores estudiosos contemporâneos, de forma a evidenciar como ocorreu a evolução econômica da Bahia e sua relação com o resto do mundo, incluindo uma análise recente da internacionalização da economia medida pelo aumento das exportações. Na quarta seção, são feitas as considerações sobre o dinamismo recente dos maiores municípios exportadores, que tiveram suas informações desagregadas de modo a retratar os dados econômicos em dois painéis: os municípios exportadores da RMS e os chamados “municípios do interior”, forma designada para analisar os municípios exportadores localizados fora do cinturão da RMS. Essa desagregação foi feita com o propósito de verificar se há um processo de desconcentração da economia baiana em torno dos municípios que mais se sobressaem nas relações de comércio exterior, e se esses municípios se destacam, tanto do ponto de vista do crescimento econômico como da geração de empregos, em relação aos demais analisados.

Posteriormente foram realizadas análises do multiplicador da base exportadora sobre os empregos formais dos municípios baianos. Essa análise teve como objetivo fazer um teste empírico com base nos multiplicadores normalmente utilizados em análises que tomam a Teoria da Base Exportadora como referência. Nessa seção, que antecede as considerações finais do artigo, busca-se evidenciar a importância dos setores exportadores tanto

do ponto de vista da geração de postos de trabalho formal, como do ponto de vista da geração de externalidades para os demais setores produtivos dos municípios baianos.

Ao longo da história do pensamento econômico, vários foram os trabalhos que enfatizaram o papel destes fluxos no desenvolvimento econômico dos países e regiões e seus impactos sobre os principais agregados macroeconômicos

ANÁLISE DOS GANHOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: UMA BREVE ABORDAGEM CONCEITUAL

Desde os economistas clássicos, a ciência econômica preocupa-se com as questões relativas aos fluxos produzidos pelo comércio internacional. Ao longo da história do pensamento econômico, vários foram os trabalhos que enfatizaram o papel destes fluxos no desenvolvimento econômico dos países e regiões e seus impactos sobre os principais agregados macroeconômicos. De modo geral, a discussão concentra-se na capacidade que as atividades voltadas para o comércio externo possuem de gerar externalidades positivas e do seu efeito multiplicador sobre as demais atividades.

Um dos primeiros teóricos a discutir o comércio internacional e a defender os seus ganhos para as economias nacionais foi Adam Smith (1982 [1776]), com o princípio das vantagens absolutas. Segundo este princípio, as nações deveriam se especializar na produção do bem que produzissem com maior vantagem absoluta, sendo esta vantagem determinada pela quantidade de trabalho necessária para produzir determinado produto. Assim, os países exportariam o que melhor produzissem e importariam o que produziriam a um custo mais elevado. Nesse contexto, está implícito que a nação que não apresentasse nenhuma vantagem absoluta não poderia participar do comércio internacional.

Para David Ricardo (1982 [1817]), a especialização completa sugerida por Smith seria apenas um caso particular, pois existiriam economias que seriam mais eficientes na produção de todos os

bens. Diante dessa constatação, Ricardo propôs que os países deveriam se especializar na produção sobre a qual tivessem maior vantagem comparativa, pois isso resultaria em maior produtividade e, conseqüentemente, maiores ganhos. Para identificar a vantagem comparativa de uma nação, esse autor parte da análise dos preços relativos, fundamentando-se na mesma análise do valor-trabalho adotada por Smith. A síntese da argumentação ricardiana é que o comércio bilateral é sempre mais vantajoso que a autarquia para duas economias cujas estruturas de produção sejam similares (BAUMANN; CANUTO; GONÇALVES, 2004).

A contribuição da Escola Neoclássica à Teoria do Comércio Internacional ocorreu, inicialmente, com o trabalho do economista sueco Eli Heckscher, que apresentou o argumento de que o comércio internacional iguala os preços dos fatores de produção entre os países. Este trabalho foi desenvolvido mais tarde pelo também sueco Bertil Ohlin, para o qual há apenas uma tendência à equalização dos preços dos fatores. Essa contribuição é conhecida na literatura econômica como Teorema Heckscher-Ohlin (HO)¹. Segundo esse teorema, cada nação exportará o produto que usa de forma intensiva o fator que é relativamente abundante domesticamente e importará o produto que exija a utilização do seu fator escasso.

Para Brum (2002), a diferença principal entre clássicos e neoclássicos é que os últimos saem do modelo ricardiano, de um único fator de produção, para uma análise que engloba o conjunto dos fatores de produção, sua intensidade de utilização e sua interação entre os recursos de produção, bem como a tecnologia adotada na produção pelos diferentes países.

Ao longo da segunda metade do século XX, surgiram novas ideias e teorias para explicar os fluxos

de comércio². Entre estas formulações, destacam-se aquelas que consideram a existência de economias de escala e concorrência imperfeita como situações características da economia internacional, como a elaborada por Paul Krugman, no final dos anos 1970. Esse autor demonstra que a existência de economias de escala aumenta a possibilidade de haver intercâmbio, mesmo entre economias com dotações semelhantes de fatores.

Para Oliveira e Guilhoto (2008), a abordagem de Krugman avança em relação aos postulados neoclássicos ao argumentar que o comércio internacional é uma estratégia para que as grandes corporações, atuando em concorrência monopolística, possam alcançar maiores escalas de produção e, por consequência, aumentar suas participações no mercado.

A análise do papel do comércio internacional na promoção do desenvolvimento econômico dos diversos países recebeu outras importantes contribuições ainda no século XX, principalmente no que se refere aos efeitos do comércio exterior para os países menos desenvolvidos. Nesse sentido, as formulações teóricas e políticas da CEPAL, no período pós-Segunda Guerra Mundial, constituem-se em importante contribuição para a compreensão das economias latino-americanas. Para Corazza (2006, p. 136), a “CEPAL não se propõe a elaborar uma “teoria geral” do desenvolvimento capitalista, mas o que se poderia chamar de uma “teoria aplicada” das condições específicas do subdesenvolvimento da América Latina”.

A teoria cepalina, com destaque para as ideias do economista argentino Raul Prebisch, parte da visão de que o sistema econômico mundial é formado por dois grupos de países: 1) os países centrais, referindo-se àquelas economias que passaram

Ao longo da segunda metade do século XX, surgiram novas ideias e teorias para explicar os fluxos de comércio

¹ Posteriormente, Paul Samuelson formalizou, de forma definitiva, o teorema de equalização dos preços que ficou conhecido como Teorema Heckscher-Ohlin-Samuelson (H-O-S) (BAUMANN; CANUTO; GONÇALVES, 2004).

² Para um resumo dessas teorias, ver Baumann, Canuto e Gonçalves (2004).

por mudanças na estrutura produtiva, ou seja, que acompanharam a Revolução Industrial, conseguindo se modernizar e elevar o nível de renda e, conseqüentemente, tornaram-se o centro das decisões econômicas do mundo; e 2) os países periféricos ou subdesenvolvidos, caracterizados pelo baixo nível tecnológico, a baixa diversificação produtiva e a concentração das atividades econômicas no setor primário. É neste segundo grupo de países que os trabalhos da CEPAL se concentram, na tentativa de identificar os problemas resultantes da tardia industrialização da periferia e as suas causas relacionadas com períodos históricos antecedentes.

Segundo o pensamento econômico da CEPAL, os países periféricos estavam em desvantagem no comércio internacional, pois, enquanto estes exportavam produtos primários de baixo valor agregado, importavam produtos industrializados intensivos em tecnologia e de alto valor agregado. Assim, aceitando-se os argumentos da Teoria Clássica e/ou da Teoria Neoclássica do Comércio Internacional, essas economias estariam fadadas a enfrentar problemas no balanço de pagamentos, gerando uma deterioração dos termos de troca.

A alternativa proposta para conter esse desequilíbrio era a industrialização, com o intuito de promover a substituição de importações, diminuindo a dependência externa. No entanto, a expansão da renda interna, ocasionada pelo processo de industrialização voltado para o atendimento do mercado interno, não evitaria a deterioração dos termos de troca, uma vez que a elasticidade-renda da demanda por produtos importados é menor nos países desenvolvidos (demandantes de bens de baixo valor agregado) do que nos países periféricos (demandantes de bens de maior valor agregado).

A superação das dificuldades enfrentadas pelos países subdesenvolvidos não se resumia à promoção da industrialização. Os problemas estruturais dessas economias, causados pela falta

de planejamento e de estrutura, contribuía para obstruir o processo de desenvolvimento econômico (SANTOS; OLIVEIRA, 2008).

A superação das dificuldades enfrentadas pelos países subdesenvolvidos não se resumia à promoção da industrialização

Fazia-se necessário entender que as economias latino-americanas eram formadas por dois setores. O primeiro deles era o setor exportador, responsável pela produção dos produtos primários destinados ao comércio internacional, isto é, o setor que permitia caracterizar essas economias como primário-exportadoras. Mas havia também um setor de subsistência, com baixo rendimento e reduzida capacidade de gerar excedentes, que concentrava grande contingente populacional (PINTO, 2000 [1970]).

Tal entendimento permitiu reconhecer a existência de uma “periferia interna” (PINTO, 2000 [1970]). Ou seja, regiões periféricas dentro de países periféricos. A modificação desse cenário não aconteceria de modo natural, sendo resultado de ações de políticas econômicas e sociais. Por isso, era preciso incentivar a modernização produtiva dessas regiões, ampliando o mercado interno, quer seja do ponto de vista da demanda (pelo aumento da renda) ou do ponto de vista da oferta (maior diversificação produtiva).

Figueiredo (1990) afirma que, na estratégia desenvolvimentista cepalina,

[...] propugnava-se uma postura essencialmente ativa do Estado nos países latino-americanos, com a finalidade precípua de criar aquelas condições de infraestrutura e de indústrias básicas, indispensáveis ao estímulo para que o empresário capitalista assumisse, na América Latina, sua face inovadora, audaz, desbravadora, ousaria mesmo dizer “schumpeteriana” (FIGUEIREDO, 1990, p. 143).

Nesse sentido, diante dos problemas característicos das economias periféricas e da posição subalterna que estas ocupavam na divisão internacional do trabalho, a atuação do Estado seria indispensável na superação dos enclaves estruturais

e na criação de um ambiente econômico interno capaz de diminuir a dependência do mercado externo e permitir a expansão da produção de bens industriais.

Outro ponto destacado nos estudos da CEPAL foi a proposta de integração dos países latino-americanos com o objetivo de promover o desenvolvimento regional. Somada à industrialização e ao enfrentamento dos problemas estruturais, a integração regional “é vista como um meio de proteção e de fortalecimento das economias regionais para garantir uma inserção mais segura e uma competitividade global em condições mais igualitárias” (CORAZZA, 2006, p. 149). Mais recentemente, nos anos 1990, o modelo de integração econômica defendido pela CEPAL sofreu alterações, resultando na defesa do que se chamou regionalismo aberto. Este se define como

un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (NACIONES UNIDAS, 1994).

Nota-se que o regionalismo aberto, diferentemente das ideias anteriormente defendidas pelo pensamento econômico da CEPAL, não destoa das proposições e análises da teoria econômica convencional, na medida em que não mais propõe alteração nos mecanismos de mercado, mas sim o alinhamento das economias latino-americanas às políticas de abertura e liberalização econômica. Mais do que isso, essa nova fase do pensamento cepalino propõe que as economias latino-americanas se voltem para o mercado externo, adequando-se às exigências deste mercado (CORAZZA, 2006). Tal fato contraria o pensamento histórico estrutural da CEPAL, que apontava o crescimento voltado para fora das economias latino-americanas como um dos principais entraves para o seu desenvolvimento.

As discussões em torno da relação existente entre fluxos de comércio internacional e desenvolvimento regional não se limitam às contribuições do pensamento econômico da CEPAL. Paralelamente aos estudos cepalinos, outros autores procuraram analisar a exportação de produtos primários e secundários como estratégia de desenvolvimento/crescimento das regiões, chegando a conclusões distintas das apresentadas pela CEPAL.

De acordo com Watkins (1977), o enfoque dos produtos primários é, essencialmente, uma inovação canadense, sendo o seu principal expoente Harold Innis. Ainda segundo Watkins (1977), a hipótese central da teoria dos produtos primários é que as exportações desses produtos constituem o setor predominante da economia e estabelecem o ritmo de crescimento econômico. Com isso, o desenvolvimento econômico será um processo de diversificação em torno de uma base de exportação.

O argumento central da teoria do produto primário, portanto, são os efeitos de dispersão do setor exportador, ou seja, o impacto da atividade de exportação sobre a economia e a sociedade locais. O processo de aumento das exportações significa uma elevação da renda do setor exportador. O gasto desta renda gera oportunidades de investimento em outros setores, tanto interna como externamente. Os fluxos de renda geram um mecanismo multiplicador-acelerador desagregado, causando efeitos de encadeamentos “para frente” e “para trás”, tal como preconizado por Hirschman (1977 [1958]). Em síntese, a teoria do produto primário torna-se uma teoria de formação de capital para o setor exportador em expansão.

Ao concordar com Harold Innis acerca da teoria do produto primário como base para a compreensão do desenvolvimento econômico do Canadá, North (1977) vai ampliar esta visão e elaborar a expressão “base de exportação” para designar os produtos de exportação de uma região. Contudo, ele chama a atenção de que o termo “produtos primários” não se refere apenas aos produtos extrativos, mas aos principais produtos da região,

podendo ser do setor primário ou secundário. Ainda segundo North (1977), à medida que as regiões crescem em torno de uma base de exportação, desenvolvem-se economias externas, melhorando o custo competitivo destes artigos de exportação, gerando efeitos positivos sobre a base de crédito, os meios de transporte, o treinamento de mão de obra, os serviços auxiliares, a pesquisa, a tecnologia e outras.

Em síntese, a Teoria da Base de Exportadora ressalta a capacidade das exportações em gerar efeitos multiplicadores sobre a região, impactando positivamente nas demais atividades produtivas e afetando, também, a distribuição espacial das áreas urbanas. Deste modo, os argumentos dessa teoria vão em sentido oposto aos propostos pela teoria cepalina, uma vez que parte do crescimento “para fora” para impulsionar o crescimento interno.

ECONOMIA BAIANA: TRANSFORMAÇÕES ECONÔMICAS NO PERFIL PRODUTIVO E EXPANSÃO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS

Conforme exposto na seção anterior, durante os anos 50 do século passado, muitos estudos e análises foram feitos sobre as questões estruturais regionais e seus processos de desenvolvimento. No contexto desse ambiente, o documento intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*, realizado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1959, revestiu-se de uma importância singular por ter representado uma “[...] síntese de várias concepções relevantes a nível teórico da segunda metade dos anos 50 sobre o processo de desenvolvimento regional” (SPINOLA; ARAÚJO; PEDRÃO, 1997, p. 40).

Influenciado pelo pensamento cepalino, do qual absorveu ideias básicas, esse grupo de trabalho

Durante os anos 50 do século passado, muitos estudos e análises foram feitos sobre as questões estruturais regionais e seus processos de desenvolvimento

apresentou um referencial teórico assentado em um conjunto de concepções inovadoras e polêmicas produzidas por uma plêiade de pesquisadores que se debruçaram sobre a temática do subdesenvolvimento nos anos de 1955 a 1958. Pensadores como Perroux (1977 [1955]), Myrdal (1972 [1956]) e Hirschman (1977 [1958]), em congruência com as teses da CEPAL, serviram de reforço teórico para este relevante estudo organizado por Celso Furtado.

O quadro de evidente desigualdade regional que existia no Brasil, onde o Nordeste exercia um papel periférico no conjunto da economia nacional, poderia ser revertido, segundo o estudo, a partir de um planejamento que buscasse proporcionar mudanças estruturais no panorama então vigente. A solução encontrada era fruto de uma combinação de diagnósticos da CEPAL e de um grupo de especialistas, conforme sintetizaram Spinola, Pedrão e Zacarias (1983, p. 154):

A saída para o Nordeste seria uma espécie de causalidade circular (Myrdal) em sentido contrário ao processo que se dava até então: um grande impulso (Rosenstein Rodan) representado por mudanças estruturais baseadas no planejamento (CEPAL) e na utilização dos elementos dinâmicos da própria economia nordestina. Esses elementos seriam o setor exportador, que forneceria a base de recursos (North) capaz de ampliar a poupança interna, os investimentos públicos germinativos (Hirschman) e a industrialização motriz (Perroux), que, em conjunto e dentro de um plano cuidadosamente traçado e executado, possibilitariam o desenvolvimento regional a um ritmo adequado e em nível de auto-sustentação (CEPAL).

No caso da Bahia, a história econômica recente, analisada por meio de sua evolução no decurso dos últimos 60 anos, revela o caráter industrialista

adotado pela esfera governamental no anseio de promover uma transformação nas bases de sua estrutura produtiva. O caminho identificado para alcançar tal objetivo nunca foi original e sempre esteve, direta ou indiretamente, relacionado a algum tipo de política de isenções fiscais, usada há algum tempo como mecanismo para atrair agentes econômicos e dinamizar a economia.

Na época em que o planejamento realmente era um instrumento para o desenvolvimento e que predominava a ideia de que o Estado não era considerado causador das mazelas da sociedade contemporânea, a Bahia logrou um grande processo de industrialização fomentado por ações desenvolvimentistas da esfera estatal, que encontrou seu apogeu no final dos anos 1970 com a criação do maior complexo petroquímico da América Latina.

A partir do final dos anos 1980, sem poder contar mais com o apoio do Estado na dinamização das economias menos favorecidas, coube aos estados subnacionais procurar desenvolver um processo autônomo na condução do planejamento econômico. Aqueles que outrora galgaram um processo de acumulação capitalista (poupança) conseguiram manter o *status* dominante. Os outros, excluídos historicamente deste processo, tiveram que abrir suas economias ao capital estrangeiro, sobretudo, com o apoio dos incentivos fiscais.

No decorrer da década de 1990, com o avanço do ideário neoliberal, representado historicamente pelo Consenso de Washington, o governo federal absteve-se de promover políticas industriais e regionais, rompendo definitivamente com o modelo de cunho desenvolvimentista. Diante desse quadro, restou a estados como a Bahia, menos favorecidos pelo ambiente econômico interno, utilizarem de estratégias como a guerra fiscal para atrair investimentos, minimizando dessa forma os prejuízos causados pelo modelo de desenvolvimento preconizado pelo neoliberalismo. Ainda nesta mesma década, vários programas foram implementados pelo governo da Bahia com o objetivo de promover o crescimento e o desenvolvimento econômico do estado.

A preocupação em diversificar a estrutura produtiva do estado da Bahia podia ser constatada nos esforços claros de promover os investimentos em diversos segmentos da indústria. A concentração, no entanto, da maior parte do volume dessas inversões na RMS contribuiu para intensificar o processo de centralização econômica que já era bastante expressivo. Os entraves à dinâmica de redimensionamento da espacialização produtiva baiana residiam na insuficiência de infraestrutura, nas pressões políticas regionais e nas dificuldades de acesso aos mercados, principalmente internacionais, de uma parcela considerável dos territórios do estado.

A evolução econômica da Bahia sempre apresentou um perfil de pouca diversificação, o que resultou numa relação de extrema dependência das oscilações de um grupo restrito de mercadorias no cenário internacional. A introdução de novos segmentos industriais (automobilístico, papel e celulose, calçadista, dentre outros) e a expansão de outros setores já existentes permitiram alguma diversificação da economia baiana, contribuindo para ampliar o rol de produtos – tanto aqueles voltados ao comércio internacional, como os direcionados ao mercado interno – e refletindo um novo panorama na economia do estado.

A maior abertura comercial e a ampliação da integração da economia brasileira ao comércio mundial, em meados da década de 1990, tiveram desdobramentos sobre a economia baiana. Como resultado desse novo contexto, os fluxos mercantis entre a Bahia e seus parceiros comerciais externos apresentaram desempenho bastante favorável no período entre 1990 e 2012, com crescimento de 757%, conforme os dados do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (BRASIL, 2013). Ou seja, de uma corrente de comércio de US\$ 2,2 bilhões em 1990, o volume subiu para US\$ 19 bilhões em 2012.

As exportações experimentaram uma expansão de 675%, passando de US\$ 1,45 bilhão em 1990 para US\$ 11,3 bilhões no ano de 2012. As importações também cresceram fortemente com

a amplificação das relações comerciais internacionais da Bahia, atingindo um incremento de 913% no período 1990-2012. No ano de 1990, a economia baiana importou US\$ 766 milhões, e em 2012 este volume alcançou US\$ 7,8 bilhões (BRASIL, 2013).

A expansão significativa do comércio exterior baiano nas duas últimas décadas não pode ser apontada como restrita ao novo panorama econômico brasileiro, reflexo de sua política mercantil externa. Apesar da importante influência que o ambiente nacional exerceu sobre a conjuntura regional, a Bahia, que tradicionalmente teve um modelo econômico de viés exportacionista, embora antes alicerçada em produtos primários como o açúcar, o fumo e o cacau, experimentou nesse período a expansão e a diversificação de sua estrutura produtiva, com a inclusão de novos segmentos industriais como papel e celulose, calçados e automóveis.

A mudança na pauta de exportações da Bahia ocorreu de maneira lenta e gradual no transcurso dos últimos anos. Um exemplo dessa transformação é o cacau, que, durante boa parte do século XX, figurou como principal produto de exportação do estado e que perdeu posições ao longo do tempo, situação fortemente influenciada pela crise da vassoura-de-bruxa no início da década de 1990. As inserções dos setores metalúrgico/mecânico e de papel e celulose são igualmente representativas dessa mudança, principalmente pelo fato de que se tornaram produtos expressivos dentro do rol das exportações baianas, dominadas pelos segmentos químico e petroquímico.

A Tabela 1 mostra os principais segmentos exportadores do estado. Observa-se que, não obstante a aludida diversificação da base produtiva, ainda prevalece um alto grau de concentração da exportação baiana em torno de poucos segmentos expressivamente dinâmicos. Os segmentos químico e petroquímico, soja e algodão, petróleo e derivados, papel e celulose e produtos metalúrgicos representaram, somados, 74% do montante final das vendas externas da Bahia no ano de 2012 (BOLETIM DO COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA, 2013).

Tabela 1
Exportações baianas por principais segmentos jan./dez. – 2011/2012

Segmentos	Valores (US\$ 1000 FOB)		Part. (2012)
	2011	2012	%
Petróleo e derivados	1.958.677	2.134.776	18,95
Químicos e petroquímicos	1.792.015	1.788.467	15,87
Papel e celulose	1.802.770	1.678.618	14,90
Soja e derivados	1.281.473	1.429.714	12,69
Algodão e seus subprodutos	669.968	718.045	6,37
Metalúrgicos	891.007	609.545	5,41
Metais preciosos	412.396	430.297	3,82
Automotivo	481.805	426.071	3,78
Embarcações e estações flutuantes	-	381.773	3,39
Borracha e suas obras	318.097	340.949	3,03
Cacau e derivados	284.571	242.851	2,16
Demais segmentos	1.123.521	1.086.663	9,64
Total	11.016.299	11.267.769	100,00

Fonte: MDIC/Secex – Brasil (2013).

A despeito do crescimento das exportações baianas e de uma tímida diversificação da pauta, o estado ocupa o nono lugar no conjunto da economia brasileira, com uma participação no total geral das vendas externas do país de apenas 4,6% (BRASIL, 2013). A busca pela descentralização espacial de sua economia, passando por um projeto consistente de interiorização do parque produtivo estadual, associada a investimentos significativos na melhoria de sua infraestrutura e à adoção de políticas de incentivo ao desenvolvimento e ao fortalecimento de outros setores econômicos, poderia gerar um incremento no painel econômico baiano. Esse processo, de natureza endógena, possibilitaria expandir as relações mercantis internacionais, melhorando com isso a participação do estado no total das exportações brasileiras e proporcionando um recrudescimento da economia regional.

As ações governamentais que têm buscado colocar em prática os elementos constitutivos para essa articulação são bastante auspiciosas, principalmente no âmbito dos investimentos industriais, como revelam os dados da Tabela 2. Entre 2013 e

2015 são esperados cerca de R\$ 72 bilhões em investimentos para dinamização do parque industrial da capital e do interior do estado. Segundo as informações de Andrade (2012, p. 85), desse montante aproximadamente R\$ 21 bilhões (29% do total) estão previstos para a RMS, de forma a criar perspectivas interessantes para reforçar as dotações econômicas do interior do estado e aumentar ainda mais as relações internacionais dos principais municípios exportadores fora do eixo metropolitano, visto que, comparando com os dados da Tabela 1, pelo menos 50% dos investimentos estão, direta ou indiretamente, relacionados com os setores exportadores.

No entanto, apoiando-se nas constatações de Pessoti e Pessoti (2008, p. 14), que revelaram que a efetivação dos protocolos de investimentos industriais na Bahia entre 2000 e 2005 não ultrapassou 40% das intenções inicialmente previstas, a confirmação dessas inversões, longe de criar uma dinâmica própria, pode contribuir ainda mais por aumentar

(DES)CONCENTRAÇÃO ESPACIAL E DINAMISMO ECONÔMICO DOS MAIORES MUNICÍPIOS EXPORTADORES DA BAHIA

Um ponto em comum nas análises agregadas da economia baiana é o diagnóstico de uma economia com alta concentração setorial e econômica/espacial na RMS. No entanto, esse tipo de análise pode conduzir a interpretações enviesadas sobre a atual configuração produtiva do estado. Como observado na seção anterior, os investimentos realizados ao longo dos últimos anos promoveram um aumento da inserção internacional e uma relativa diversificação da base produtiva, contribuindo para modificar a dinâmica econômica dos municípios baianos.

Assim, esta seção busca responder aos seguintes questionamentos, derivados dessa atual configuração econômica: as exportações se constituem em um vetor de dinamismo econômico para os municípios baianos, de forma que aqueles que apresentam maior inserção internacional são também os que apresentaram, ao longo dos últimos anos, a maior taxa de crescimento do PIB? E complementando essa questão: será que esses mesmos municípios aumentaram a sua participação na economia, sinalizando uma tendência contrária à concentração econômica e espacial, difícil de ser percebida ao se analisar a economia baiana de forma agregada?

Para responder a esses dois questionamentos que podem evidenciar a comprovação empírica do referencial teórico deste trabalho, utilizaram-se as informações referentes ao período 2000-2012 contidas nas principais bases de dados municipais disponíveis: o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) e a Relação Anual das Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho; as bases de dados de exportações municipais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (ALICE WEB); os investimentos industriais efetivamente realizados por segmento e território de identidade fornecidos pela Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia; as informações do PIB dos municípios

Tabela 2
Valor dos investimentos industriais previstos para a Bahia, por setor produtivo e número de empresas com protocolo de intenções – 2013-2015

Setores produtivos	Valor (R\$ 1,00)	Nº de empresas com protocolo de intenções
Agroalimentar	3.584.197.049	93
Atividade mineral e beneficiamento	17.281.650.000	12
Calçados/Têxtil/Confecções	138.861.896	35
Complexo madeireiro	92.982.800	17
Eletroeletrônico	187.093.955	31
Metal-mecânico	6.165.810.000	59
Químico-petroquímico	9.265.426.000	116
Reciclagem	7.800.000	2
Transformação petroquímica	527.000.000	26
Outros	35.005.500.000	52
Total	72.256.321.700	443

Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio – Bahia (2013).

a concentração setorial e espacial da economia baiana em torno de sua região metropolitana, sem lograr êxito na criação de uma dinâmica menos espasmódica do que a aludida por Guerra e Teixeira (2000).

baianos e a mais nova *proxy* da taxa de crescimento da dinâmica econômica municipal (denominada de IDEM-SEI), desenvolvidas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

A amostra de municípios foi selecionada com base no coeficiente de exportações para o resto do mundo, tendo alcançado, com os 30 maiores municípios exportadores, um percentual de 97,5% de todas as exportações realizadas pelos 417 municípios do estado da Bahia no ano de 2012. Com o intuito de isolar o viés que os municípios da RMS poderiam causar na análise dos resultados, optou-se por realizar uma investigação dividindo a amostra em dois grupos: municípios da RMS e municípios do interior do estado (ou seja, de fora da RMS). Assim, pôde-se verificar se os municípios do interior do estado que figuram entre esses 30 maiores exportadores aumentaram sua participação no PIB da Bahia ao longo da década de 2000, contribuindo, dessa forma, por reduzir a concentração da atividade econômica no entorno da RMS. O objetivo dessa investigação foi tentar fugir do senso comum dado pela análise agregada do estado da Bahia.

Com o apoio das bases de dados citadas, buscou-se avaliar se esses municípios situados fora da RMS também apresentaram taxas de crescimento do PIB (medida pelo IDEM-SEI) acima da média apresentada para o estado no decorrer do período analisado. Adicionalmente, procurou-se analisar o efeito multiplicador dos setores exportadores na geração dos empregos formais dos municípios que compõem a amostra. Os valores das exportações dos 30 maiores municípios exportadores da Bahia – referentes aos anos de 2000, 2006 e 2012 – são apresentados na Tabela 3.

Analisando-se os dados expostos em termos de participação percentual no montante total das exportações da Bahia, é possível identificar um aspecto interessante e que corrobora o objetivo pretendido nessa análise: no ano 2000, os maiores municípios baianos situados fora da RMS, definidos pelo seu coeficiente de exportações, eram responsáveis por pouco mais de 27% das exportações do estado; ao

final do período considerado, eles passaram a ser responsáveis por pouco menos da metade de todas as exportações da Bahia, cerca de 48% em 2012 (crescimento nominal de aproximadamente 891% contra 363% dos maiores municípios exportadores situados na RMS).

Entre os municípios situados fora da RMS, todos apresentaram incremento nas exportações ao longo do período considerado, não sendo o mesmo observado para os municípios situados na RMS. Exemplo disso é fato de que, entre 2006 e 2012, os municípios de Dias D Ávila e Simões Filho apresentaram expressivas quedas nas exportações (-37% e -53%, respectivamente). Camaçari, município de maior importância nas exportações da RMS, apresentou expansão de apenas 15% nesse mesmo período. Por sua vez, praticamente todos os municípios situados fora da RMS apresentaram grandes variações nas exportações nesse mesmo período. Entre eles, os maiores destaques foram os municípios exportadores de *commodities* agrícolas. Há ainda os municípios que se tornaram exportadores entre os anos estudados (Correntina, Cachoeira, Itagibá, Barrocas, Riachão das Neves, Formosa do Rio Preto e Serrinha).

No entanto, para generalizar as primeiras conclusões em relação ao aumento de dinamismo dos municípios situados fora do entorno da RMS e efetivamente associá-lo ao aumento das relações internacionais, foi preciso evidenciar se a elevação da participação desses municípios no total das exportações do estado acontecera realmente pelo incremento nas vendas externas ou meramente como resultado da diferenciação de preços relativos entre os produtos exportados pelos municípios da RMS e os demais aqui analisados. Isto é, foi necessário depurar ainda mais as estatísticas de comércio exterior para analisar se o aumento da participação municipal estava relacionado ao incremento no volume de cargas embarcadas para o exterior ou simplesmente ao crescimento desigual e desproporcional dos preços em função das especificidades regionais e da diferenciação das pautas internacionais comparadas.

Tabela 3
Exportações dos 30 maiores municípios exportadores da Bahia – 2000/2012
(valores em US\$ 1000 – FOB)

Município	Território	2000	2006	2012
Camaçari	Metropolitana de Salvador	580.903	2.156.980	2.485.162
São Francisco do Conde	Metropolitana de Salvador	228.553	1.380.640	2.156.501
Dias D'Ávila	Metropolitana de Salvador	131.298	859.762	545.143
Salvador	Metropolitana de Salvador	49.307	116.050	170.990
Candeias	Metropolitana de Salvador	103.461	155.828	152.041
Simões Filho	Metropolitana de Salvador	122.999	247.406	116.489
Lauro de Freitas	Metropolitana de Salvador	519	11.092	18.357
Total – RMS		1.217.040	4.927.759	5.644.682
Luís Eduardo Magalhães	Bacia do Rio Grande	67.885	185.912	1.240.962
Mucuri	Extremo Sul	226.431	315.020	792.875
Eunápolis	Costa do Descobrimento	108	350.459	516.913
Barreiras	Bacia do Rio Grande	17.537	59.931	408.811
Maragogipe	Recôncavo	37	-	381.803
Ilhéus	Litoral Sul	108.633	219.612	222.133
Jacobina	Piemonte da Diamantina	117	46.649	215.464
Correntina	Bacia do Rio Corrente	-	29.379	207.530
Feira de Santana	Portal do Sertão	14.625	62.267	185.852
São Desidério	Bacia do Rio Grande	582	18.342	138.740
Cachoeira	Recôncavo	-	57.227	122.815
Itagibá	Médio Rio de Contas	-	-	122.076
Barrocas	Sisal	-	42.053	106.960
Pojuca	Litoral Norte e Agreste Baiano	22.783	61.058	105.602
Vitória da Conquista	Vitória da Conquista	12.368	29.330	103.884
Casa Nova	Sertão do São Francisco	3.213	38.497	66.986
Conceição do Coité	Sisal	8.073	40.562	43.494
Juazeiro	Sertão do São Francisco	30.969	61.257	41.604
Formosa do Rio Preto	Bacia do Rio Grande	-	3.627	40.224
Riachão das Neves	Bacia do Rio Grande	-	1.341	29.146
Cruz das Almas	Recôncavo	6.444	15.680	26.227
Itabuna	Litoral Sul	999	10.758	22.640
Serrinha	Sisal	-	14.234	19.144
Total de municípios fora da RMS		520.806	1.663.197	5.161.885
Demais municípios da Bahia		170.276	225.557	173.494
Total		1.908.122	6.816.513	10.980.061

Fonte: Secretaria de Indústria e Comércio – Bahia (2013).

Na análise dos índices de volume e de preços das exportações municipais foram considerados os principais produtos de exportação de cada um dos municípios, definidos com base no nível de significância desses produtos em relação à pauta de exportação do estado. O resultado desse esforço de comparação pode ser visualizado na Tabela 4, na

qual os dados apresentados não deixam margem para dúvidas em relação ao efeito preço das exportações. Tal efeito era relativamente previsível, pois, ao longo dos últimos anos, não só a Bahia, mas, sobretudo, o Brasil se beneficiou com as relações internacionais com a China, os Estados Unidos e a Zona do Euro em função do elevado preço das

commodities agrícolas e minerais. No entanto, observa-se que o índice de volume das exportações cresceu mais do que proporcionalmente nos municípios situados fora da RMS. Excetuados os casos de Ilhéus e Serrinha, cujos principais produtos de exportações apresentam declínio na produção doméstica há algum tempo (cacau e calçados), todos os demais municípios do interior apresentaram expressivas taxas de crescimento nas vendas externas, a exemplo dos municípios ligados ao agro-negócio, como Barreiras, onde o crescimento das exportações atingiu 273% entre 2006 e 2012; os ligados à produção de celulose e derivados, com destaque para Eunápolis e Mucuri que apresentaram expansões de 211% e 178%, respectivamente; e o segundo mais importante município da Bahia, Feira de Santana, que apresentou uma expansão de 118% nas vendas externas no mesmo período considerado.

Em sentido contrário, praticamente todos os municípios da RMS apresentaram retrações nas vendas para o exterior dos principais produtos de suas economias. Excluindo-se Salvador, onde essas vendas cresceram 33% entre 2006 e 2012, todos os demais municípios metropolitanos que compõem a amostra pesquisada apresentaram diminuição no volume físico dos bens exportados para os mais diferentes parceiros comerciais no decorrer do período analisado.

Assim, é possível sistematizar a primeira conclusão desta investigação. O aumento da participação dos municípios situados fora da RMS na pauta de exportações do estado da Bahia não só esteve relacionado aos diferenciais de preços relativos entre os produtos exportados, mas também ao maior volume de bens finais que foram transacionados com o exterior. Com base nessa conclusão, foi igualmente importante verificar se esse aumento nas relações internacionais também proporcionou outros efeitos diretos, traduzidos em ganho de participação no PIB estadual (a partir do qual se pode defender o argumento de uma desconcentração espacial na economia baiana), elevação do ritmo de crescimento

econômico dos municípios exportadores quando comparado aos demais municípios do estado e, finalmente, se existiram reflexos positivos para o mercado de trabalho formal dos municípios em análise.

Para verificar a associação entre a expansão das exportações dos principais municípios exportadores do estado e um processo de desconcentração econômica, ainda que desconcentração concentrada³, tornou-se necessário desagregar as informações do PIB municipal por setor de atividade: agropecuária, indústria e serviços.

Para fazer a correlação entre o ganho de participação no PIB estadual dos municípios exportadores e o incremento das exportações, convém lembrar que os principais produtos de exportação municipal estão relacionados com as cadeias agroindustriais (vide Tabela 4). Assim, o importante para esta análise é verificar se os municípios exportadores fora da RMS aumentaram a sua participação nos setores da agricultura e da indústria estaduais, uma vez que os ganhos de participação que por ventura aconteçam nos segmentos de serviços não podem ser, direta nem indiretamente, associados ao setor exportador⁴.

Como demonstra o Gráfico 1, entre 2000 e 2010 os maiores municípios exportadores situados fora da RMS aumentaram sua participação no PIB estadual em 4,26 pontos percentuais, comprovando a hipótese inicial de que ocorre na Bahia uma desconcentração econômica em torno dos municípios que têm maior volume de relações internacionais. E é justamente no setor industrial, onde mais investimentos foram realizados ao longo dos últimos anos na busca de uma interiorização econômica, que ocorre o maior ganho de participação – elevação de 5,9 pontos percentuais.

Para reforçar ainda mais que esse ganho de participação no PIB estadual estava relacionado ao maior dinamismo dos setores exportadores e comprovar

³ Ver Rodwin (1967).

⁴ As estatísticas do MDIC para o comércio exterior das diferentes unidades da Federação não fazem qualquer alusão à exportação de serviços. Dessa forma, mesmo que a Bahia fosse exportadora de serviços, essas informações não seriam captadas pelas fontes de dados estatísticos que servem de base para este trabalho.

Tabela 4
Índice de volume e preço dos principais produtos da pauta de exportações dos maiores municípios exportadores da Bahia – 2006 e 2012

Município	Principais produtos	Peso em mil toneladas		Índice de volume	Valor em US\$ 1000 (FOB)		Índice de preço
		2006	2012		2006	2012	
Camaçari	Químicos e petroquímicos	1069,036	1039,677	0,97	933.921	1.467.547	1,57
São Francisco do Conde	Petróleo e derivados	4808,301	3112,72	0,65	1.353.047	2.081.193	1,54
Dias D'Ávila	Metalúrgicos	103,9942	78,66419	0,76	361.786	454.112	1,26
Salvador	Químicos e petroquímicos	11,64511	15,44658	1,33	16.077	96.893	6,03
Candeias	Químicos e petroquímicos	189,8341	122,9828	0,65	107.371	142.349	1,33
Simões Filho	Máq., aparelhos e mat. elétricos	0,913621	1,067238	1,17	15.333	44.170	2,88
Lauro de Freitas	Metalúrgicos	0,104813	0,082639	0,79	235	412	1,75
Luís Eduardo Magalhães	Soja e derivados	890,0778	1799,886	2,02	190.666	922.571	4,84
Mucuri	Papel e celulose	520,2264	1448,148	2,78	266.024	788.524	2,96
Eunápolis	Papel e celulose	363,7946	1129,896	3,11	118.189	516.421	4,37
Barreiras	Algodão e seus subprodutos	24,57424	91,65449	3,73	28.034	191.762	6,84
Maragogipe	Embarcações e est. flutuantes	0	11,5	-	0	381.773	-
Ilhéus	Cacau e derivados	85,4532	46,42269	0,54	223.420	221.008	0,99
Jacobina	Metais preciosos	0,001	0,004	4,00	17.905	215.464	12,03
Correntina	Soja e derivados	138,0662	260,0055	1,88	33.617	147.078	4,38
Feira de Santana	Borracha e derivados	16,5896	36,20881	2,18	45.991	181.001	3,94
São Desidério	Soja e derivados	125,8341	212,6674	1,69	51.110	67.548	1,32
Cachoeira	Couros e peles	8,221156	19,4625	2,37	42.661	122.791	2,88
Itagibá	Minerais	0	64,52262	-	0	122.076	-
Pojuca	Metalúrgicos	34,01792	60,89822	1,79	29.307	105.602	3,60
Vitória da Conquista	Café e especiarias	13,8174	25,25404	1,83	26.919	100.014	3,72
Juazeiro	Frutas e suas preparações	28,27896	33,16037	1,17	38.086	34.043	0,89
Cruz das Almas	Fumo e derivados	0,875776	1,203658	1,37	7.864	20.753	2,64
Itabuna	Cacau e derivados	1,3003	5,023925	3,86	949	20.660	21,78
Serrinha	Calçados e suas partes	0,670602	0,329967	0,49	13.659	18.448	1,35

Fonte: MDIC/Secex – Brasil (2013).

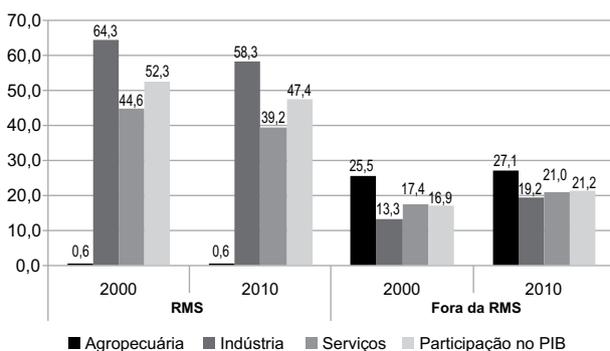


Gráfico 1
Percentual de participação no PIB da Bahia e decomposição percentual do PIB por setor de atividade – municípios selecionados – 2000/2010

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013).

empiricamente os preceitos estabelecidos pela teoria da base exportadora, era preciso evidenciar se os municípios exportadores apresentaram, ao longo do período avaliado, um padrão de crescimento econômico diferenciado em relação aos demais municípios não exportadores e mesmo em relação ao próprio crescimento do PIB estadual. Com isso, seria possível evitar os argumentos de que o aumento de participação ocorreu exclusivamente em função da elevação nominal do PIB dos municípios exportadores mais do que proporcional aos não exportadores. Isto é, era necessário responder à seguinte questão: os municípios exportadores da Bahia apresentaram,

ao longo dos anos 2000, um padrão diferenciado na taxa de crescimento real do PIB?

Para responder a essa indagação, utilizou-se o Índice de Dinamismo Econômico Municipal (IDEM), indicador elaborado pela SEI que tem como propósito realizar uma proxy do crescimento real do PIB municipal, com base nas pesquisas municipais existentes, nos dados do valor adicionado fiscal (entradas e saídas de mercadorias) da Secretaria da Fazenda, nos registros administrativos (Embasa, Coelba, Aneel, entre outros) e ainda nos deflatores do PIB estadual⁵.

Com esse indicador, foi possível verificar se os municípios exportadores apresentavam uma taxa de crescimento acima da média do estado, inclusive analisando os resultados por grandes setores da atividade econômica (agropecuária, indústria e serviços). Assim, comparou-se o ritmo de crescimento real do PIB municipal, segmentando as informações setoriais do IDEM entre os grandes municípios exportadores e os não exportadores. A Tabela 5 apresenta a sistematização do IDEM, por setor de atividade, e o agrupamento proposto entre os municípios exportadores da RMS e de fora da RMS e os não exportadores, obedecendo ao critério de magnitude no ranking do PIB municipal da Bahia⁶.

Os resultados evidenciam que o aumento da participação dos municípios exportadores no PIB estadual, conforme já mostrado no Gráfico 1, pode ser associado ao maior dinamismo econômico medido pela variação acumulada do IDEM. Municípios como Luís Eduardo Magalhães, Barreiras, Eunápolis e Mucuri apresentaram as maiores taxas de crescimento do PIB entre todos os municípios analisados nessa amostra, sobretudo, em função da grande expansão do agronegócio das produções de soja, algodão e papel e celulose, três dos maiores segmentos da pauta de exportações da Bahia.

⁵ Para mais informações ver Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2013).

⁶ Infelizmente, em meados do ano de 2013, as informações mais atualizadas para o PIB municipal e para o IDEM referiam-se ao ano de 2010, razão pela qual não foi possível utilizar a mesma série temporal adotada para as demais variáveis analisadas neste artigo (2000-2012).

Na média, os municípios exportadores apresentaram uma taxa de crescimento da atividade interna bem maior do que os não exportadores e, inclusive, maior do que a média geral de crescimento econômico do estado da Bahia⁷.

No entanto, é interessante observar que alguns municípios que ocupam posições de destaque no ranking do PIB municipal e que não estão classificados como municípios exportadores também apresentaram taxas elevadas na atividade interna, medida pelo IDEM. Entre esses, Porto Seguro, que tem no vetor turístico e no setor de serviços a força motriz de sua economia, e Alagoinhas, que tem na indústria de transformação, sobretudo no segmento de bebidas, sua maior fonte de elevação do PIB. Tal observação reforça a ideia de que não se pode associar o crescimento econômico apenas aos ganhos advindos do cenário externo. A investigação aqui realizada é propositiva, sem dúvida. Mas, análises complementares sobre a dinâmica municipal agora podem ser realizadas com base no IDEM, suscitando ideias para novos trabalhos de pesquisa, por exemplo, em torno do comércio por vias internas, que pode, inclusive, justificar a elevação do crescimento econômico de municípios industriais que direcionam a sua produção para outros mercados do Brasil, como é caso de Alagoinhas.

OS MUNICÍPIOS EXPORTADORES E OS MULTIPLICADORES DO EMPREGO FORMAL

Até o momento, foi possível realizar algumas considerações importantes sobre os ganhos advindos das exportações e sua relação com a dinâmica

⁷ Em relação ao crescimento global do PIB municipal medido pelo IDEM, é importante mencionar que, a despeito do forte incremento na agropecuária e na indústria, observado nos maiores municípios exportadores, o setor que apresentou maior crescimento acumulado entre 2002 e 2010 foi o de serviços, com crescimento de 234% ao longo desse período. Embora não tenha sido objeto deste artigo analisar os efeitos de transbordamentos setoriais (*spillovers*), parte considerável desse incremento está diretamente associada à expansão nos serviços diretamente relacionados com as produções agrícolas e industriais.

(continua)

Tabela 5
Taxa de crescimento acumulada da dinâmica econômica municipal, por setor de atividade
Bahia – 2002-2010

(2002 = 100)

Município	Ranking no PIB Estadual	IDEM			
		Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
Exportadores da RMS		0,9	4,7	157,6	155,1
Camaçari	2	15,2	36,2	136,8	131,5
São Francisco do Conde	3	-4,5	-14	69,9	72,9
Dias D'Ávila	11	7,2	7,3	65	63,7
Salvador	1	-1	0,7	94,8	94,7
Candeias	5	-12,7	-8,2	205,3	213,8
Simões Filho	6	1,4	4,3	214,7	202,2
Lauro de Freitas	8	3,4	6,8	316,9	306,8
Exportadores fora da RMS		17,4	24,8	234	213,2
Luís Eduardo Magalhães	13	161,4	185,6	651,3	432,8
Mucuri	21	122,4	139,7	407,7	399,1
Eunápolis	18	100,4	97	356,6	336,7
Barreiras	15	88,3	41,1	406,2	388
Maragogipe	83	0,9	-1,7	74,7	73,3
Ilhéus	10	12,6	13,8	114,8	108
Jacobina	29	16,8	28,4	131,5	128,2
Correntina	30	17,8	26,7	319,7	297,6
Feira de Santana	4	9,3	15,1	162,6	161,3
São Desidério	24	316,5	127,6	394,7	279,6
Cachoeira	77	-1,7	6,4	145	140,2
Itagibá	62	7,1	116,5	277	263,6
Barrocas	112	8,2	14,6	160,9	157,9
Pojuca	20	6,1	9,3	100,7	100,9
Vitória da Conquista	7	-10,1	-6,4	147,2	149,1
Casa Nova	50	14,7	18,7	105,5	100,9
Conceição do Coité	52	-3,8	4	78	78,7
Juazeiro	14	6	8	106,2	104,5
Formosa do Rio Preto	33	136,5	39,5	600,9	582,9
Riachão das Neves	63	18,7	21,2	250,8	234,7
Cruz das Almas	39	-6,2	-3,5	61,9	62
Itabuna	9	2,7	5,7	147,7	146,2
Serrinha	37	6	9,1	179,7	178
Não exportadores		12,5	16,7	183,2	158,3
Paulo Afonso	12	2,6	4	124,7	125,2
Jequié	16	-5,4	-3,2	91	90,1
Alagoinhas	17	10,7	13,7	187,3	183,6
Teixeira de Freitas	19	0,4	1,7	127	127,5
Santo Antônio de Jesus	22	-1,7	1,7	127,5	127,3
Porto Seguro	23	18,6	20,5	221,1	209,8
Itapetinga	25	6,5	19,6	143,9	141

Tabela 5
Taxa de crescimento acumulada da dinâmica econômica municipal, por setor de atividade
Bahia – 2002-2010

(2002 = 100)

Cairu	26	2,2	13,6	248,1	214,1
Valença	27	-0,3	7,6	156,3	152,1
Brumado	28	25,1	26,5	139,9	133,7
Guanambi	31	11,4	13,1	135,1	133
Conceição do Jacuípe	32	6,6	18,9	117,5	117,9
Itamaraju	34	11,7	13,4	81,2	80,2
Irecê	35	9,6	11,1	183,7	182,3
Senhor do Bonfim	36	53,7	55,2	246,2	244,8
Sobradinho	38	-5,8	-2,6	49,6	45,2
Bom Jesus da Lapa	40	-10,3	-9,5	71,9	73,3
Campo Formoso	41	24,2	50,4	143	72,6
São Sebastião do Passé	42	-2	0,1	102,7	103,8
Jaguarari	43	53,8	56,8	54,8	54,2
Santo Amaro	44	21	23,3	178,5	177,9
Itaberaba	45	-2,7	-0,5	122,5	123,7
Esplanada	46	81	83,6	560,3	472,9
Mata de São João	47	14,2	7,6	154,1	147,8
Nova Viçosa	48	0,5	2,5	231,7	229,1
Catu	49	-8,1	-0,6	70,5	67,6
Euclides da Cunha	51	32,6	35,5	136,1	133,4
Prado	53	-1,5	0	54,2	54,2
Santo Estêvão	54	16,5	26,1	170,4	165
Entre Rios	55	10,7	9,8	572,7	565,7
Taxa de crescimento da Bahia		68,4	40,9	33,8	48,7

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SEI (2013b).

da atividade econômica dos municípios baianos ao longo dos últimos anos. No entanto, para finalizar este artigo, é necessário discutir se esses ganhos se reverteram positivamente na geração de postos de trabalho formal. O intuito desta discussão não é fazer uma comparação entre os municípios não exportadores ou entre os municípios que compõem o estado da Bahia, mas verificar se os setores exportadores geram externalidades positivas para o mercado de trabalho formal do município. Para tanto, trabalhou-se com os multiplicadores empregados nas análises empíricas baseadas na Teoria da Base Exportadora, de modo que foi preciso classificar os setores econômicos em básicos, isto é, aqueles que podem ser diretamente associados à base de

exportação municipal; e não básicos, isto é, aqueles que são diretamente associados à lógica interna da atividade econômica municipal, sem relação direta com o setor exportador (NORTH, 1977).

Com base nas informações do sistema Alice Web, foi feita uma classificação setorial, utilizando a Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE), de modo a se evitar que fosse definido arbitrariamente um valor para o quociente locacional de cada um dos produtos exportados na determinação de quais são os setores exportadores e os não exportadores. Adicionalmente, elaborou-se uma matriz de informações com os dados da RAIS/Caged que apresentam a distribuição dos empregos formais agrupados pela CNAE 2.0. Essa

compatibilização de classificações das duas bases de dados utilizadas foi de fundamental importância para não subestimar o valor total dos empregos gerados pelos setores exportadores, pois permitiu depurar cada uma das atividades municipais que estão diretamente ligadas ao setor exportador e verificar o impacto no mercado de trabalho formal.

Para o cálculo dos multiplicadores, foram empregados os procedimentos padrões que têm em Khan (1931) e Keynes (1983 [1936]) as principais referências teóricas, bem como nas formulações realizadas por Lins, Lima e Gatto (2012), em um trabalho sobre a relação entre os setores exportadores e os voltados para a economia doméstica da Região Nordeste.

Tomando-se por base esses referenciais, uma segunda matriz foi construída para correlacionar os setores exportadores municipais à base de exportação do estado da Bahia, destacando os setores básicos e não básicos e as respectivas gerações de empregos formais da RAIS/Caged. Como os setores não básicos eram a maioria em número de atividades, a tabela foi sistematizada para evidenciar quais são os setores básicos e suas respectivas gerações de empregos formais (saldo + estoques). Os demais setores – ou seja, os não básicos – foram agrupados para permitir uma visualização do total de empregos gerados naquelas atividades que estão mais relacionadas com a atividade interna dos municípios baianos que estão sendo considerados na amostra estudada. Os resultados podem ser visualizados na Tabela 6.

O multiplicador de emprego é calculado a partir da relação entre o emprego nas atividades exportadoras, aqui denominadas de básicas, e o emprego total de cada um dos municípios. Quanto mais alta essa relação, maior será o impacto dos setores exportadores na geração de empregos formais para a economia municipal, inclusive com rebatimentos para os setores não básicos. A fórmula de cálculo é dada pela relação: $k = \frac{1}{1 - \alpha}$, em que α é o coeficiente de proporcionalidade entre os empregos das atividades não básicas e o emprego total dos municípios.

Assim, se o valor de α for próximo de zero significa que o município em questão tem nos setores exportadores a maior fonte de geração de empregos diretos, com rebatimentos para o restante da economia; por sua vez, quando α assume valores próximos a um, isso significa que aquele município deve ter sua economia mais voltada para o mercado interno, com o setor exportador gerando poucos efeitos multiplicadores para o total de empregos formais.

Convém mencionar que a distribuição dos dados entre os setores exportadores e não exportadores, evidenciados na Tabela 6, permite observar que alguns municípios têm uma forte representatividade do setor externo na geração de empregos formais. Por exemplo, os pequenos municípios ligados à exportação de produtos do agronegócio, que têm forte demanda internacional, apresentaram as maiores relações de proporcionalidade entre o emprego nas atividades básicas e o emprego total. Correntina e São Desidério, dois dos maiores exportadores de soja da Bahia, apresentaram mais empregos formais nos setores exportadores do que em todos os demais setores produtivos de suas economias internas.

Deste modo, a leitura do multiplicador deve ser feita não para analisar a importância dos setores exportadores para as economias locais, mas o impacto que a geração de empregos formais nos setores básicos proporciona para os setores não básicos, e, portanto, para o restante da economia.

Os resultados são realmente impressionantes, pois evidenciam que os municípios exportadores têm um vetor econômico para a geração de empregos formais que os diferencia dos demais municípios baianos e justifica por que esses municípios aumentaram sua participação no PIB baiano ao longo dos últimos anos, como já demonstrado na seção anterior deste artigo. Os municípios que apresentaram maior multiplicador de impacto foram Salvador, onde, para cada geração de um emprego formal no setor exportador, tem-se a geração de outros 30 nos setores não exportadores, e Lauro de Freitas, que apresentou a relação de

Tabela 6					
Volume de empregos formais gerados pelas atividades básicas e não-básicas dos maiores municípios exportadores da Bahia – 2012					
Camaçari		São Francisco do Conde		Feira de Santana	
Setores básicos	Empregos formais	Setores básicos	Empregos formais	Setores básicos	Empregos formais
Químicos e petroquímicos	9.384	Petróleo e derivados	1.597	Borracha e suas obras	3.096
Automotivo	7.821	Químicos e petroquímicos	35	Metalúrgicos	2.076
Papel e celulose	792	Total setores básicos	1.632	Frutas e suas preparações	533
Borracha e suas obras	2.051	Demais setores não básicos	13.338	Máqs., apars. e mat. elétricos	1.826
Metais preciosos	99	Luís Eduardo Magalhães		Papel e celulose	1.852
Petróleo e derivados	104	Setores básicos	Empregos formais	Calçados e suas partes	2.855
Máqs., apars. e mat. elétricos	770	Soja e derivados	3.357	Químicos e petroquímicos	1.541
Móveis e semelhantes	212	Algodão e seus subprodutos	1.439	Móveis e semelhantes	937
Metalúrgicos	1.183	Milho e derivados	1.107	Cacau e derivados	104
Minerais	1.382	Café e especiarias	305	Minerais	1.081
Algodão e seus subprodutos	1.045	Frutas e suas preparações	328	Total setores básicos	15.901
Total setores básicos	24.843	Químicos e petroquímicos	161	Demais setores não básicos	91.261
Demais setores não básicos	53.454	Metalúrgicos	341	São Desidério	
Salvador		Total setores básicos	7.037	Setores básicos	Empregos formais
Setores básicos	Empregos formais	Demais setores não básicos	10.211	Soja e derivados	2.969
Químicos e petroquímicos	6.353	Barreiras		Algodão e seus subprodutos	2.437
Metalúrgicos	3.826	Setores básicos	Empregos formais	Milho e derivados	692
Automotivo	1.888	Soja e derivados	3.776	Frutas e suas preparações	136
Frutas e suas preparações	754	Químicos e petroquímicos	125	Total setores básicos	6.235
Máqs., apars. e mat. elétricos	613	Algodão e seus subprodutos	2.170	Demais setores não básicos	2.728
Café e especiarias	451	Café e especiarias	255	Cachoeira	
Minerais	1.586	Frutas e suas preparações	168	Setores básicos	Empregos formais
Borracha e suas obras	799	Milho e derivados	191	Couros e peles	247
Cacau e derivados	198	Total setores básicos	6.685	Fumo e derivados	688
Metais preciosos	760	Demais setores não básicos	19.134	Químicos e petroquímicos	54
Couros e peles	788	Mucuri		Máqs., apars. e mat. elétricos	100
Calçados e suas partes	4.836	Setores básicos	Empregos formais	Móveis e semelhantes	23
Papel e celulose	3.345	Papel e celulose	1.162	Total setores básicos	1.112
Total setores básicos	26.197	Frutas e suas preparações	41	Demais setores não básicos	2.647
Demais setores não básicos	796.280	Químicos e petroquímicos	56	Vitória da Conquista	
Dias D'Avila		Máqs., apars. e mat. elétricos	23	Setores básicos	Empregos formais
Setores básicos	Empregos formais	Total setores básicos	1.282	Café e especiarias	1.866
Metalúrgicos	1.591	Demais setores não básicos	7.168	Calçados e suas partes	1.797

Tabela 6					
Volume de empregos formais gerados pelas atividades básicas e não-básicas dos maiores municípios exportadores da Bahia – 2012					
Metais preciosos	55	Eunapolis		Químicos e petroquímicos	1.265
Automotivo	476	Setores básicos	Empregos formais	Máqs., apars. e mat. elétricos	38
Químicos e petroquímicos	220	Papel e celulose	791	Borracha e suas obras	269
Minerais	911	Frutas e suas preparações	261	Minerais	173
Total setores básicos	3.253	Móveis e semelhantes	175	Algodão e seus subprodutos	691
Demais setores não básicos	12.461	Total setores básicos	1.227	Metais preciosos	54
Candeias		Demais setores não básicos	18.279	Total setores básicos	6.153
Setores básicos	Empregos formais	Maragogipe		Demais setores não básicos	56.515
Químicos e petroquímicos	1.290	Setores básicos	Empregos formais	Juazeiro	
Máqs., apars. e mat. elétricos	274	Embarcações e est. Flutuantes	1.469	Setores básicos	Empregos formais
Metalúrgicos	206	Máqs., apars. e mat. elétricos	296	Frutas e suas preparações	5.755
Papel e celulose	190	Total setores básicos	1.765	Soja e derivados	899
Total setores básicos	1.960	Demais setores não básicos	3.278	Algodão e seus subprodutos	455
Demais setores não básicos	14.432	Ilhéus		Couros e peles	463
Simões Filho		Setores básicos	Empregos formais	Químicos e petroquímicos	72
Setores básicos	Empregos formais	Cacau e derivados	1.539	Máqs., apars. e mat. elétricos	76
Máqs., apars. e mat. elétricos	510	Máqs., apars. e mat. elétricos	452	Café e especiarias	57
Químicos e petroquímicos	2.871	Algodão e seus subprodutos	79	Calçados e suas partes	122
Metalúrgicos	1.953	Automotivo	1.348	Total setores básicos	7.899
Algodão e seus subprodutos	838	Borracha e suas obras	339	Demais setores não básicos	21.140
Couros e peles	401	Químicos e petroquímicos	103	Itabuna	
Minerais	1.359	Soja e derivados	109	Setores básicos	Empregos formais
Móveis e semelhantes	727	Frutas e suas preparações	173	Cacau e derivados	1.527
Automotivo	1.492	Minerais	131	Máqs., apars. e mat. elétricos	102
Borracha e suas obras	276	Couros e peles	45	Calçados e suas partes	1.822
Petróleo e derivados	2.871	Móveis e semelhantes	109	Papel e celulose	147
Papel e celulose	348	Total setores básicos	4.427	Metalúrgicos	118
Calçados e suas partes	121	Demais setores não básicos	27.036	Total setores básicos	3.716
Metais preciosos	381	Jacobina		Demais setores não básicos	37.336
Total setores básicos	14.148	Setores básicos	Empregos formais	Cruz das Almas	
Demais setores não básicos	21.006	Metais preciosos	938	Setores básicos	Empregos formais
Lauro de Freitas		Minerais	243	Fumo e derivados	111
Setores básicos	Empregos formais	Máqs., apars. e mat. elétricos	58	Calçados e suas partes	927
Químicos e petroquímicos	1.739	Total setores básicos	1.239	Frutas e suas preparações	121

Tabela 6
Volume de empregos formais gerados pelas atividades básicas e não-básicas dos maiores municípios exportadores da Bahia – 2012

Metalúrgicos	561	Demais setores não básicos	7.887	Máqs., apars. e mat. elétricos	87
Máqs., apars. e mat. elétricos	462	Correntina		Total setores básicos	1.246
Papel e celulose	747	Setores básicos	Empregos formais	Demais setores não básicos	9.720
Metais preciosos	104	Soja e derivados	2.941	Itagiba	
Móveis e semelhantes	533	Algodão e seus subprodutos	330	Setores básicos	Empregos formais
Total setores básicos	4.146	Total setores básicos	3.271	Minerais	931
Demais setores não básicos	112.846	Demais setores não básicos	1.757	Total setores básicos	931
				Demais setores não básicos	1.464

Fonte: Elaboração própria com bases nos dados de MDIC/Secex – Brasil (2013) e RAIS/Caged – Brasil (2013a, 2013b).

um para 27 empregos formais, conforme exposto no Gráfico 2.

De outra parte, até tautologicamente, os municípios que apresentaram maior contingente de empregos formais nos setores exportadores são também aqueles que vão apresentar a menor relação de impactos para os demais setores não básicos, de modo que α assume um valor próximo de zero. Tautológico porque quanto maior o denominador de um quociente, menor será seu resultado, nesse caso expressando a relação de impactos para os demais setores da economia (k). Os municípios que apresentaram a menor relação de impacto foram São Desidério, com a geração de apenas 0,44 posto de trabalho formal nos setores não básicos para cada geração de um novo posto de trabalho formal no setor básico; Correntina, que apresentou a relação de 0,54 nos setores não básicos para cada um emprego formal no setor básico; e Itagibá que apresentou a relação de 1,57 para cada um emprego gerado no setor básico de sua economia.

Segmentando-se as informações em municípios da RMS e os de fora dessa região, pode-se observar um fato que precisa ser destacado. Até aqui, em todos os demais indicadores analisados, havia uma primazia dos municípios do interior em detrimento dos resultados dos municípios

exportadores da RMS. No entanto, o resultado do cálculo dos multiplicadores de impacto sobre os empregos formais municipais revelou que a média de empregos gerados nos setores não básicos foi de 13 novos postos na RMS contra cinco nos municípios situados fora da RMS.

A interpretação desse resultado tem que ser feita de forma muito criteriosa para não provocar contradições com as constatações até então afirmadas. Em se tratando de economias grandes, em que o montante de empregos formais é muito maior em termos absolutos do que nos demais municípios, é óbvio que Salvador, Lauro de Freitas e Candeias que estão no cinturão da RMS e que possuem um grande setor de serviços, sobretudo ligado às atividades de comércio e de administração pública, apresentariam resultados destacadamente maiores que os demais municípios. Boa parte dos aqui caracterizados municípios do interior têm um setor informal muito grande (não computado na RAIS/Caged) e, por conseguinte, baixo número absoluto de postos de trabalhos formais no setor de serviços, diferentemente do que acontece com os grandes municípios da RMS.

Assim não há contradição alguma entre esses resultados do multiplicador de empregos e o maior dinamismo econômico registrado para os

municípios fora da RMS, medido pelos coeficientes de exportações e pelo IDEM. O que acontece é que a diferença absoluta de postos de trabalho

formal provoca um impacto maior nos municípios onde a formalização dos empregos nos setores não básicos é maior. Por isso, a utilização dos

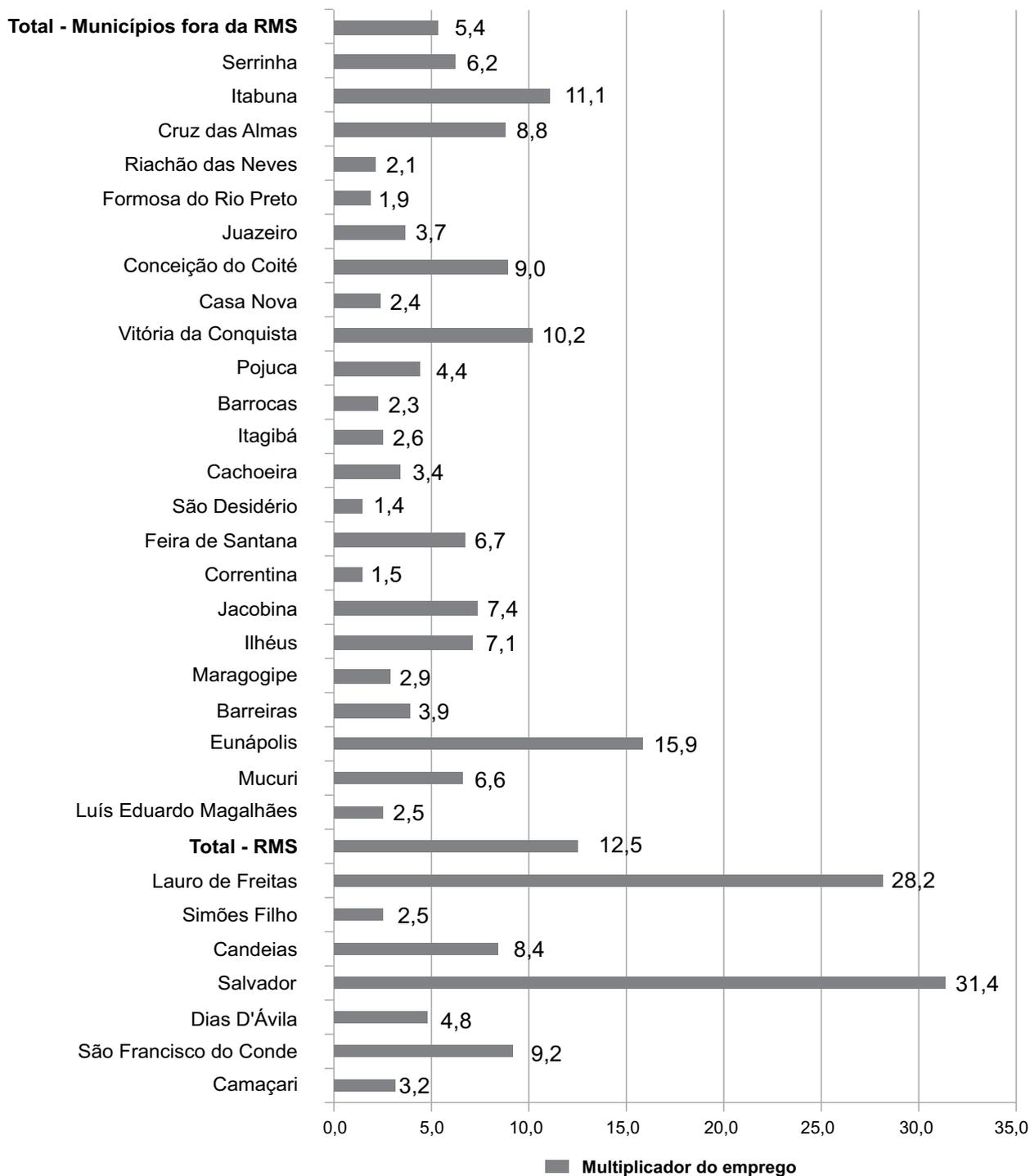


Gráfico 2
Valor do multiplicador de emprego para os 30 maiores municípios exportadores da Bahia – 2012

Fonte: Elaboração própria com bases nos dados da RAIS/Caged – Brasil (2013a, 2013b).

multiplicadores, procedimento que normalmente é realizado nos estudos que tomam a Teoria da Base Exportadora como uma das referências teóricas de apoio, deve ser realizada sempre de forma a evidenciar a importância dos empregos ligados aos setores exportadores e o número de postos de trabalhos formais ligados aos setores não básicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos indicadores proposta neste artigo deixa claro que existem várias leituras que podem ser feitas para a economia baiana. Na mais conservadora delas, repete-se o discurso de uma economia concentrada, tanto espacialmente como setorialmente, com dez municípios respondendo por 75% de todo o PIB. Esta análise não pode ser considerada totalmente equivocada, até mesmo porque as economias de escala e de aglomeração justificam por si só algum tipo de concentração da atividade industrial em determinados municípios polos. O problema está em considerar a evolução da economia baiana respaldando os argumentos apenas em informações agregadas. Com isso, alguns movimentos na dinâmica econômica dos municípios deixam de ser percebidos, como foi comprovado ao se evidenciar que há uma redução da concentração econômica na Bahia quando a análise é feita sob o prisma dos 30 maiores municípios exportadores do estado.

Os resultados da pesquisa mostraram que, ao se desagregarem as bases de dados estaduais e se agruparem os municípios, retirando o efeito de concentração dado pelas economias da RMS, os municípios voltados para a exportação apresentam as maiores taxas de crescimento do PIB, medidas pelo IDEM, e também são os que mais ganham participação no PIB estadual. Entre 2000 e 2010, os maiores municípios exportadores da Bahia, situados fora do cinturão da RMS, tiveram sua participação no PIB estadual elevada de 16,9% em 2000 para 21,2% em 2010, comprovando um movimento

de desconcentração espacial na economia baiana. As evidências dessa desconcentração espacial e do maior dinamismo dos municípios exportadores foram corroboradas com os indicadores que medem o incremento nas variações reais das economias municipais, entre eles o IDEM, como *proxy* da taxa de crescimento econômico municipal e o índice de volume das exportações municipais.

Esses dois indicadores evidenciaram que o ganho de participação dos municípios exportadores estava alicerçado não apenas nas diferenças de preços relativos de seus setores produtivos – que produziam valores nominais maiores para suas atividades econômicas –, mas, sobretudo, no maior dinamismo dado pelo incremento na quantidade de vendas externas realizadas e pelos rebatimentos no crescimento real do PIB municipal, principalmente por parte dos setores exportadores, dos quais são exemplos as cadeias do agronegócio da soja e do algodão; da expansão da indústria de papel e celulose e também pelos incrementos registrados nas vendas externas dos setores minerais, metalúrgicos, além de novas perspectivas criadas em torno das exportações de embarcações derivadas da embrionária indústria náutica da Bahia e da consolidação da fruticultura da região norte do estado. As informações de novos investimentos industriais mencionadas no artigo, que podem chegar à cifra de R\$ 72 bilhões até o ano de 2015, constituem-se em um fator que se coaduna com o argumento da (des)concentração econômica – ainda que uma desconcentração concentrada.

Por fim, o multiplicador de empregos formais reforçou o argumento de que as externalidades dos municípios exportadores não se resumem apenas ao aumento de participação no PIB estadual ou ao crescimento econômico, mas também ao aumento de postos de trabalhos formais gerados para toda a economia municipal. No entanto, deve ser ressaltado que, conforme demonstrado pelas principais ideias cepalinas, é necessário que haja também o fortalecimento do mercado interno. A dinâmica econômica de uma localidade não pode ficar altamente

dependente da demanda externa, uma vez que tal localidade não tem capacidade de controlar os fatores que influenciam nessa demanda.

Obviamente, esse ensaio ainda precisa ser complementado com análises igualmente importantes que busquem verificar se existe um padrão de convergência entre o crescimento do PIB municipal e os territórios de identidades; ou ainda que avaliem os efeitos de transbordamento (*spillovers*) dos setores exportadores para a dinâmica interna e para os demais setores não exportadores. Mas, mesmo assim, se espera que artigo possa contribuir para as discussões atuais da economia baiana e para resgatar a importância dos estudos e pesquisas espaciais desagregadas (em âmbito municipal) para a análise de economia aplicada.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Fabiana Karine dos Santos. Estado da Bahia deverá atrair 443 empreendimentos até 2015. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 177, dez. 2012.
- BAHIA. Secretaria da Indústria Comércio e Mineração. *Investimentos industriais da Bahia*. Disponível em: <<http://www.sicm.ba.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2013.
- BAUMANN, R.; CANUTO, O; GONÇALVES, R. *Economia internacional: teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOLETIM DE COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Estatísticas de comércio exterior*. Disponível em: <<http://aliceweb2.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *RAIS - Relação Anual de Informações Sociais*. Brasília, DF: MTE, 2012. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2013a.
- _____. *CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados*. Brasília, DF: MTE, 2012. Disponível em: <<http://www.caged.gov.br>>. Acesso em: 10 mai. 2013b.
- BRUM, A. L. B. *Economia internacional: uma síntese da análise teórica*. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 2002. Parte I.
- CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.
- FIGUEIREDO, F. As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da CEPAL. *Revista de Economia Política*, Campinas, SP, v. 10, n. 4, out./dez. 1990.
- GUERRA, O.; TEIXEIRA, F. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.
- HIRSCHMAN, A. O. Transmissão inter-regional e internacional do crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.
- KAHN, R. F. The relation of home investment to unemployment. *The Economic Journal*, [S.l.], v. 41, n. 162, p. 173-198, Jun. 1931.
- KEYNES, J. M. A teoria geral do juro, do emprego e da moeda. São Paulo: Nova Cultura, 1983.
- LINS, A; LIMA, J. P. R; GATTO, M. F. Uma aplicação da teoria da base exportadora ao caso nordestino. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 43, n. 1, p. 10-31, jan./mar. 2012.
- MENEZES, V. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana In: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-56. (Série estudos estratégicos).
- MYRDAL, G. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1972.
- NACIONES UNIDAS. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe — CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidade*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994. (Libros de la CEPAL, n. 39). Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. Acesso em: 3 maio 2013.
- NORTH, D. C. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.
- OLIVEIRA, S. J. M.; GILHOTO, J. J. M. Impacto das exportações brasileiras na produção e na renda nacionais: uma abordagem insumo-produto. In: CONGRESSO DA SOBER, 46., 2008, Rio Branco. *Anais eletrônicos...* Rio Branco: [s.n], Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/12/030155.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.
- PERROUX, F. O conceito de polo de crescimento. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.
- PESSOTI, G. C. ; PESSOTI, B. C. Uma análise da política de atração de investimentos industriais da Bahia com especial referência ao Recôncavo Baiano no período 2000 a 2004. *Desenbahia*, Salvador, v. 5, n. 9, p. 89-116, set. 2008.

PINTO, A. Natureza e implicações da "heterogeneidade estrutural" da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2.

RICARDO, D. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

RODWIN, L. *Planejamento urbano em países em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: USAID, 1967.

SANTOS, U. P. dos; OLIVEIRA, F. H. P. de. Três fases da teoria cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento econômico latino-americano. *Análise*, Porto Alegre, v. 19, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2008.

SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1982.

SPINOLA, N. D.; ARAÚJO, L. C. de; PEDRÃO, F. C. *30 anos da indústria, comércio e turismo na Bahia 1966/1996*. Salvador: SICM-BA; IPA; UNIFACS, 1997.

SPINOLA, N.; PEDRÃO, F. C.; ZACARIAS, J. R. *A indústria no estado da Bahia: uma proposta de política industrial*. Salvador: SICM-BA, 1983.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Índice de Dinamismo Econômico Municipal – IDEM*. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 13 maio 2013.

WATKINS, M. H. Teoria primária do crescimento econômico. In: SCHWARTZMAN, J. (Org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

Artigo recebido em 1 de julho de 2013
e aprovado em 31 de julho de 2013.

Índice de desempenho fiscal municipal: uma análise para os municípios nordestinos

*Daniela Lima Ramos**

*João Paulo Caetano Santos***

*Rafael Cardoso Cunha****

*Greisiele Conceição Nascimento*****

* Mestranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Técnica da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).
dlimaramos@gmail.com

** Mestre em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador de Contas Regionais e Finanças Públicas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).
joaopecs@gmail.com

*** Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Administração de Empresas pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).
ccunha.rafael@gmail.com

**** Graduanda em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Estagiária da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).
greisielenasascimento@hotmail.com

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar as finanças públicas dos municípios nordestinos utilizando a metodologia do Índice de Desempenho das Finanças Públicas Municipais (IDFM) desenvolvido pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). O IDFM é um índice composto por 12 indicadores que, em conjunto, podem ser utilizados para avaliar a situação financeira dos municípios baianos considerando a sua capacidade de obtenção de recursos e a alocação desses recursos dentre os diversos bens e serviços necessários à população. Foram utilizados para o cálculo do índice dados do Tesouro Nacional referentes aos estados brasileiros e aos municípios nordestinos, e o recorte temporal escolhido foram os anos 2008 e 2011. Ao calcular o IDFM para os municípios do país e da Região Nordeste, pretende-se obter não apenas um ranking com a situação das unidades territoriais analisadas, mas também auxiliar no desenvolvimento da metodologia do índice e apontar possíveis ajustes. Os resultados obtidos com o cálculo do IDFM mostram redução do índice, tanto no Brasil quanto no Nordeste, de 2008 para 2011. Também foi encontrada baixa capacidade dos municípios nordestinos em obtenção de receitas próprias em relação ao restante do país.

Palavras-chave: Finanças públicas. Gestão municipal. Nordeste.

Abstract

The aim this paper is to analyze the public finances of municipalities in the Northeast using the methodology of the Index of Performance of Public Finance (IPPF) developed by the Bureau of Economic and Social Studies in Bahia. The IPPF is an index composed of 12 indicators that together can be used to measure the financial situation of the municipalities regarding their ability to get wherewithal and allocation between goods and services necessary to the population. To calculate the index was used data from National Treasury relative to Brazilian states and municipalities to the Northeast and the time frame chosen were the years 2008 and 2011. When calculating the IPPF for municipalities to the country and the Northeast is being sought not just a ranking of the situation territorial units analyzed, but also assist in the development of the methodology of the index and show to possible adjustments. The results obtained from the calculation of the index IPPF show reduction in both Brazil and the Northeast from 2008 to 2011. Also found low capacity municipalities in northeastern obtaining own income relative to the rest of the country.

Keywords: Public finance. Municipal management. Northeast.

INTRODUÇÃO

O objetivo do Índice de Desempenho das Finanças Públicas Municipais (IDFM) é representar, sinteticamente, a situação financeira dos municípios baianos, relacionando a sua capacidade de obtenção de recursos e a alocação destes dentre os diversos bens e serviços necessários à população. Atualmente, o IDFM está em fase final de desenvolvimento pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e já na fase de testes de sua metodologia. Este trabalho se propõe a utilizar essa metodologia preliminar para encontrar os resultados do índice para os estados brasileiros e os municípios nordestinos cujos dados são disponibilizados pelo Tesouro Nacional. Considerando-se que essa metodologia ainda está sendo avaliada, pretende-se apontar possíveis inconsistências no índice e seus indicadores, contribuindo assim para a sua melhoria.

São apresentadas neste trabalho mais cinco seções. Na seção a seguir é exposta uma revisão de índices existentes ou propostos na literatura brasileira. Na terceira seção é apresentada a metodologia do IDFM e seus 12 indicadores. A quarta seção mostra os resultados obtidos para os estados brasileiros. Na quinta seção são apresentados os resultados para a Região Nordeste e os estados nordestinos. E, na sexta seção, são apresentadas as considerações finais.

FINANÇAS MUNICIPAIS E INICIATIVAS DE INDICADORES DA QUALIDADE DE GESTÃO FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL

Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as prefeituras devem apresentar à sociedade as informações relativas ao uso dos recursos públicos divulgando os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de

Gestão Fiscal, e as versões simplificadas desses documentos, sendo que os Tribunais de Contas dos Municípios ou o Tribunal de Contas do Município (quando existir) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) também são responsáveis pela divulgação das informações financeiras municipais, bem como pela consolidação e o tratamento de possíveis discrepâncias nas contas. Os dados encaminhados pelos municípios passam pela auditoria do TCM, que delibera na questão da aprovação das contas de acordo com as diretrizes da LRF.

De forma geral, a composição das contas municipais, que se dispõem conforme diretrizes orçamentárias e que devem passar pelo crivo do Legislativo e posterior auditoria dos Tribunais de Contas, é formada por duas vertentes distintas: as contas de receita e de despesas. Dentre as fontes de recursos dos municípios, as principais são as receitas tributárias (receitas próprias) e as transferências (participações da arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais resultantes tanto da adoção do Federalismo Fiscal quanto da redução de disparidades de receitas entre os municípios no território nacional). As despesas seguem a divisão de despesa empenhada e despesa por função; são as mesmas despesas contabilizadas por óticas diferentes, uma vez que a despesa empenhada mostra gastos correntes e de capital, e a despesa por função indica em que área os recursos foram alocados (saúde, saneamento, administração, educação, entre outras). Assim, mostram-se para a sociedade o cumprimento das LRF (por exemplo, o município não pode gastar mais de 60% da receita corrente com gastos com pessoal ou menos que 25% com educação) e o grau de eficiência do gasto (por exemplo, um gasto expressivo no Legislativo ante um gasto tímido em educação ou saúde).

Neste cenário surgem estudos que visam analisar o comportamento das interações dos gestores municipais com as finanças públicas através do uso de banco de dados das contas municipais, com vistas a elucidar o tratamento do município com suas contas, indicando, por fim, o desempenho do

município na gestão de seus recursos para prover maior desenvolvimento para a população. Através destas metodologias e das explicações e desdobramentos auferidos pelos resultados encontrados é que um indicador de desempenho das contas públicas apresenta-se como ferramenta útil para analisar a eficiência das contas municipais. Para tanto é válido transitar por estudos de autores que criaram grupos de indicadores que, de forma conjunta, geram um único valor que traduz a performance das finanças públicas municipais.

Ávila e Mora (2003) buscaram escalar a sustentabilidade fiscal das contas municipais em três pontos: o esforço fiscal, que visa comparar a arrecadação própria com a arrecadação própria de municípios semelhantes de acordo com a população; a autonomia financeira, que apresenta o quanto o município consegue arcar das despesas com suas receitas próprias, e a dependência financeira, que calcula o quão atrelado é o município das transferências estaduais e federais. São indicadores que são relacionados com a capacidade de poupança e arrecadação, porém só analisam receitas, ficando de fora as análises sobre o gasto.

O Indicador de Esforço Fiscal (IEF) calculado por Ávila e Mora é encontrado da seguinte forma:

$$IEF = \frac{C}{C^*},$$

sendo a relação entre a carga tributária (receitas próprias) sobre a carga tributária potencial. Esta carga tributária potencial é calculada da média da arrecadação dos municípios estratificados de acordo com a população.

O Indicador de Autonomia Financeira (IAF) é dado pela relação entre receita tributária e despesa total:

$$IAF = \left(\frac{RT}{DT} \right) \cdot 100.$$

E o Índice de Dependência Financeira (IDF) calcula o percentual das receitas de transferências que atende aos gastos presentes nas despesas totais.

$$IDF = \left[\frac{(ICMS + FPM + Royalties)}{DT} \right] \cdot 100$$

Já Barbosa (2011), estudando os territórios de identidade baianos, utiliza o IEF como percentual de receitas próprias em relação ao PIB; assim, os municípios com resultado mais próximo de 100 possuem melhor desempenho fiscal em relação ao PIB. O indicador é encontrado através do percentual das receitas próprias em relação ao PIB, isso feito por território de identidade. Foi colocada no índice a relação da maior receita própria com a menor receita própria do território (ambas em proporção do PIB) como forma de homogeneizar o território.

$$lef = \left[\frac{rP - rP_{min}}{rP_{max} - rP_{min}} \right] \cdot 100$$

Como índices relacionados aos gastos há exemplos em Campos, Souza e Mata (2010), que estruturam o desenvolvimento dos territórios baianos pelo enfoque das finanças públicas com a concentração de gastos sociais. Pode ser encarado como um índice de desenvolvimento, já que dele se pode captar o padrão da riqueza, em termos de medida efetiva dos benefícios sociais ofertados.

$$CGS = \frac{EDU\&CULT + HAB\&URB + ESG\&SAN}{PIB}$$

Outro indicador de gastos pode ser medido como gastos com máquina pública, que mede a relação do percentual de gasto do município que é direcionada para funções meio. Demonstra o inchaço da máquina ou a ineficiência dos gastos.

$$GMP = \frac{LEGISLATIVO + ADM\&PLANEJAMENTO}{DC}$$

No Brasil, o índice de finanças municipais de maior notoriedade é o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, que mede, através dos dados do Tesouro Nacional, a eficácia da gestão fiscal dos municípios brasileiros. O IFGF é composto por cinco indicadores: receita própria; gastos com

pessoal; investimentos; liquidez e custo da dívida. Sendo que eles contribuem com diferentes pesos para a formação do índice final. Os quatro primeiros indicadores têm peso de 22,5% e o último, 10,0% na constituição do IFGF.

O indicador de receita própria considera que o município deve gerar receitas próprias de forma a garantir o financiamento de suas atividades básicas sem a dependência de recursos transferidos. Isso o salvaguardaria de choques negativos que comprometessem as fontes de recursos estaduais e da União. O cálculo desse indicador é feito através da fórmula:

$$IFGF \text{ Receita Própria} = \left(\frac{\text{Receita Própria}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

sendo que:

receita própria = IPTU + ISS + IRRF + outras receitas próprias

receita corrente líquida = receita corrente – deduções da receita corrente – contribuições sociais

O indicador de gastos com pessoal leva em consideração o artigo 22 da LRF que determina o limite máximo de despesas com pessoal em 60% da receita corrente líquida. Apesar da importância do recurso humano na administração pública, gastos excessivos com pessoal podem resultar em poucos recursos para a provisão de diversos bens públicos. Esse indicador é encontrado com a fórmula:

$$IFGF \text{ Pessoal} = 1 - \left(\frac{\text{Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

sendo que:

pessoal = pessoal e encargos sociais – sentenças judiciais – despesas de exercícios anteriores – indenizações restituições trabalhistas

receita corrente líquida = receita corrente – deduções da receita corrente – contribuições sociais

O indicador de investimentos indica quanto o governo municipal direciona de seus recursos para essa finalidade. A importância do indicador está em

que “[...] escolas e hospitais bem equipados, ruas pavimentadas, saneamento, iluminação pública, entre outros, são investimentos tipicamente municipais que fomentam as atividades econômicas locais e geram bem-estar para a população” (SISTEMA FIRJAN, 2012). Esse indicador é calculado utilizando a fórmula:

$$IFGF \text{ Investimento} = 1 - \left(\frac{\text{Investimento}}{\text{Receita Corrente Líquida}} \right)$$

em que:

receita corrente líquida = receita corrente – deduções da receita corrente – contribuições sociais

O objetivo do indicador de liquidez é verificar se a administração municipal tem contraído dívidas de acordo com a sua capacidade de financiamento. Para isso, é verificado se há compatibilidade entre as dívidas inscritas na conta “restos a pagar” e os recursos possuídos pelo município na conta “ativos financeiros”. A fórmula usada para encontrar esse indicador é:

$$IFGF \text{ Liquidez} = 1 - \left(\frac{\text{Restos a Pagar}}{\text{Ativos Financeiros}} \right)$$

O indicador relacionado ao custo da dívida considera que, devido à limitação de obtenção de recursos próprios que ocorre na maioria dos municípios brasileiros, dívidas elevadas acarretam em elevada limitação de recursos para as prefeituras. Assim, quanto menor for o custo da dívida, ou seja, as obrigações em juros e amortizações, melhor será a situação do município. Esse indicador é encontrado da seguinte forma:

$$IFGF \text{ Custo da Dívida} = 1 - \left(\frac{\text{Juros e Amortizações}}{\text{Receita Líquida Real}} \right)$$

em que:

receita líquida real = receita corrente – deduções da receita corrente – contribuições sociais

Apesar de o IFGF ser bastante divulgado e bem aceito em alguns meios, um índice completo

precisaria de mais indicadores e da utilização de comparação entre municípios de mesmo porte. Assim como o indicador da Firjan, é possível a existência de inúmeras abordagens de como calcular o desempenho das finanças municipais, sendo que, dependendo do parâmetro, o mesmo município pode apresentar resultados distintos, como na hora de comparar sua receita própria pelo seu PIB ou pela média de seu extrato, e também nas despesas de pessoal, que estão ligadas à população municipal.

Uma proposta de índice mais amplo é o Índice de Desempenho Fiscal dos Municípios Baianos (IDFM), trabalho que está sendo desenvolvido pela SEI, utilizando as informações fornecidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. O IDFM é formado por 12 indicadores e é a metodologia dele que será utilizada neste trabalho.

METODOLOGIA

Nessa seção será apresentada a metodologia do IDFM da SEI, com a exposição das relações que compõem cada um de seus 12 indicadores. A metodologia é dividida em duas partes. Na primeira está a apresentação da base de dados e, na segunda parte, a composição do IDFM através da discussão de cada um dos seus indicadores.

Base de dados

Conforme lei estabelecida para divulgação da contabilidade municipal, os municípios devem encaminhar suas contas referentes ao exercício fiscal até o fim do primeiro semestre seguinte para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que deve consolidar e tratar das discrepâncias. Os dados são disponibilizados ao público na página da STN, na publicação Finanças do Brasil (Finbra), sendo apresentadas as contas de receitas, despesas, despesas por função, variações patrimoniais e contas ativo e passivo. Essas contas poderão ser consultadas por municípios, capitais estaduais ou

os totais dos estados. Não são apresentadas as contas referentes a Brasília e ao Distrito Federal.

Foram utilizados neste trabalho os totais dos estados brasileiros e os valores referentes aos municípios do Nordeste disponibilizados na base de dados da Finbra. Como recorte temporal foi utilizado os anos 2008 e 2011, sendo que o ano 2011 é o mais recente na base de dados da STN, e o ano de 2008 foi o último ano de mandato para as gestões municipais. Utilizou-se a metodologia preliminar do IDFM da SEI para calcular o mesmo índice para o Brasil e o Nordeste. O índice calculado pela SEI traz dados do TCM baiano, com informações somente para o estado da Bahia. O cálculo desse índice para o Brasil necessita então de uma base mais ampla e só pode ser feito utilizando dados do Tesouro Nacional.

O IDFM e os indicadores

O IDFM é composto por 12 indicadores: capacidade de arrecadação própria; convênios; resultado orçamentário; despesa com pessoal; gasto com máquina pública; eficácia dos gastos; despesa com educação; despesa com saúde; despesa com habitação; despesa com o Legislativo; investimento efetivo, e custo da dívida. Com a finalidade de atenuar os problemas oriundos do uso de unidades e dispersões distintas entre os indicadores, todos foram normalizados de forma que sua variação seja entre os valores 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1,0, melhor será a situação do município em relação ao indicador analisado. O índice final será encontrado através da média dos 12 indicadores, sendo que também apresentará variação de 0 a 1.

a) Capacidade de Arrecadação Própria

Demonstra a independência dos municípios diante das transferências constitucionais. Os municípios que apresentam bons resultados nesse indicador garante maior autonomia para planejar e executar projetos. Ele é encontrado através da fórmula:

$$CAP = \frac{Receitas\ Tributárias}{Receita\ Correntes}$$

Esse indicador verifica a relação entre receitas tributárias e receitas correntes. Desta forma, quanto mais próximo de 1, melhor é a situação de independência do município.

b) Convênios

Esse indicador mostra a facilidade dos municípios em encontrar parcerias que disponibilizem recursos para o financiamento de seus gastos e atendimento das necessidades da população, podendo ser visto também como um indicador do grau de confiabilidade de uma gestão diante de entidades que financiam projetos municipais. O indicador será encontrado através da razão entre o montante das transferências recebidas pela administração na forma de convênios e a sua receita corrente:

$$CON = \frac{Receitas\ de\ Convênios}{Receita\ Correntes + Receitas\ de\ Capital}$$

O indicador será igual a 1 quando a razão chegar a 5% e será igual a 0 quando o valor da razão também for 0.

c) Esforço Fiscal

O esforço fiscal dos municípios indica a capacidade de arrecadação própria, levando em consideração a faixa populacional e tendo como resultado o potencial de arrecadação. Esse indicador é encontrado através da relação:

$$EF = \frac{Receitas\ Tributárias\ do\ município}{Receita\ Tributária\ média\ dos\ municípios\ estratificados\ por\ população}$$

O indicador será igual a 1 quando a razão a seguir for maior ou igual a 1,5, e será 0 quando esta razão for igual ou menor que 0,25.

d) Resultado Orçamentário

Esse indicador é calculado através da relação receita e despesa corrente, sendo esclarecedor do potencial de investimento líquido da gestão municipal.

Um município cuja margem para investimento é pequena ou que não possua superávit primário perde capacidade de desenvolvimento. Mais especificamente, um déficit orçamentário compromete o exercício seguinte e a capacidade de gestão a médio e longo prazo.

$$RO = \frac{Receita\ Corrente}{Despesa\ Corrente}$$

O município que possui superávit no resultado orçamentário recebe 1 como valor no indicador; em contrapartida, o município cuja relação entre receita corrente e despesa corrente for menor ou igual a 0,9 terá 0 como valor desse indicador.

e) Despesa com Pessoal

Este indicador tem como objetivo averiguar o quanto da receita pública é reservado para pagamento de pessoal. A LFR normaliza que os gastos com pessoal não devem ultrapassar 60% das receitas correntes, o que torna o índice um bom sinalizador de cumprimento da lei e, *a posteriori*, da margem de gastos com pessoal que o gestor municipal tem de gerir de acordo com ela. O IFGF da Firjan, que trabalha com o mesmo indicador, mostra que um gasto ideal com pessoal seria em torno de 30% da receita corrente, e que o limite é convergente com o limite da LRF, que estipula 60% de gasto máximo com pessoal de acordo com a receita corrente.

$$DP = \frac{Despesa\ com\ Pessoal}{Receita\ Corrente}$$

Assim, o indicador será 0 quando a relação entre gastos com pessoal e a receita corrente for menor ou igual a 0,3 e será igual a 1 quando esta relação for maior ou igual a 0,6.

f) Despesa com Máquina Pública

O indicador mostra o percentual de gasto do município que é direcionado para funções burocráticas municipais. Pode também indicar certa ineficiência da gestão e traz a relação da soma dos gastos com

Legislativo e administração e planejamento com as despesas correntes dos municípios:

$$DMP = \frac{\text{Despesas com Legislativo} + \text{Despesas com Administração}}{\text{Despesas por Função}}$$

Pela união inicial dos dados históricos, percebe-se que há margem para auferir gastos ideais com a máquina pública a cerca de 10% das despesas correntes. Sendo este valor considerado como ótimo, assumindo valor 1,0 no indicador. Já o gasto máximo almejado deriva em torno de 50% das despesas correntes, sendo que o município que alcançar este valor ou ultrapassá-lo recebe 0,00. As variações entre 10% e 25% serão computadas no intervalo de 0,00 e 1,00. E, quanto maior o indicador, melhor a situação de administrativa do município.

g) Despesa com Educação

Este indicador é definido pelo percentual de gastos em educação do município em relação a sua receita de impostos e transferências constitucionais.

$$DE = \frac{\text{Despesas com Educação}}{\text{Receita de Impostos} + \text{Transferências Correntes}}$$

De acordo com a Constituição Federal de 1988, 25% da receita resultante de impostos e transferência deve ser destinado para manutenção e desenvolvimento do ensino. Para medir a prioridade dada à educação pelo município, quando a razão encontrada estiver entre 25% e 40%, o indicador apresentará valores entre 0,50 e 1,00. Quando a razão encontrada for igual ou superior a 50%, o indicador terá o valor 1,00.

h) Despesa com Saúde

É um indicador que mostra a prioridade dada à saúde pela gestão municipal: se menor do que 15%, a importância dada à saúde é baixa, por isso o valor do indicador será 0; valores acima de 40% indicam alta prioridade dada à saúde, por isso o resultado do indicador será 1.

$$DS = \frac{\text{Despesas com Saúde}}{\text{Receita de Impostos} + \text{Transferências Correntes}}$$

Para resultados entre 15% e 40%, o valor do indicador estará entre 0 e 1.

i) Despesa com Habitação

O indicador mostra o quanto dos gastos dos municípios está sendo direcionado para a habitação. Para despesas com habitação iguais ou superiores a 1% das despesas totais do município, o indicador será 1; quando os gastos com educação forem iguais a 0, o indicador também será 0.

$$DH = \frac{\text{Despesas com Habitação}}{\text{Despesas por Função}}$$

j) Despesa com o Legislativo

Este indicador irá apontar se o município atende aos limites de gasto com o Legislativo determinado pela Emenda Constitucional nº 25, de 14 de novembro de 2000. É encontrado através da fórmula:

$$DL = \frac{\text{Despesas com Legislativo}}{\text{Receita Tributárias} + \text{Transferências Correntes}}$$

O valor destinado à Câmara Municipal para atender às necessidades do Legislativo varia de acordo com o percentual da população: 8% para os municípios com população até 100 mil habitantes; 7% para municípios com população entre 100.001 e 300 mil habitantes; 6% para municípios com população em 300.001 e 500 mil habitantes, e 5% para municípios com população acima de 500 mil habitantes.

k) Investimento Efetivo

Investimento é uma variável de fundamental importância para o desenvolvimento social e econômico, uma vez que sem investimento não se alcança um crescimento econômico sustentável. Este indicador, portanto, apresenta a relação do percentual de investimento e as despesas empenhadas

do município, medindo a parcela do investimento nos orçamentos municipais.

$$IE = \frac{\text{Investimento}}{\text{Despesas Empenhada}}$$

O percentual considerado ideal é de 20% dos gastos com investimento. Investimentos no intervalo de 0% a 20% da despesa empenhada implica um valor no indicador entre 0 e 1.

I) Custo da Dívida

Este indicador avalia o comprometimento dos recursos da prefeitura com juros e amortização referente a empréstimos contraídos em anos anteriores.

$$CD = \frac{\text{Juros e Encargos da Dívida} + \text{Amortização de Empréstimos}}{\text{Receita Líquida}}$$

Terá valor igual a 1 quando não existirem obrigações referentes a juros e encargos da dívida e amortizações de empréstimos, e será igual a 0 quando a relação entre essas contas e a receita líquida for igual ou ultrapassar 10%.

Para encontrar os indicadores dos estados brasileiros foram utilizadas as contas referentes ao somatório dos resultados municipais, sendo encontrados na Finbra os totais para estaduais. Já para o Nordeste foram obtidas as informações para os municípios que constavam na base de dados, sendo que nem todos os municípios brasileiros tinham dados disponíveis na base de dados da Finbra.

IDFM DO BRASIL

Conforme exposto inicialmente, os resultados apresentados neste trabalho correspondem aos anos de 2008 e 2011. Uma nota deve ser dada sobre estes dois anos: o de 2008 correspondeu ao último ano de mandato dos governantes municipais e, como consequência, há a necessidade de se adequarem as finanças da sua administração aos

princípios da LRF, a qual, em seus artigos 21 e 23, restringe o aumento das despesas com pessoal, além de impor restrições quanto às operações de crédito caso a dívida consolidada líquida ultrapasse o dobro da receita corrente líquida (art. 9 da LRF). Há também a impossibilidade de obtenção de antecipação de receita orçamentária (ARO) no último ano de mandato (art. 37 da LRF) e, finalmente, da proibição de contrair dívidas nos dois últimos quadrimestres que não possam ser pagas até o fim do mandato (art. 42 da LRF).

Já em 2011, as questões expostas acima não se colocaram como princípios determinantes para a melhor administração das finanças municipais, dado que os governantes tinham ainda mais um ano para ajustar suas contas aos princípios da LRF. Essa distinção é pertinente, pois os dados apontam uma queda significativa do IDFM entre 2008 e 2011.

A Tabela 1 exibe os dados do IDFM agrupados por estado para os referidos anos. Considerando-se o exposto anteriormente, verifica-se que, entre os referidos anos, houve uma piora no indicador em quase todas as unidades da Federação, à exceção de Amapá, Rio de Janeiro e Roraima, com variação positiva de 0.0456, 0.0038 e 0.0042, respectivamente. Por sua vez, as maiores variações negativas foram observadas em Sergipe (-0.1064), Amazonas (-0.1261), Tocantins (-0.1330), Rio Grande do Norte (-0.1415) e Goiás (-0.1453). Para o conjunto do Brasil observa-se retração de 0.65 para 0.60.

Apesar da deterioração do indicador entre os dois períodos, observa-se que alguns estados ganharam posições no *ranking* do Brasil, a despeito da perda de posições por parte de outros. Além da evolução de São Paulo da quarta para a primeira posição, mesmo tendo piorado absolutamente no indicador, destaca-se ainda que, exceto Ceará e Maranhão, todos os demais estados da região posicionaram-se nas últimas colocações em 2011. No que se refere às trocas de posições, cabe mencionar, além da evolução de Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima e Amapá – passando respectivamente de 15º para 3º, 14º para 5º, 20º para 8º e 26º para 13º –, as retrações

Tabela 1
IDFM – estados brasileiros e Brasil – 2008/2011

Estado	IDFM 2008	IDFM 2011
São Paulo	0,701	0,655
Mato Grosso do Sul	0,745	0,651
Rio de Janeiro	0,621	0,625
Mato Grosso do Sul	0,712	0,607
Rondônia	0,630	0,601
Espírito Santo	0,656	0,600
Rio Grande do Sul	0,630	0,600
Roraima	0,595	0,599
Santa Catarina	0,670	0,598
Minas Gerais	0,666	0,597
Pará	0,612	0,592
Paraná	0,615	0,583
Amapá	0,525	0,570
Ceará	0,649	0,567
Maranhão	0,663	0,564
Goiás	0,706	0,561
Tocantins	0,668	0,534
Piauí	0,635	0,532
Amazonas	0,642	0,516
Sergipe	0,619	0,512
Paraíba	0,564	0,508
Acre	0,583	0,493
Pernambuco	0,578	0,479
Bahia	0,528	0,478
Rio Grande do Norte	0,611	0,470
Alagoas	0,538	0,459
Brasil	0,658	0,608

Fonte: Elaboração própria.

de Goiás, com perda de 13 posições, Tocantins (-11), Amazonas (-8) e Maranhão (-7).

Conforme exposto, o fator político-administrativo pode ser considerado como principal, senão único fator, a determinar essa reversão. Ou seja, os dados podem estar apontando que a qualidade das finanças está diretamente associada à questão das eleições municipais. No entanto, essa afirmação somente poderá ser confirmada com a disponibilização de uma série mais longa, em que possam ser observados os pontos que coincidem com o período de eleições municipais.

Análise dos componentes do IDFM

Conforme visto no ponto anterior, entre 2008 e 2011 foi observada uma piora significativa no IDFM de todos os estados e, por extensão, do conjunto do Brasil. Nesta seção serão demonstrados os resultados de alguns dos subíndices do IDFM no mesmo período.

O indicador Capacidade de Arrecadação Própria (CAP) exhibe como destaque os estados de São Paulo e Rio de Janeiro nas primeiras colocações e valor acima de 0.55, significando que estes dois estados têm menor nível de dependência no que concerne à necessidade de transferências. Por sua vez, 17 estados exibem índice abaixo de 0.30, denotando baixo nível de arrecadação própria e, por extensão, alta dependência de transferências federais. Neste grupo estão situados todos os estados das regiões Norte e Nordeste e alguns da Região Centro-Oeste.

O indicador reflete a realidade estrutural de desigualdade das regiões e dos estados brasileiros onde há concentração de atividades econômicas. Além disso, a situação dos estados nordestinos reflete os efeitos da guerra fiscal da década de 90, a qual atraiu uma série de atividades econômicas para a região, mas sem a geração de receita, por conta das isenções fiscais obtidas. Os casos mais graves referem-se aos estados de Ceará, Alagoas, Acre, Maranhão, Paraíba, Tocantins e Piauí, com índices abaixo de 0.2.

O indicador Despesa com Pessoal (DP) determina o nível de gasto com pessoal como proporção da receita corrente e quanto mais próxima de 1 melhor será a colocação do estado. No período analisado, observou-se que, para o Brasil, houve uma piora neste indicador, com reflexos diversos nos estados. Paraná, São Paulo e Espírito Santo foram os que obtiveram as melhores avaliações para o ano de 2011, sendo que, na comparação com 2008, todos registraram queda. Já os estados de Rio de Janeiro, Amazonas e Acre foram os únicos a ter melhora no indicador no período. Apesar da melhora, o

Tabela 2
Índice da Educação Básica (Ideb) – estados brasileiros – 2005/2011

Estado	4ª série / 5º ano				8º ano / 9º ano			
	2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
Alagoas	2,4	3,1	3,4	3,5	3,4	3,7	4,1	4,1
Sergipe	2,8	3,2	3,4	3,6	2,3	2,6	2,7	2,6
Rio Grande do Norte	2,5	3,2	3,5	3,8	3,4	3,4	3,6	3,5
Bahia	2,5	3,2	3,5	3,9	2,6	3,2	3,4	3,7
Maranhão	2,7	3,5	3,7	3,9	2,6	2,8	2,9	3,1
Pernambuco	2,8	3,3	3,7	3,9	2,8	3,3	3,6	3,9
Amapá	3,0	3,3	3,8	4,0	3,3	3,5	3,9	3,9
Pará	2,7	3,0	3,6	4,0	3,5	3,7	3,8	3,9
Paraíba	2,7	3,3	3,6	4,0	3,3	3,5	3,7	3,9
Piauí	2,6	3,3	3,8	4,1	2,8	3,2	3,4	3,4
Amazonas	2,9	3,4	3,8	4,2	3,0	3,7	4,2	4,3
Acre	3,3	3,7	4,2	4,5	3,1	3,7	3,9	3,8
Roraima	3,6	4,1	4,2	4,5	3,6	3,8	4,1	4,4
Rondônia	3,5	3,9	4,3	4,6	3,2	3,1	3,4	3,5
Ceará	2,8	3,5	4,1	4,7	2,5	2,8	2,9	3,1
Rio de Janeiro	4,0	4,1	4,4	4,8	3,3	4,0	4,1	4,1
Tocantins	3,4	4,0	4,4	4,8	2,4	2,6	3,0	3,2
Mato Grosso	3,5	4,3	4,8	4,9	2,8	3,2	3,5	3,6
Espírito Santo	3,9	4,3	4,8	5,0	3,2	3,5	3,4	3,7
Mato Grosso do Sul	3,4	4,1	4,5	5,0	2,5	2,8	2,9	3,0
Goiás	3,8	4,1	4,7	5,1	3,6	3,7	3,9	3,9
Rio Grande do Sul	4,1	4,5	4,7	5,1	3,1	3,3	3,5	3,6
Distrito Federal	4,4	4,8	5,4	5,4	3,2	3,5	3,7	3,6
Paraná	4,4	4,8	5,3	5,4	4,1	4,1	4,3	4,7
São Paulo	4,5	4,8	5,3	5,4	3,8	4,0	4,3	4,4
Santa Catarina	4,3	4,7	5,1	5,7	2,7	2,8	2,8	2,9
Minas Gerais	4,6	4,6	5,5	5,8	3,3	3,6	3,9	4,0

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Sócio Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

indicador do Rio de Janeiro (0.39) denota um alto nível de despesa com pessoal. Tal condição se explica pelo elevado número de autarquias presentes no estado, particularmente na capital. Fazendo-se analogia com o indicador anterior, é importante observar que os estados com piores níveis de despesa com pessoal também possuem baixa capacidade de arrecadação – Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe, Roraima e Amapá.

Outro importante indicador é o Despesa com Educação (DE). Neste, os estados de Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná apresentaram valores nulos, indicando baixa prioridade com

educação. Numa segunda categoria podem-se classificar os estados que registraram índice entre 0.30 e 0.40 (Ceará, Tocantins e Bahia), com nível médio de prioridade educacional. O terceiro grupo corresponde aos estados que tiveram índice entre 0.20 e 0.30 e relativa prioridade educacional. Finalmente, o quarto grupo corresponde aos estados de Maranhão e Pará, com alta prioridade educacional. Sobre o Maranhão destaca-se que este saltou de 0.2899 em 2008 para 0.624 em 2011, ficando em primeiro lugar. Cabe mencionar que o índice não avalia a qualidade educacional, apenas a relação entre receitas e gasto com educação. Pode-se ter

um alto gasto com educação, mas esse gasto não se refletir necessariamente em qualidade do serviço prestado.

Por conta disso, não se pode afirmar que os melhores e piores resultados observados no indicador implicam melhora da educação local. Isso se confirma se forem observados os dados do Índice da Educação Básica (Ideb) para o 5º ano, em que as melhores variações de avaliação ocorreram nos estados de Goiás, Santa Catarina e Minas Gerais, os quais figuraram entre os piores desempenhos no indicador calculado. O Maranhão teve desempenho mediano entre 2009 e 2011.

Finalmente, o indicador Despesa com Saúde (DS) revela pouca melhora para o conjunto do Brasil. Neste indicador, a Paraíba ficou com a primeira posição – inclusive com melhora entre 2008 e 2011 –, e o Piauí com a segunda, também melhorando o seu desempenho, enquanto o estado do Espírito Santo foi o que apresentou o menor nível para investimento em saúde. No período, nove estados apresentaram queda no gastos com saúde, com destaque para Bahia e Rio Grande do Sul, dois importantes e ricos estados, mas que se colocaram em posição inversa ao do conjunto das demais unidades. Mais uma vez, o indicador apresenta apenas a relação quantitativa entre receitas e valor gasto com saúde, assim como ocorre com educação, não implicando necessariamente que a qualidade do serviço prestado tenha melhorado. Assim, não se pode afirmar que valores maiores correspondem a melhores níveis de saúde.

IDFM DO NORDESTE

Assim como no caso dos municípios brasileiros, os municípios nordestinos também apresentaram queda no índice do ano 2008 para o ano 2011, como pode ser visto nos mapas dos apêndices 1 e 2. Entretanto, enquanto a queda para o total do Brasil foi de 8%, a queda para o Nordeste foi de 18%, sendo menor somente que a queda no Centro-Oeste, de

21%. Os municípios do Norte, Sul e Sudeste apresentaram queda de 9%, 7% e 6%, para o IDFM entre os anos de 2008 e 2011, respectivamente.

A variação negativa do IDFM não segue alterações nas contas de despesas e receitas, como mostra o Gráfico 1. No entanto, é possível perceber que, no ano de 2011, o comportamento dos gastos não acompanhou o das receitas; a conta de receita corrente teve aumento de 45%, enquanto que as despesas correntes aumentaram 51%. Considerando-se algumas contas utilizadas no cálculo do IDFM, percebe-se que a variação nas despesas também foi desigual. Por exemplo, a despesa com pessoal e encargos sociais teve aumento de 59% entre 2008 e 2011, enquanto que os investimentos tiveram crescimento de 17%. Para as despesas por função, as variações também são desiguais: administração (45%), Legislativo (31%), saúde (46%) e educação (60%).

Em relação aos indicadores (os valores dos indicadores e o resultado do IDFM estão nos apêndices 1 e 2), apresentaram maior queda entre 2008 e 2011: Convênios (-84%), Despesa com Habitação (35%), Despesa com Pessoal (23%) e Investimento Efetivo (20%). O indicador que mais cresceu no período foi Despesa com Educação (61%). Resultado Orçamentário e Eficiência Fiscal mantiveram-se constantes, sendo 1,0 para RO e 0,0 para EF. O resultado do indicador Eficiência Fiscal mostra que os municípios nordestinos estão arrecadando menos do que 25% da arrecadação de municípios com mesma população em média.

IDFM dos estados nordestinos

Em média, os municípios do Nordeste apresentaram retração no índice do ano de 2008 para o de 2011, o que está de acordo com a hipótese de que, no último ano de mandato, há um maior cuidado das gestões com as contas municipais. No Apêndice 3 estão representados os valores do IDFM para os municípios nordestinos. A seguir, é feita uma breve análise dos resultados para cada um dos estados do Nordeste.

ÍNDICE DE DESEMPENHO FISCAL MUNICIPAL: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS NORDESTINOS

2008						
Estado	Nº de municípios com dados ¹	IDFM do Somatório do Estado	IDFM Médio Municípios do Estado	Desvio padrão IDFM	Maior IDFM	Menor IDFM
Alagoas	95	0,538	0,495	0,085	0,72 - Barra de São Miguel	0,33 - Santa Luzia do Norte
Bahia	331	0,528	0,506	0,083	0,80 - Jaborandi	0,28 - Serrolândia
Ceará	177	0,649	0,555	0,081	0,74 - Eusébio	0,34 - Camocim
Maranhão	152	0,663	0,570	0,076	0,78 - Codó	0,41 - Godofredo Viana
Paraíba	217	0,564	0,502	0,082	0,75 - Mamanguape	0,32 - Brejo do Cruz
Pernambuco	167	0,578	0,502	0,082	0,72 - São José do Egito	0,30 - Rio Formoso
Piauí	157	0,635	0,536	0,081	0,83 - Patos do Piauí	0,32 - Jardim do Mulato
Rio Grande do Norte	144	0,611	0,506	0,088	0,75 - Nísia Floresta	0,35 - São João do Sabugi
Sergipe	72	0,619	0,497	0,081	0,73 - Aracaju	0,27 - Santana do São Francisco
Nordeste	1.512	0,596	0,5203	0,0856	0,83 - Patos do Piauí	0,27 - Santana do São Francisco

2011						
Estado	Nº de municípios com dados	IDFM do Somatório do Estado	IDFM Médio Municípios do Estado	Desvio padrão IDFM	Maior IDFM	Menor IDFM
Alagoas	74	0,459	0,450	0,061	0,59 - Barra de São Miguel	0,32 - Feliz Deserto
Bahia	342	0,478	0,484	0,071	0,69 - Ipupiara	0,30 - Itapetinga
Ceará	175	0,567	0,488	0,059	0,68 - São Gonçalo do Amarante	0,38 - Madalena
Maranhão	177	0,564	0,507	0,058	0,67 - Bacabeira	0,29 - Senador La Rocque
Paraíba	184	0,508	0,440	0,080	0,70 - Coxixola	0,28 - Itabaiana
Pernambuco	170	0,479	0,458	0,061	0,60 - Moreilândia	0,31 - Goiana
Piauí	180	0,532	0,463	0,055	0,65 - Paulistana	0,27 - Altos
Rio Grande do Norte	141	0,470	0,443	0,074	0,67 - Governador Dix-Sept Rosado	0,27 - São Bento do Trairi
Sergipe	74	0,512	0,454	0,079	0,71 - Aracaju	0,36 - Cedro de São João
Nordeste	1.517	0,506	0,470	0,069	0,71 - Aracaju	0,27 - São Bento do Trairi

Quadro 1
Informações gerais para o Nordeste – 2008 e 2011

Fonte: Elaboração própria com base em FINBRA (2008 e 2009).

(1) Alguns municípios não possuem informações para os anos citados.

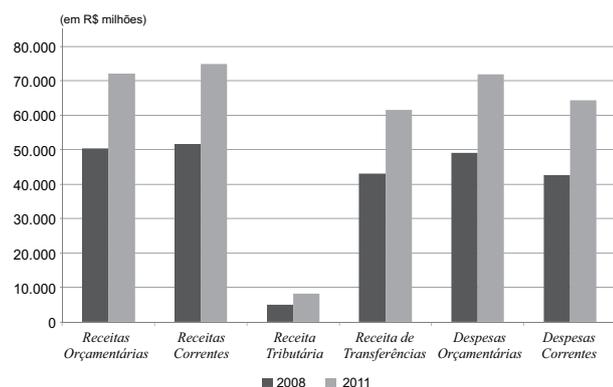


Gráfico 1
Receitas e despesas – Nordeste brasileiro 2008-2011

Fonte: Elaboração própria com base no Tesouro Nacional (2013a e 2013b).

a) Alagoas

Dos 102 municípios de Alagoas, 95 tiveram dados disponibilizados na Finbra em 2008 e 74, em 2011. O IDFM médio dos municípios do estado foi o menor do Nordeste em 2008 (0,445) e o segundo menor em 2011 (0,450), sendo nesse ano melhor apenas que o da Paraíba (0,440). Dos indicadores, o pior foi Capacidade de Arrecadação Própria (0,07) bem abaixo do Nordeste (0,29) e do Brasil (0,40). O indicador relativo às transferências de convênios também foi baixo (0,08). Espera-se que esse indicador reflita a capacidade de obtenção de recursos para projetos sociais, principalmente aqueles

relativos à redução da pobreza, à educação, à saúde e ao trabalho. Se por um lado os estados do Nordeste podem ser beneficiados por possuir características que atraem esse tipo de recurso, por outro é necessário que a administração pública municipal saiba atrair esse tipo de recurso.

Em Alagoas, assim como no Brasil e no Nordeste, o indicador relativo a convênios teve queda, mas, nesse estado, os resultados da média dos municípios foram de 0,36 em 2008 para 0,08 em 2011. No indicador Eficiência Fiscal, que compara a receita tributária do município com a dos municípios de população semelhante, somente dois municípios alagoanos (Barra de São Miguel e Marechal Deodoro) em 2008 e três (Barra de São Miguel, Água Branca e Marechal Deodoro) em 2011 obtiveram 1,00 nesse indicador, e a média para 2008 foi 0,07 e, em 2011, 0,12, o que mostra que os municípios de Alagoas estão bem abaixo dos resultados da média dos municípios brasileiros. O indicador Despesa com Pessoal apresentou queda de 36%, o que demonstra crescimento dos gastos com pessoal e encargos sociais. O indicador Gastos com Habitação também apresentou queda significativa (296%), passando de 0,42 em 2008 para 0,11 em 2011. Os indicadores Educação, Custo da Dívida e Despesa com Legislativo apresentaram aumentos de 32%, 12% e 2% respectivamente.

b) Bahia

Em 2008, 331 dos 417 municípios baianos estavam presentes na base de dados da Finbra e, em 2011, estavam presentes 342 municípios. O IDFM baiano também diminuiu no período: passou de 0,506 em 2008 para 0,484 em 2011. Essa redução pode ser demonstrada também através dos resultados para o IDFM dos melhores municípios nos dois anos: os melhores IDFM no estado foram os de Jaborandi (0,80), Caetitê (0,72), Caravelas (0,72), Mansidão (0,72) e Irajuba (0,72) em 2008; e Ipupiara (0,69), Jaborandi (0,68), Riacho de Santana (0,68), Cardeal da Silva (0,68) e São Desidério (0,67) em 2011. Dos 331 municípios analisados em 2008, 159

estavam acima da média dos municípios baianos; em 2011, 165 estavam acima da média.

Metade dos indicadores que formam o IDFM apresentou queda entre 2008 e 2011. A maior retração foi do indicador Convênios, que passou de 0,46 para 0,18, seguindo o que aconteceu com o país e a Região Nordeste. Despesa com Pessoal (-23,1%), Eficiência Fiscal (-11,9%) e Despesa com Habitação (-13,4%) foram os indicadores com maior retração no período. Por sua vez, Despesa com Educação (+21,6%), Custo da Dívida (+12,8%) e Investimento Efetivo foram os indicadores com maior crescimento. Os indicadores Capacidade de Arrecadação Própria e Resultado Orçamentário tiveram variações irrelevantes, o que mostra que não houve mudanças significativas nas relações entre receitas e receitas próprias ou receitas e despesas. Assim, os indicadores Convênios e Despesas com Habitação foram os mais representativos em explicar a queda no IDFM da Bahia.

c) Ceará

O estado do Ceará possui 184 municípios, mas a base de dados em Finbra possui informações para 177 municípios em 2008 e 174 em 2011. Nos dois anos analisados, obteve o segundo melhor IDFM para a média dos municípios nordestinos, 0,649 em 2008 e 0,488 em 2011. Nos dois anos, além dos indicadores Resultado Orçamentário e Despesa com Legislativo, que obtiveram resultados iguais ou próximos a 1,0, os que mais contribuíram para o resultado do IDFM para os municípios cearenses foram Convênios (0,72) em 2008 e Despesa com a Máquina Pública (0,84) em 2011. Seguindo o padrão dos municípios brasileiros, o indicador Capacidade de Arrecadação Própria teve um valor baixo (0,06 em 2008 e 0,07 em 2011).

Outro padrão dos estados nordestinos que se repetiu no Ceará foi o pequeno valor do indicador Eficiência dos Gastos (em torno de 0,06 para os dois anos analisados), mostrando que os municípios cearenses também apresentam receitas tributárias abaixo da média nacional. Os indicadores

Despesa com Saúde (0,28) e Custo da Dívida (0,80) mantiveram-se constantes nos dois anos. Quanto à Despesa com Educação, houve crescimento de 36%, com o indicador indo de 0,45 para 0,61. Apresentaram queda, de 2008 para 2011, os indicadores Despesa com Habitação (de 0,21 para 0,19) e Investimento Efetivo (de 0,61 para 0,53).

d) Maranhão

Há 217 municípios no Maranhão, mas na Finbra foram disponibilizadas informações para 152 e 177 deles em 2008 e 2011, respectivamente. O resultado do índice para a média dos municípios maranhenses foi 0,570 no primeiro ano analisado e 0,506 no segundo, sendo o Maranhão o estado em que os municípios obtiveram, em média, o melhor IDFM. Os municípios com maior IDFM no Maranhão foram Codó (0,78) e Pedreiras (0,75) em 2008, e Bacabeira (0,67) e a capital, São Luís (0,67), em 2011. Os com IDFM mais baixo foram Presidente Médici (0,42) e Godofredo Viana (0,41) em 2008, e Grajaú (0,33) e Senador La Rocque (0,29), em 2011. Tanto os índices municipais quanto o resultado para o estado apresentaram, em média, queda entre os anos analisados.

A distribuição de seus indicadores segue a mesma lógica encontrada nos outros estados nordestinos, mas, de forma geral, os resultados desses indicadores foram melhores para o estado. Os indicadores que mais se destacaram foram Custo da Dívida, sendo 0,92 em 2008 e 0,93 em 2011, e Despesa com Máquina Pública, 0,87 em 2008 e 0,88 em 2011. Os indicadores Convênios (de 0,542 para 0,023), Despesa com Habitação (0,18 para 0,09) e Despesa com Pessoal (0,63 para 0,42) foram os que apresentaram maior redução. Já Despesa com Educação apresentou o maior crescimento (0,48 para 0,73).

e) Paraíba

Do total de municípios (223) do estado, 217 tiveram informações disponibilizadas na Finbra em 2008 e 184 municípios, em 2011. Os IDFM dos

municípios do estado foram, em média, 0,511 em 2008 e 0,440 em 2011, sendo que, nesse último ano, a Paraíba obteve a pior média do indicador para os municípios nordestinos. Os melhores IDFM na Paraíba foram os de Mamanguape (0,75) e Belém do Brejo da Cruz (0,74) em 2008. Mamanguape se destacou dos demais municípios do estado por apresentar o indicador Eficiência Fiscal de 0,57, enquanto que esse indicador para a média dos municípios do estado foi de 0,029. Em 2011, os melhores IDFM foram de Coxixola (0,70) e Pedra Branca (0,79). Já os piores foram de São José das Piranhas (0,33) e Brejo da Cruz (0,32) em 2008, e Pilar (0,30) e Itabaiana (0,28), em 2011.

O melhor indicador na Paraíba em relação aos outros estados nordestinos foi o Despesa com Saúde, 0,35 em 2008 e 0,36 em 2011, enquanto que, para o Nordeste, a média foi de 0,28. Já o indicador Eficiência Fiscal apresentou o pior resultado para o Nordeste: 0,029 e 0,025. Quanto à variação dos indicadores entre os anos, a maior queda foi no de Convênios, que passou de 0,709 em 2008 para 0,018 em 2011. Despesa com Pessoal também apresentou uma queda significativa: de 0,51 para 0,38. Em consonância com o resto da região, o indicador Despesa com Educação apresentou o maior crescimento, passando de 0,31 para 0,36.

f) Pernambuco

Esse estado possui 185 municípios, mas foram disponibilizados dados para 167 deles em 2008 e 170 em 2011 pela Finbra. O IDFM de Pernambuco foi 0,502 em 2008 e 0,458 em 2011, calculado para a média de seus municípios. Os melhores índices do estado foram dos municípios São José do Egito (0,72) e Dormentes (0,70) em 2008 e Moreilândia (0,60) e Jatobá (0,60) em 2011. Os piores foram Tracunhaém (0,32) e Rio Formoso (0,30) em 2008 e Goiana (0,34) e Ribeirão (0,31).

Com exceção de Despesa com Habitação, os indicadores relacionados às despesas por função melhoraram de 2008 para 2011: Despesa com Máquina Pública passou de 0,79 para 0,84; Despesa

com Educação, de 0,38 para 0,49; Despesa com Saúde variou de 0,29 para 0,32, e Despesa com Legislativo apresentou crescimento menor, passando de 0,965 para 0,969. Assim como o restante do Nordeste, o indicador Eficiência Fiscal foi excessivamente baixo: 0,046 e 0,075 em 2008 e 2011, respectivamente, e o indicador Convênios apresentou queda elevada, passando de 0,57 para 0,019.

g) Piauí

São 224 municípios no estado, com dados disponíveis para 157 deles em 2008 e, em 2011, para 180. O IDFM médio para os municípios do Piauí foi de 0,536 em 2008, e de 0,463 em 2011, uma redução de 13%. Em 2008, Patos do Piauí foi o município com maior IDFM do Nordeste (0,83). O segundo melhor índice para o estado foi o de Anísio de Abreu (0,75). Em 2011, os melhores IDFM piauienses foram o de Paulistana (0,65) e da capital, Teresina (0,60). Os piores resultados apresentados em 2008 foram de Dom Inocêncio (0,39) e Jardim do Mulato (0,32) e, em 2011, de Lagoa de São Francisco (0,34) e Altos (0,27).

Os melhores indicadores no estado foram Resultado Orçamentário (1,0 para os dois anos analisados) e Despesa com Legislativo (0,99 em 2008 e 1,0 em 2011). Já os indicadores Capacidade de Arrecadação Própria (0,05 em 2008 e 2011) e Eficiência Fiscal (0,03 em 2008 e 0,04 em 2011) apresentaram os piores resultados. O maior responsável pela queda no índice foi o indicador Convênios, que passou de 0,586 para 0,014. A queda do indicador Despesa com Pessoal também foi significativa, passando de 0,62 em 2008 para 0,48 em 2011, sendo o pior dentre os estados nordestinos nesse ano. Os indicadores Despesa com Educação, que apresentou crescimento de 0,38 para 0,46, e Custo da Dívida, com queda de 0,93 para 0,85, seguiram a tendência apresentada nos outros estados nordestinos.

h) Rio Grande do Norte

Esse estado possui 167 municípios, sendo que as informações estavam disponíveis para 144 deles

em 2008 e para 141 em 2011. Em 2008, o IDFM do estado foi 0,506 e, em 2011, foi 0,443. O melhor município em 2008 foi Nísia Floresta, que se destacou dos demais municípios do estado por apresentar valor máximo (1,0) para os indicadores Receita Orçamentária, Despesa com Máquina Pública, Despesa com Educação, Despesa com Saúde, Despesa com Habitação e Investimento Efetivo. O segundo melhor IDFM nesse ano foi o do município João Dias (0,74). Em 2011, os melhores índices foram de Governador Dix-Sept Rosado (0,67) e Rafael Fernandes (0,63). Entre os piores IDFM no estado estão Timbaúba dos Batistas (0,36) e São João do Sabugi (0,35) em 2008 e, em 2011, Santo Antônio (0,28) e São Bento do Trairi (0,27), sendo este o município com pior IDFM do Nordeste no ano.

Mais uma vez, o indicador com maior queda foi Convênios, passando de 0,558 para 0,025. Os baixos valores para Capacidade de Arrecadação Própria (em torno de 0,07 nos dois anos em estudo) e Eficiência Fiscal (0,12 em 2008 e 0,10 em 2011) mostram a baixa capacidade de obtenção de recursos próprios, compostos em maior parte pelas receitas tributárias, que são características dos estados nordestinos. Os gastos com pessoal e encargos sociais mostraram crescimento em relação às receitas, conforme o indicador Despesa com Pessoal que, em 2008, era 0,58, passando para 0,43 em 2011. Os indicadores Despesa com Educação (no primeiro ano analisado foi 0,25 e, no segundo, 0,32) e Despesa com Saúde (passando de 0,31 para 0,32) apresentaram crescimento.

i) Sergipe

Sergipe possui a menor quantidade de municípios da Região Nordeste: 75. Em 2008, a Finbra possuía informações para 72 deles e, em 2011, para 74. O IDFM dos municípios do estado foi, em média, 0,497 em 2008 e 0,454 em 2011. A capital, Aracaju, apresentou os melhores resultados do estado para os dois anos analisados, com valor do índice de 0,73 em 2008 e 0,71 em 2011, sendo que, nesse último ano, foi o município com melhor

indicador na Região Nordeste. Os destaques de Aracaju em relação aos indicadores foram os valores máximos (1,0) para Resultado Orçamentário, Despesa com Habitação, Despesa com Legislativo e Investimento Efetivo. O resultado do indicador Capacidade de Arrecadação Própria também se sobressaiu para a capital do estado, foi 0,46 em 2008 e 0,52 em 2001, enquanto a média para os municípios nordestinos foi de 0,07 nos dois anos. Quanto aos piores IDFM no estado, em 2008 foi os dos municípios de Santana do São Francisco (0,27) e Cedro de São João (0,36).

O indicador que mais se destacou em Sergipe foi Eficiência com os Gastos (0,16 para os dois anos analisados); sendo o melhor resultado dentre os estados do Nordeste. Investimento Efetivo e Custo da Dívida foram os indicadores que obtiveram maior crescimento em Sergipe: o primeiro passou de 0,50 em 2008 para 0,98 em 2011, e o segundo foi de 0,77 em 2008 para 0,86 em 2011. A maior redução dentre os indicadores foi para Convênios, que era 0,61 e passou para 0,02, mostrando novamente uma queda acentuada nas transferências de convênios para os municípios de um estado nordestino.

Assim, pode-se observar um padrão nos resultados do IDFM para os municípios nordestinos no período analisado: redução na obtenção de convênios, aumento nos gastos com pessoal e nas despesas com educação, baixa capacidade de arrecadação de receitas próprias acompanhada de pequena receita tributária. Os maiores municípios dos estados, sendo os que possuem maiores receitas e maiores despesas, também não são os com maiores indicadores. Prova disso é que nem sempre as capitais estiveram entre os municípios com maior IDFM em seus estados.

Na Tabela 3 são apresentados os IDFM das capitais. Com exceção de Aracaju, que obteve o melhor índice de seu estado nos dois anos, e de São Luís e Teresina, que foram os segundos melhores em 2011, foram os municípios de pequeno porte que estiveram nas melhores posições em seus estados. Indicadores que se destacaram entre

Tabela 3
IDFM das capitais nordestinas – 2008/2011

Município	2008	2011
Aracaju	0,725	0,705
Fortaleza	0,684	0,653
João Pessoa	0,596	0,536
Maceió	0,548	0,548
Natal	0,660	0,448
Recife	0,587	0,510
Salvador	0,620	0,556
São Luís	0,633	0,668
Teresina	0,661	0,602

Fonte: Elaboração própria.

as capitais foram os referentes à Eficiência Fiscal, com resultados acima da média brasileira, com 50% apresentando resultados iguais ou próximos ao valor máximo. O indicador Despesa com Educação, que foi 0,0 para todas as capitais, mostrou que os gastos com educação foram igual ao mínimo de 25% exigido pela legislação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O maior resultado apontado no IDFM para estados brasileiros e municípios nordestinos foi a significativa queda do índice entre os anos de 2008 e 2011. Por 2008 ser o último ano de gestão municipal, pode-se entender que as limitações impostas nos últimos anos de mandato modificaram os resultados dos indicadores e conseqüentemente do índice, sendo necessário aprofundamento no estudo para corrigir esse efeito.

Além disso, alguns indicadores apresentaram pouca variação, como o do Resultado Orçamentário, que mostra a relação entre despesas e receitas. As limitações à obtenção de crédito e as limitações impostas pela LRF fazem com que a situação de déficit orçamentário tenha se reduzido, assim, esse indicador poderia ser reorganizado para privilegiar municípios com superávit. Já o indicador Capacidade de Arrecadação Própria mostra que a realidade da maioria dos municípios do país é

de grande dependência de transferências e, assim, o resultado do indicador é baixo para grande parte destes, o que aponta para a necessidade de readaptar os limites máximo e mínimo para a realidade brasileira.

Finalmente, aponta-se como problema no índice o fato de que é obtido pela média aritmética dos indicadores. Alguns podem não ser tão consistentes para indicar boa gestão das contas públicas quanto outros. Por exemplo, Convênios e Despesa com Habitação podem ter impacto grande sobre o resultado do índice, mas o indicador Convênios não depende somente da gestão municipal, mas também do acesso dos municípios a recursos externos, já o indicador Despesa com Habitação pode não refletir as necessidades dos municípios brasileiros. Desta forma, outra metodologia no cálculo do índice, por exemplo, a utilização de médias ponderadas, poderia torná-lo mais eficiente em seu objetivo, ou seja, em medir a condição das gestões municipais.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Seráfita; MORA, Mônica. Índice de qualidade dos municípios: sustentabilidade fiscal. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.12, n.4, p. 109-117, mar. 2003.

BARBOSA, César. Panorama das receitas orçamentárias dos municípios baianos no período recente: uma análise por territórios de identidade. *Perfil dos Municípios Baianos 2003-2009*, Salvador, v. 7, p. 29-40, 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 25, de 14 de fevereiro de 2000. Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 fev. 2000.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 maio 2000.

CAMPOS, Vitor Ferreira; SOUZA, Rafaela; MATA, Henrique Tomé da Costa. Estrutura de desenvolvimento nos territórios de identidade do estado da Bahia: um enfoque sobre finanças públicas. *Panorama das contas Públicas*, Salvador, v. 2, p. 7-20, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *IDEB – Resultados e Metas*. 2012. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 8 abr. 2013.

SISTEMA FIRJAN. *Anexo metodológico IFGF 2010 edição 2012*. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/IFGF/ifgf_downloads.html>. Acesso em: 10 out. 2012.

TESOURO NACIONAL. *Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios – 2008*. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais>>. Acesso em: 12 jan. 2013a.

_____. *Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios – 2011*. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais>>. Acesso em: 12 jan. 2013b.

Artigo recebido em 3 de julho de 2013
e aprovado em 28 de julho de 2013.

ÍNDICE DE DESEMPENHO FISCAL MUNICIPAL: UMA ANÁLISE PARA OS MUNICÍPIOS NORDESTINOS

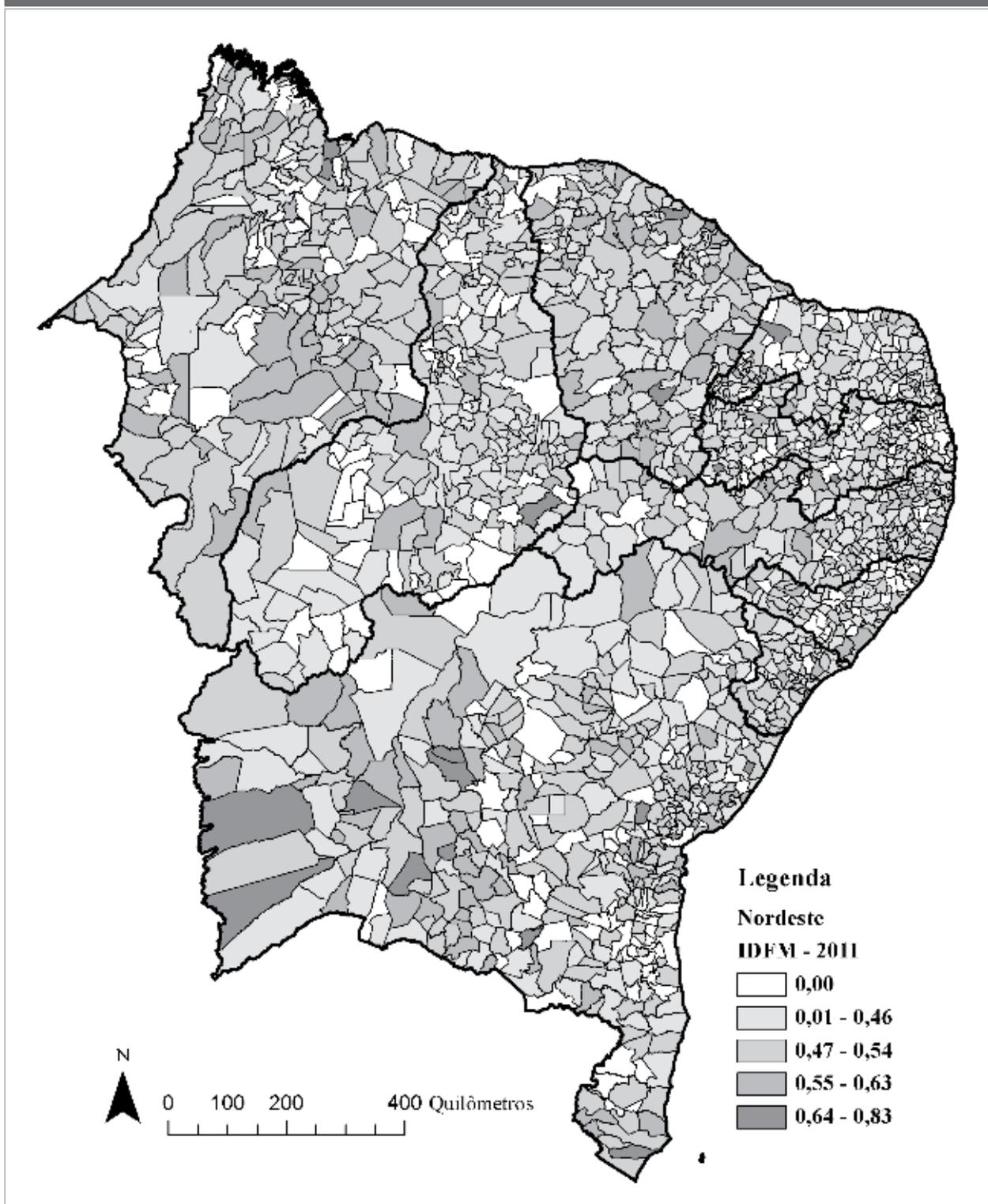
APÊNDICE 1 – IDFM e Indicadores para Brasil, Grandes Regiões e Estados brasileiros – 2008													
ESTADO	CAP	COM	EF	RO	DP	DMP	DE	DS	DH	DL	IE	CD	IDFM
GOIÁS	0,30	1,00	0,83	1,00	0,62	0,80	0,03	0,43	1,00	0,99	0,65	0,81	0,71
MATO GROSSO	0,23	1,00	0,85	1,00	0,67	0,74	0,06	0,45	1,00	0,96	0,88	0,71	0,71
MATO GROSSO DO SUL	0,27	1,00	1,00	1,00	0,69	0,84	0,10	0,54	0,97	1,00	0,79	0,74	0,75
TOCANTINS	0,19	1,00	0,49	1,00	0,66	0,81	0,09	0,28	1,00	0,98	0,64	0,87	0,67
Total Centro-Oeste	0,27	1,00	0,90	1,00	0,65	0,79	0,06	0,44	1,00	0,98	0,74	0,77	0,72
ALAGOAS	0,14	0,79	0,00	1,00	0,61	0,77	0,16	0,43	0,60	0,98	0,32	0,66	0,54
BAHIA	0,24	0,68	0,15	1,00	0,66	0,84	0,21	0,36	0,26	0,97	0,43	0,54	0,53
CEARÁ	0,16	1,00	0,00	1,00	0,56	0,86	0,27	0,50	1,00	1,00	0,62	0,81	0,65
MARANHÃO	0,16	1,00	0,00	1,00	0,62	0,93	0,29	0,54	0,74	1,00	0,77	0,90	0,66
PARAÍBA	0,14	1,00	0,00	1,00	0,45	0,82	0,12	0,54	0,53	0,94	0,51	0,73	0,56
PERNAMBUCO	0,26	0,85	0,00	1,00	0,52	0,75	0,19	0,27	0,87	0,97	0,49	0,77	0,58
PIAUÍ	0,12	0,77	0,00	1,00	0,61	0,86	0,23	0,59	1,00	0,99	0,58	0,88	0,64
RIO GRANDE DO NORTE	0,22	1,00	0,09	1,00	0,55	0,84	0,06	0,40	0,76	0,95	0,67	0,82	0,61
SERGIPE	0,21	0,91	0,18	1,00	0,42	0,84	0,10	0,39	1,00	1,00	0,58	0,79	0,62
Total Nordeste	0,20	0,93	0,00	1,00	0,57	0,83	0,20	0,42	0,74	0,98	0,54	0,74	0,60
ACRE	0,15	1,00	0,09	1,00	0,52	0,84	0,28	0,17	0,20	0,95	1,00	0,79	0,58
AMAPÁ	0,16	1,00	0,16	1,00	0,27	0,58	0,12	0,29	0,58	0,82	0,41	0,91	0,52
AMAZONAS	0,30	1,00	0,78	1,00	0,51	0,86	0,23	0,18	0,38	1,00	0,58	0,87	0,64
PARA	0,23	0,89	0,17	1,00	0,54	0,89	0,25	0,37	0,42	1,00	0,75	0,84	0,61
RONDÔNIA	0,18	1,00	0,13	1,00	0,48	0,66	0,21	0,39	1,00	0,89	0,88	0,74	0,63
RORAIMA	0,19	1,00	0,25	1,00	0,43	0,73	0,22	0,55	0,14	1,00	1,00	0,63	0,59
Total Norte	0,24	1,00	0,26	1,00	0,51	0,82	0,23	0,31	0,68	0,94	0,75	0,83	0,63
ESPÍRITO SANTO	0,31	0,71	0,60	1,00	0,72	0,81	0,16	0,09	0,77	1,00	0,92	0,77	0,66
MINAS GERAIS	0,27	1,00	0,33	1,00	0,62	0,84	0,00	0,53	1,00	0,95	0,74	0,71	0,67
RIO DE JANEIRO	0,56	0,50	1,00	1,00	0,36	0,88	0,02	0,34	0,85	0,99	0,48	0,48	0,62
SÃO PAULO	0,56	0,56	1,00	1,00	0,83	0,96	0,13	0,35	1,00	0,89	0,65	0,47	0,70
Total Sudeste	0,49	0,66	0,88	1,00	0,70	0,91	0,08	0,37	1,00	0,96	0,65	0,53	0,69
PARANÁ	0,33	0,62	0,49	1,00	0,78	0,86	0,06	0,43	0,56	1,00	0,57	0,69	0,61
RIO GRANDE DO SUL	0,32	0,47	0,69	1,00	0,70	0,78	0,07	0,34	0,95	0,99	0,58	0,69	0,63
SANTA CATARINA	0,32	0,86	0,86	1,00	0,66	0,84	0,11	0,41	0,53	0,96	0,78	0,72	0,67
Total Sul	0,32	0,62	0,68	1,00	0,72	0,82	0,08	0,39	0,71	0,98	0,62	0,70	0,64
BRASIL	0,37	0,79	0,54	1,00	0,66	0,87	0,11	0,39	0,92	0,97	0,63	0,63	0,66

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE 2 – IDFM e Indicadores para Brasil, Grandes Regiões e Estados brasileiros – 2011													
ESTADO	CAP	COM	EF	RO	DP	DMP	DE	DS	DH	DL	IE	CD	IDFM
GOIÁS	0,32	0,30	0,81	1,00	0,44	0,73	0,00	0,47	0,40	0,99	0,47	0,79	0,56
MATO GROSSO	0,27	0,28	0,94	1,00	0,60	0,81	0,11	0,58	0,48	0,95	0,58	0,68	0,61
MATO GROSSO DO SUL	0,33	0,33	1,00	1,00	0,63	0,84	0,08	0,60	0,62	1,00	0,60	0,77	0,65
TOCANTINS	0,16	0,28	0,38	1,00	0,53	0,81	0,37	0,32	0,18	0,97	0,52	0,88	0,53
Total Centro-Oeste	0,30	0,30	0,88	1,00	0,53	0,78	0,07	0,52	0,45	0,98	0,53	0,77	0,59
ALAGOAS	0,19	0,08	0,00	1,00	0,41	0,79	0,21	0,49	0,37	1,00	0,30	0,67	0,46
BAHIA	0,27	0,15	0,07	1,00	0,53	0,83	0,33	0,35	0,22	0,98	0,34	0,68	0,48
CEARÁ	0,19	0,14	0,00	1,00	0,45	0,89	0,40	0,47	0,95	1,00	0,51	0,81	0,57
MARANHÃO	0,17	0,23	0,00	1,00	0,41	0,92	0,62	0,42	0,50	1,00	0,60	0,89	0,56
PARAÍBA	0,16	0,19	0,00	1,00	0,34	0,83	0,14	0,64	0,60	0,96	0,48	0,76	0,51
PERNAMBUCO	0,27	0,15	0,00	1,00	0,45	0,79	0,27	0,33	0,31	0,97	0,45	0,76	0,48
PIAUI	0,13	0,07	0,00	1,00	0,44	0,82	0,29	0,63	0,68	1,00	0,45	0,87	0,53
RIO GRANDE DO NORTE	0,24	0,21	0,10	1,00	0,33	0,79	0,11	0,49	0,26	0,95	0,35	0,81	0,47
SERGIPE	0,24	0,15	0,28	1,00	0,29	0,77	0,12	0,37	0,77	0,99	0,32	0,86	0,51
Total Nordeste	0,22	0,15	0,00	1,00	0,44	0,84	0,32	0,43	0,48	0,98	0,43	0,77	0,51
ACRE	0,19	0,38	0,00	1,00	0,54	0,82	0,24	0,19	0,26	1,00	0,59	0,70	0,49
AMAPÁ	0,23	0,23	0,75	1,00	0,19	0,59	0,29	0,28	1,00	0,84	0,48	0,97	0,57
AMAZONAS	0,29	0,15	0,12	1,00	0,54	0,89	0,25	0,25	0,21	1,00	0,69	0,80	0,52
PARA	0,23	0,11	0,04	1,00	0,47	0,87	0,45	0,32	1,00	1,00	0,75	0,87	0,59
RONDÔNIA	0,30	0,53	0,34	1,00	0,48	0,69	0,23	0,37	0,93	0,88	0,70	0,79	0,60
RORAIMA	0,27	0,95	0,14	1,00	0,23	0,67	0,27	0,31	0,90	1,00	0,78	0,67	0,60
Total Norte	0,25	0,23	0,22	1,00	0,47	0,83	0,35	0,30	0,81	0,95	0,71	0,83	0,58
ESPÍRITO SANTO	0,32	0,24	0,54	1,00	0,64	0,81	0,18	0,15	0,75	1,00	0,78	0,79	0,60
MINAS GERAIS	0,30	0,23	0,40	1,00	0,57	0,87	0,00	0,61	0,97	0,94	0,61	0,67	0,60
RIO DE JANEIRO	0,56	0,13	1,00	1,00	0,39	0,88	0,00	0,44	1,00	0,98	0,71	0,41	0,63
SÃO PAULO	0,59	0,15	1,00	1,00	0,76	0,98	0,15	0,39	1,00	0,88	0,52	0,45	0,66
Total Sudeste	0,52	0,16	0,89	1,00	0,64	0,93	0,08	0,43	1,00	0,95	0,59	0,50	0,64
PARANÁ	0,36	0,20	0,52	1,00	0,76	0,89	0,00	0,45	0,65	0,96	0,49	0,69	0,58
RIO GRANDE DO SUL	0,33	0,16	0,71	1,00	0,57	0,78	0,03	0,34	1,00	0,98	0,59	0,72	0,60
SANTA CATARINA	0,33	0,24	0,90	1,00	0,62	0,89	0,12	0,41	0,32	0,91	0,67	0,77	0,60
Total Sul	0,34	0,19	0,76	1,00	0,65	0,85	0,04	0,40	0,71	0,95	0,57	0,72	0,60
BRASIL	0,40	0,18	0,54	1,00	0,59	0,88	0,14	0,42	1,00	0,96	0,56	0,62	0,61

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE 3 – IDFM dos municípios nordestinos – 2008/2011



Fonte: Elaboração própria.

Gastos em inovação na indústria brasileira e os efeitos sobre o *market share* regional

Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida*

Paulo Fernando de Moura Bezerra Cavalcanti Filho**

* Doutorando em Economia e mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor-assistente do Departamento de Economia da UFPB. alessiotony@gmail.com

** Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor adjunto do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). pcavalcantifilho@hotmail.com

Resumo

O novo contexto pós-abertura comercial da economia brasileira na década de 90 mostra a necessidade de as indústrias situadas nos estados aumentarem de forma contínua suas competitividades, em especial aquelas firmas localizadas nas regiões geográficas com pior desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, o objetivo deste artigo é avaliar os principais determinantes do crescimento do *market share* industrial numa perspectiva regionalizada, baseada nas ideias sumarizadas na equação replicator dynamics, utilizada na abordagem evolucionária em economia, tendo em vista compreender, sobretudo, o papel da eficiência dos gastos em inovação tecnológica nesse processo. Para tanto são usados os dados da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec) (2000, 2003, 2005 e 2008), da Análise Envoltória de Dados (DEA – Data Envelopment Analysis) com supereficiência e abordagem econométrica de dados em painel. Os resultados sobre eficiência do esforço inovativo sinalizam, numa avaliação intertemporal, que as indústrias situadas nas localidades consideradas ineficientes realoquem os gastos internos em P&D para aquisição de conhecimento fora do âmbito da firma para incrementar a performance do impacto das inovações. Por fim, a eficiência dos recursos em inovações, com defasagem de um período, apresenta relação positiva e estatisticamente significativa com o crescimento do *market share*.

Palavras-chave: Competitividade. Inovação tecnológica. Eficiência. *Market share*.

Abstract

The new context of post-trade liberalization of the national economy in the 90s shows the need for industries located in the Brazilian states increase continuously their competitiveness, especially those firms situated in geographical areas with low socioeconomic development. Thus, the purpose of this paper is to evaluate the main determinants of growth in market share of industrial output in a regionalized perspective, based on the ideas summarized in the replicator dynamics equation used in the evolutionary approach in economics, in order to analyze, specially, the role of the efficiency of technological innovation effort in the process. For this, we use the database of Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec) (2000, 2003, 2005 and 2008), Data Envelopment Analysis (DEA) with Super-efficiency and Panel Data econometrics. The results on efficiency of innovative efforts indicate intertemporally that the industries located in places considered inefficient should reallocate domestic spending on R&D for the acquisition of knowledge outside the firm to enhance the performance impact of innovations. Finally, the efficiency of spending on innovation, with a lag of one period, shows a positive and statistically significant with the growth of regional market share.

Keywords: Competitiveness. Technological innovation. Efficiency. Market share.

INTRODUÇÃO

Um dos 'ismos' problemáticos característicos da política brasileira na década de 80, como aponta Campos (1991), era o protecionismo¹. Esse protecionismo se tornava uma preocupação exacerbada pelo desenho de incentivos estabelecidos pela política governamental, que implicava baixo estímulo para as indústrias situadas no território nacional elevarem seu grau de competitividade, via modernização de equipamentos, introdução de novos produtos no mercado, maiores investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) etc. Ou seja, é como se, na linguagem de Nelson e Winter (1982, 2002), o processo de seleção fosse insignificante na economia brasileira no período, de modo que o mecanismo de variação não se reproduzisse de forma adequada, resultando assim em perdas de eficiência cumulativa².

O início da década de 90 no Brasil é marcado por uma maior abertura comercial e financeira da economia nacional. Com a intensificação da concorrência de produtos importados, a indústria doméstica se viu obrigada a entrar no processo de *darwinismo*, em que apenas as firmas com mais eficiência e condições de concorrência sobreviveriam ao novo contexto de mercado. Considerando-se a Pesquisa Industrial Anual (PIA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre 1988 e 1995, nota-se uma expressiva redução (mais de 30%) no número de empresas industriais no território nacional entre a passagem da década de 80 para a de 90, o que evidencia também uma reversão da trajetória ascendente³ observada nas décadas de 70 e meados de 80.

Nesse cenário, uma pergunta que pode ser introduzida é a seguinte: sob a ótica da perspectiva

regional, quais localidades foram mais afetadas pelo novo contexto concorrencial da década de 90 no Brasil? A resposta para tal indagação é sinalizada na Tabela 1.

A Tabela 1 mostra uma mudança em termos absolutos no quantitativo de firmas em todas as regiões. Para o Sudeste que concentrava a maior parcela delas, observa-se que houve uma redução em 30,7% no número de empresas, saindo de 20,4 mil em 1988 para 14,2 mil em menos de uma década. Contudo, nota-se que as regiões menos desenvolvidas do país, Norte e Nordeste, foram aquelas em que ocorreram as maiores taxas de fechamento de firmas, uma vez que as empresas, em 1995, em tais localidades representavam, respectivamente, 64,8% e 67,4%, do quantitativo de firmas de 1988. Em termos relativos, as regiões mais pobres sofreram com mais intensidade o processo de seleção das 'espécies' industriais na década de 90.

Levando-se em conta que o atual cenário de mercado exige uma maior dinâmica competitiva das indústrias nacionais, traduzida sob a ótica de maior produtividade e eficiência, e dada a importância de entender o período pós-abertura em termos de mudanças no *market share* dos estados brasileiros no setor industrial, numa perspectiva de disputa regional de mercados, o presente trabalho tem dois objetivos centrais:

- desenvolver um indicador de eficiência dos esforços inovativos das indústrias situadas nas unidades federativas brasileiras, avaliando, inclusive intertemporalmente, a relação dos recursos empregados em atividades ligadas à inovação com os resultados e impactos obtidos pela indústria numa dimensão regionalizada;
- analisar os principais determinantes do crescimento do *market share*, baseado na expressão *replicator dynamics*, tendo especial atenção em compreender o papel da eficiência do esforço de inovação tecnológica nesse processo.

No que concerne ao primeiro objetivo, tem-se na literatura nacional trabalhos, como o de Mendes, Lopes e Gome (2012), que tentam avaliar o

¹ Os outros 'ismos' fatais na política brasileira para Campos (1991) seriam: nacionalismo, paternalismo, estatismo e estruturalismo.

² Seguindo a linha de Giambiagi (2007), era necessário que as medidas protecionistas fossem de caráter temporário – e não, simplesmente, aguardassem a 'maturidade' da indústria nascente – e que o grau de proteção fosse reduzindo gradualmente até o ponto de a indústria doméstica poder competir em um patamar mais equitativo com as firmas situadas no estrangeiro.

³ Os dados da PIA entre 1969 e 1984 mostram significativo crescimento de estabelecimentos do setor industrial onde, em tal período, o número de estabelecimentos elevou-se em mais de 150%.

Tabela 1
Quantidade de empresas industriais por regiões brasileiras – 1988/1995

Região	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1988 (em quantidade)	733	3.000	20.434	7.025	1.079	32.271
1995 (em quantidade)	475	2.023	14.167	5.037	746	22.448
Razão (em %)	64,8%	67,4%	69,3%	71,7%	69,1%	69,6%

Fonte: Elaboração própria a partir PIA/IBGE.

desempenho dos recursos destinados a atividades de inovação em relação a alguns indicadores de resultado. Não obstante, esses autores, por exemplo, analisam essa performance num âmbito setorial para os anos de 2003 e 2005, diferentemente do presente estudo, que examina a relação de insumos e produtos sob a ótica regional da localização geográfica das indústrias, inclusive, em um período de tempo mais amplo (de 2000 a 2008). Além disso, uma contribuição deste artigo nesta temática concerne na avaliação da equação replicadora no plano regional para captar uma possível relação entre a eficiência dos recursos em inovação e o crescimento da fatia de mercado no ramo industrial extrativo e de transformação de uma dada unidade federativa.

Este trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. Na próxima parte são apresentadas as ideias centrais da corrente evolucionária neo-schumpeteriana que aponta o papel de destaque do setor industrial e das inovações no dinamismo de mercado. Por sua vez, a terceira seção evidencia as principais etapas metodológicas do corrente estudo, abarcando a descrição das variáveis de interesse e as demais informações relativas às unidades avaliadas. Por fim, a quarta e a quinta seções trazem as análises dos resultados e as considerações finais do trabalho.

DESENVOLVIMENTO, INOVAÇÃO E A ABORDAGEM EVOLUCIONÁRIA NEO-SCHUMPETERIANA

Como este artigo visa discutir o papel da inovação na indústria no âmbito da disputa regional

de mercado, é válido recuperar na presente seção alguns conceitos de destaque na abordagem schumpeteriana sobre desenvolvimento econômico e inovação. Schumpeter (1997), de partida, discute o fluxo circular da renda em *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, com o intuito de demonstrar as inter-relações entre os diversos agentes econômicos num modelo de economia estacionário, no qual se descreve a vida econômica do ponto de vista da tendência do sistema econômico para uma posição de equilíbrio. Contudo, o autor destaca que a grande característica econômica é que tal posição de equilíbrio se modifica, e é justamente esse processo de mudança que merece atenção especial por parte da teoria econômica.

Nesse sentido, a discussão sobre desenvolvimento, por parte da citada teoria, ganha mais destaque se a mudança em tal posição de equilíbrio ocorre por circunstâncias relacionadas diretamente com a esfera econômica, e não simplesmente por alterações exógenas ou mudanças não diretamente relacionadas com a economia, tais como alterações nos dados não sociais (condições naturais), sociais não econômicos (como efeitos da guerra, as mudanças na política comercial, social ou econômica) ou no gosto dos consumidores.

Schumpeter (1997, p. 74) entende desenvolvimento econômico como “mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa”. Assim, o desenvolvimento pode ser definido também: “[...] como uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente”. (SCHUMPETER, 1997, p. 75).

A ideia é que a mudança que surge dentro do próprio sistema é tão forte que desloca permanentemente o equilíbrio para uma nova posição, em que esse novo ponto não pode ser alcançado simplesmente por incrementos marginais no antigo estado: por mais cavalos que se coloque para puxar uma carroça, ela nunca terá um desempenho comparado a um automóvel ou, replicando o exemplo de Schumpeter (1997, p. 75): “adicione sucessivamente quantas diligências quiser, com isso nunca terá uma estrada de ferro”.

Apresentada a noção de desenvolvimento schumpeteriano, o próximo passo é entender o ator central que implementa as modificações ou, em outro termo, as inovações na economia. O primeiro ponto é que tais modificações no ponto de equilíbrio não ocorrem no lado dos consumidores de bens finais, mas sim na esfera industrial e comercial. Para Schumpeter (1997):

[...] é o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário; são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daquelas que tinham o hábito de usar (SCHUMPETER, 1997, p. 76).

Desse modo, o empresário é o agente econômico responsável por introduzir as inovações na economia e, portanto, a figura central que provoca as perturbações no equilíbrio econômico, haja vista que tal agente pode desenvolver, por exemplo, novas combinações mais eficientes entre os fatores produtivos, de modo a produzir, com um menor custo, um dado produto, alterando inclusive as condições de concorrência e provocando uma nova circunstância econômica⁴.

Dadas essas ideias gerais de Schumpeter sobre desenvolvimento e inovação, mais recentemente

uma ala da corrente econômica iniciou a interligação de tais noções schumpeterianas com conceitos evolucionários. Dessa forma, o trabalho de Nelson e Winter (1982), segundo Possas (2008), representou a efetiva incorporação dos argumentos evolucionários no campo econômico. Um dos traços marcantes dessa linha é a análise da economia via argumentos análogos da biologia evolucionária e o papel das ideias schumpeterianas sobre as inovações como chave para a dinâmica do processo. E é, justamente, a articulação dessas duas perspectivas que marcam a corrente evolucionária neo-schumpeteriana.

Os dois aspectos tidos como fundamentais do espírito da biologia evolucionária em Nelson e Winter (1982) podem ser sintetizados em dois mecanismos: variação e seleção. A inovação realizada pela firma mantém íntima relação com o mecanismo de variação, já o outro componente diz respeito à função do mercado como selecionador das rotinas mais apropriadas. É válido acrescentar também que a descrição da relação desses dois componentes por tais autores guarda estreita relação com a abordagem de Schumpeter. Nesse sentido, existe uma relação direta entre as melhores regras de decisão selecionadas e as maiores lucratividades, onde tal ação resulta em uma maior fatia de mercado por parte das firmas.

As inovações possuem um papel de suma importância por induzir um maior grau de competitividade, fator que é fundamental para a sobrevivência das empresas no mercado⁵. É interessante observar que, apesar de todo o esforço inovativo da firma, quem dará o aval do sucesso ou não da inovação é o processo de seleção feito pelo mercado, que envolve também o desempenho dos concorrentes e da aceitabilidade dos consumidores (NELSON; WINTER, 1982). Dessa forma, os fatores que afetam a competitividade são múltiplos, como o esforço

⁴ Existem outros marcos teóricos em Schumpeter (1997) que merecem destaque, tais como: 1) destruição criadora: que significa o processo de substituição de antigos produtos e hábitos de consumir por novos; 2) papel do crédito: para o empreendedor implementar na prática suas ideias é necessário, em geral, a disponibilidade de crédito.

⁵ Como realça Conceição (2000), a inovação tecnológica é um dos pontos centrais da abordagem neo-schumpeteriana, pois a inovação transborda a esfera tecnológica, podendo afetar inclusive os costumes da sociedade.

inovativo e os aspectos organizacionais da firma e do mercado⁶.

ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Este artigo, além de estudar os determinantes do crescimento do *market share* dos estados brasileiros entre os anos 2000 e 2008, visa, de forma complementar, examinar alguns pontos marcantes da indústria no Brasil. Dessa forma, na primeira parte da seção de resultados foi calculada uma série de indicadores de desigualdade industrial no país, usando o coeficiente de Gini, para variáveis como: número de empresas industriais e receita líquida de vendas do setor. É claro que a novidade deste trabalho reside nas análises subsequentes que envolvem o cálculo da eficiência do esforço inovativo das indústrias situadas em Unidades Federativas (UF) selecionadas pela Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec) nos anos 2000, 2003, 2005 e 2008 e, em seguida, analisar a relação dessa eficiência com o crescimento da fatia de mercado de cada estado no setor de referência deste presente trabalho.

Etapas metodológicas

Para atender aos objetivos gerais do artigo é necessário o cumprimento de duas etapas, que serão descritas nas subseções (a) e (b).

(a) Análise do *market share*

A expressão baseada na ideia da evolução das espécies da biologia, a equação *replicator dynamics*, inicialmente implementada por Fisher (1930), evidencia que a fração de mercado de cada

Unidade Tomadora de Decisão⁷ (DMU) é função de sua competitividade e da participação de mercado do período anterior. Tal equação mostra os determinantes, de modo global, da sobrevivência de uma dada DMU dentro da produção industrial.

$$f_{i,t} = f_{i,t-1} [1 + \mu E_{i,t}^*] \quad (1)$$

Em que: $f_{i,t}$ μ é a participação da DMU i no produto industrial total no período t ; μ μ é o parâmetro de ajustamento, em que $0 \leq \mu \leq 1$; $E_{i,t}^* = \frac{E_{i,t} - \bar{E}_t}{\bar{E}_t}$ representa a competitividade da DMU i no período t em relação à competitividade média do setor no período t .

Considerando-se o plano da disputa regional de mercados entre as empresas industriais situadas nas unidades federativas brasileiras, podem ser repensados os efeitos e significados dessa expressão numa disputa entre os estados para abocanhar crescentes parcelas do produto industrial do país. Nesse cenário, tem-se que o índice de competitividade da DMU i pode ser influenciado por um conjunto de fatores, sumarizados a seguir⁸:

Eficiência do esforço de inovação das indústrias situadas no estado i na sobrevivência industrial no contexto interno (θ^*);

Existência de incentivos fiscais e outros suportes governamentais (ϕ);

Benefícios nas taxas de juros e/ou maturidade de pagamento e facilidade de acesso ao crédito (β).

Dessa forma, o índice de competitividade ($E_{i,t}^*$) pode ser expresso pela Equação 2, em que se evidencia que cada fator apresenta um peso α_j ($j = 1,2,3$) sobre tal índice, e o termo ϵ_{it} representa os outros fatores omitidos e não observados que afetam também a competitividade da DMU i ao longo do tempo t .

⁶ A corrente evolucionária desde a publicação de Nelson e Winter (1982) gerou uma série de desdobramentos e análises em perspectivas microeconômicas quanto à integração micro-macrodinâmica. Os trabalhos de Possas (2002) e Possas e Dweck (2004) são exemplos de aplicação dos princípios da corrente evolucionária nessa abordagem micro-macrodinâmica.

⁷ No caso deste artigo, a DMU é representada pelas unidades federativas do Brasil.

⁸ Segundo a Confederação Nacional da Indústria (2010, p. 53), os principais fatores que afetam a competitividade da indústria nacional são os seguintes: a) segurança jurídica; b) macroeconomia em crescimento; c) tributação e gasto público; d) financiamento; e) relações de trabalho; f) infraestrutura; g) educação; h) inovação; i) comércio exterior; j) meio ambiente; k) burocracia; l) micro e pequena empresa.

$$E_{it}^* = h(\theta_{it}, \phi_{it}, \beta_{it}) = a_1 \frac{(\theta_{it} - \bar{\theta}_t)}{\bar{\theta}_t} + a_2 \phi_{it} + a_3 \beta_{it} + \epsilon_{it} \quad (2)$$

Assim, considerando-se os fatores apresentados na Equação 2 e a necessidade de avaliar os determinantes de crescimento do *market share* regional ao longo do tempo, a Equação 1 pode ser reescrita da seguinte forma:

$$\dot{f}_{it} = \alpha_1 \theta_{it}^* + \alpha_2 \phi_{it} + \alpha_3 \beta_{it} + u_{it} \quad (3)$$

Em que: \dot{f}_{it} é o crescimento do *market share* regional do estado i no setor industrial no período t ; $\theta_{it}^* = \left[\frac{(\theta_{it} - \bar{\theta}_t)}{\bar{\theta}_t} \right]$ representa a eficiência competitiva dos esforços de inovação da DMU i no período t ; ϕ_{it} significa o papel do suporte governamental; β_{it} é a variável relacionada ao papel do financiamento, e u_{it} representa o termo de erro, que contempla os fatores estocásticos que podem afetar o crescimento da fatia de mercado.

A Equação 3, baseada nos princípios da *replicator dynamics equation*, mostra os aspectos que afetam o crescimento da participação regional de mercado da DMU i no tempo t . Como o setor industrial na terminologia schumpeteriana possui um papel de destaque no fluxo circular da renda, sendo responsável por alterar permanentemente a posição de equilíbrio da economia e, dessa maneira, estimular o desenvolvimento econômico através do processo de inovação, torna-se interessante ver esse processo na perspectiva da disputa de mercados regionais entre as indústrias extrativas e de transformação localizadas nos estados brasileiros, que implementaram inovações no período estudado. Os parâmetros da Equação 3 foram estimados usando um modelo linear de dados em painel (ou dados longitudinais), em que, após a realização do Teste de Hausman (vide seus resultados na seção 4.3), identificou-se que a estimação por efeitos aleatórios é a mais apropriada para a presente estrutura dos dados. É válido realçar que, para a estimação da Equação 3, se torna necessária a

inclusão de variáveis de controle (tais como: fator locacional e efeitos defasados da eficiência do esforço inovativo).

A análise do crescimento da participação dos mercados foi realizada para o seguinte intervalo de tempo: 2000-2003; 2003-2005, e 2005-2008. Destaca-se também que o modelo de dados em painel se fez necessário, inclusive, para ampliar o número de observações em análise, uma vez que os dados da Pintec para a indústria de transformação, de forma recorrente, trazem informações para 13 estados brasileiros, e, de forma residual, é possível o cálculo para os demais estados (diferenciando o total de cada região pelo somatório de informações disponíveis das UF das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), o que totaliza 16 observações num corte de tempo.

(b) Eficiência do esforço inovativo

A partir das variáveis de insumo e produto listadas na Tabela 2, pretende-se calcular a eficiência do esforço inovativo das indústrias situadas em cada UF do país para os anos 2000, 2003, 2005 e 2008, usando para isso a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) que calculará os escores de supereficiência (θ_i).

Uma nota inicial que merece atenção diz respeito ao insumo X2: é válido realçar que a aquisição externa de P&D e de outros conhecimentos, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), está ligada com as atividades de desenvolvimento, por exemplo, de novos produtos ou processos novos ou substancialmente aprimorados, realizadas por outra organização (empresas, instituições tecnológicas ou universidades) que são adquiridas pela firma. Por sua vez, o insumo X3 compreende uma série de outros gastos relacionados, de alguma forma, com o processo inovativo, tal como as aquisições de: *software*, treinamento, pesquisa de mercado, publicidade para o lançamento do produto etc.

O método DEA é uma técnica não paramétrica usada para mensurar a performance relativa de

Tabela 2 Descrição dos dados candidatos para avaliação da eficiência das inovações			
Tipo	Variável	Sigla	Fonte
INPUT Esforço inovativo	Despesas nas atividades internas de Pesquisa e Desenvolvimento	X1	PintecC (2000, 2003, 2005 e 2008)
	Aquisição externa de Pesquisa e Desenvolvimento e de outros conhecimentos	X2	
	Outros dispêndios realizados nas atividades inovativas	X3	
OUTPUT Resultado inovativo	Empresas que implementaram inovações com depósito de patentes	Y1	
	Firmas com projetos incompletos e/ou abandonados*	Y2	
	Receita líquida de vendas (em mil R\$)	Y3	

* Este output entra invertido no MSE-DEA.
Fonte: Elaboração própria.

unidades organizacionais semelhantes, ao ponderar a razão entre *outputs* e *inputs*, gerando um único indicador de eficiência para cada DMU. A eficiência será tanto maior quanto mais elevado for o *output* para uma dada quantidade de recursos, ou quanto menores forem os insumos para uma determinada quantidade de produto. As vantagens do uso dessa técnica para o cálculo de eficiência seriam as seguintes: múltiplos insumos e produtos podem ser utilizados na função de produção; forma funcional flexível, e identificação das unidades de referência (ou *benchmark*).

De modo geral, o debate sobre mensuração empírica da eficiência produtiva a partir da estimação da superfície linear convexa iniciado por Farrell (1957) não havia ganhado muito destaque na literatura até a publicação, aproximadamente, duas décadas depois do trabalho de Charnes, Cooper e Rhodes (1978), que propuseram uma formulação matemática mais geral para o cálculo da eficiência, no qual tal método ficou conhecido como *Data Envelopment Analysis* (DEA). Essa formulação foi logo estendida para o caso de retornos variáveis de escala (VRS) por Banker, Charnes e Cooper (1984), pois, na primeira versão em 1978, o modelo admitia rendimentos constantes de escala (CRS).

Como os modelos básicos da técnica DEA restringe o escore de eficiência ao limite inferior (zero) e ao superior (um), Andersen e Petersen (1993) propuseram uma versão modificada do modelo, conhecida como Modelo com Supereficiência (MSE), que possibilita um melhor ranqueamento. Para esses

autores, o escore de eficiência nessa versão reflete a distância radial da DMU *i* em relação à fronteira de produção estimada sem a participação da DMU *i*, com isso o escore de eficiência pode variar de zero ao infinito. A Figura 1 exemplifica a ideia da supereficiência.

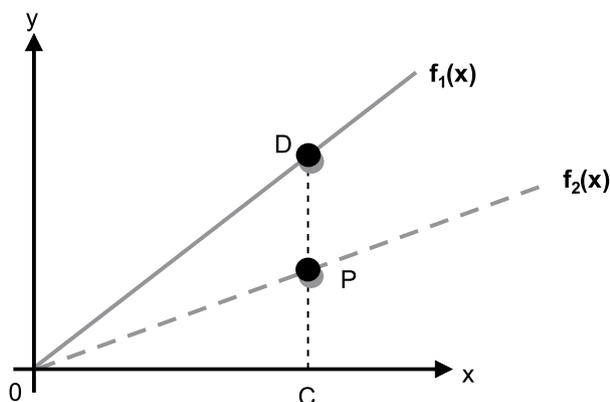


Figura 1
Mensuração da eficiência técnica e da supereficiência

Fonte: Elaboração própria.

A Figura 1 mostra que, ao considerar a fronteira técnica $f_1(x)$, a unidade P é ineficiente e a unidade D é tecnicamente eficiente (escore igual a um), pois produz o máximo possível, tendo em vista os insumos disponíveis. No caso do escore de supereficiência, a DMU D sob avaliação não participa da definição da fronteira, de modo que a sua eficiência técnica (ET) agora pode ser maior que a unidade. Nesse caso, a DMU D seria supereficiente, pois como ela se localiza acima de $f_2(x)$, o seu escore

é dado por: $ET^D = \frac{CD}{CP} > 1$. No caso da unidade P, ela permaneceria ineficiente, pois quando não se admite tal unidade na definição da fronteira técnica, a fronteira válida para P continua sendo $f_1(x)$, de modo que $ET^P = \frac{CP}{CD} < 1$.

A orientação de análise neste trabalho é dada para o *output*, em que a questão básica é saber, dados os recursos empregados, qual o máximo produto possível. O conceito formal sobre a mensuração de eficiência dos esforços inovativos possui o seguinte contexto: existem S planos de produção a serem avaliados ($s = 1, \dots, S$). Esses planos de produção combinam $I = I, \dots, I$ insumos $x_{si} = (x_{s1}, \dots, x_{si})$, para produzir $J = 1, \dots, J$ produtos $y_{sm} = (y_{s1}, \dots, y_{sj})$.

A seguir é apresentada a equação de MSE orientada para o produto em sua versão envoltória. A equação calcula o escore de eficiência (θ) para a DMU_{*i*} sob avaliação, em que $\theta \in [0, \infty)$. A principal diferença técnica da abordagem MSE em relação à DEA básica é que a primeira desconsidera as restrições do modelo às unidades que estão sendo avaliadas.

$$\begin{aligned} & \max_{\theta, \lambda} \theta \\ & \text{sujeito a:} \\ & x_{i2} - \sum_{s=2}^S \lambda_s x_{is} \geq 0, \forall i \\ & \sum_{s=2}^S \lambda_s y_{js} - \theta y_{j2} \geq 0, \forall j \\ & \lambda_s \geq 0 \end{aligned} \quad (4)$$

Em que: θ é um escalar (indicador de eficiência técnica) e λ_s são os pesos, que são as variáveis de interesse no programa de maximização.

A Equação 4 representa o modelo CRS (ou MSE-CCR), que admite retornos constantes de escala. Para considerar outros tipos de retornos basta alterar a restrição de λ_s , a saber:

- acrescentar na Equação 4 a restrição $\sum_{s=1}^S \lambda_s = 1$, para o caso de a tecnologia adotada pela DMU possuir retornos variáveis de escala (VRS);

- acrescentar na Equação 4 a restrição $\sum_{s=1}^S \lambda_s \leq 1$, no caso de retornos não crescentes de escala (NIRS);
- acrescentar na Equação 4 a restrição $\sum_{s=1}^S \lambda_s \geq 1$, para retornos não decrescentes de escala (NDRS).

A função de produção considerada nesta pesquisa para a estimação da eficiência dos esforços inovativos admite CRS e é representada pela Equação 5, na qual a descrição das variáveis de *output* e *input* pode ser visualizada na Tabela 2. Realça-se que o produto y_2 entra de forma invertida na função de produção, para restabelecer a direção de que quanto maior o vetor de recursos, maior o produto.

$$(y_1, y_2, y_3) = f(x_1, x_2, x_3, x_4) \quad (5)$$

Desse modo, depois de obtido o escore de eficiência, é realizado o cálculo expresso a seguir, com o intuito de verificar o desempenho das inovações da DMU i em relação à eficiência inovativa média, $\bar{\theta}_t$.

$$\theta_{it}^* = \frac{\theta_{it} - \theta_t}{\bar{\theta}_t} \quad (6)$$

Em que: θ_{it}^* mostra o quanto as indústria localizadas no Estado i apresentaram uma eficiência inovativa acima ou abaixo da eficiência média no período t .

Base de dados

A principal fonte de dados deste estudo é a PinteC referente aos períodos de 2000, 2003, 2005 e 2008. Além disso, foram usadas informações da Pesquisa Industrial Anual-Empresa (PIA-Empresa). Os dois bancos de dados estão disponíveis no sítio do IBGE. A tabela situada no Apêndice A1 deste artigo apresenta as estatísticas descritivas das variáveis usadas neste estudo, respectivamente, para a análise econométrica do crescimento do *market share* e para o cálculo do índice de eficiência dos recursos em inovação.

Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), na Pintec as atividades inovativas compreendem

os esforços da empresa voltados para a melhoria do seu acervo tecnológico e, conseqüentemente, para o desenvolvimento e implantação de produtos ou processos novos ou significativamente aperfeiçoados. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010, p. 157).

Como as Pintec de anos anteriores a 2008 centraram a pesquisa nas firmas que atuam no setor industrial extrativo e de transformação, foi necessário desconsiderar as informações da Pintec 2008 sobre as empresas que atuam em determinados ramos do setor de serviços, tais como: edição e gravação e edição de música; telecomunicações; desenvolvimento e licenciamento de programas de computador; outros serviços de tecnologia da informação; tratamento de dados, hospedagem na internet e outras atividades relacionadas.

Na variável sobre apoio governamental para as indústrias que implementaram inovações, consideraram-se os casos de incentivo fiscal (Leis nº: 8.661, 10.332, 10.176 e 10.664) e financiamento (parcerias com universidades e institutos de pesquisa e facilidades na disponibilidade de recursos para a compra de máquinas e equipamentos), conforme apresentado na descrição metodológica da Pintec.

A Tabela 3 mostra todas as unidades federativas avaliadas. As regiões Sul e Sudeste são as únicas que apresentam dados da Pintec para todos os estados situados nesses espaços geográficos. Para as demais regiões, apenas alguns estados possuem informações detalhadas. É válido realçar que os dados dos outros estados foram obtidos residualmente a partir das informações da pesquisa de inovação tecnológica do IBGE, contudo existiram problemas nas informações dos outros estados do Norte, no que diz respeito a algumas informações zeradas, principalmente nas variáveis pertencentes ao cálculo da eficiência, logo, tal unidade foi excluída da análise.

Tabela 3
Declaração das unidades federativas levadas em conta na análise

Região	Estados
Norte	1. Amazonas
	2. Pará
	3. Outros estados do Norte
Nordeste	4. Bahia
	5. Ceará
	6. Pernambuco
	7. Outros estados do Nordeste
Centro-Oeste	8. Goiás
	9. Outros estados do Centro-Oeste
Sudeste	10. Espírito Santo
	11. Minas Gerais
	12. Rio de Janeiro
	13. São Paulo
Sul	14. Paraná
	15. Rio Grande do Sul
	16. Santa Catarina

Fonte: Elaboração própria.

ANÁLISE DE RESULTADOS

Os resultados deste artigo estão distribuídos ao longo das próximas três subseções, com destaque para a discussão inicial sobre a concentração industrial brasileira na região sudeste do Brasil e uma tendência de melhor distribuição de firmas e receitas entre as regiões no período em estudo. Na segunda subseção deste tópico encontra-se a análise da eficiência dos recursos alocados em inovação tecnológica pelas indústrias situadas no país, na qual será enfatizado o comportamento desse desempenho ao longo dos anos 2000 a 2008 e indicações de *targets* de *inputs* e *outputs* para ampliação da performance das unidades tidas como ineficientes. Por sua vez, a terceira subseção evidencia a relação estatística dos efeitos da eficiência do esforço em inovação medidos em termos do escore médio e de outras variáveis explanatórias sobre o crescimento da participação de mercado numa perspectiva da disputa regionalizada pelo resultado do setor industrial.

Perfil do setor industrial no Brasil

Nesta subseção pretende-se, em especial, contextualizar geograficamente a distribuição do setor industrial no país no período de 2000 a 2008. Além disso, este breve perfil traça características do setor que justificam, por exemplo, o uso da variável de controle (denotada por efeito locacional), para estimação dos parâmetros da Equação 3, uma vez que os dados apontam para um processo lento de desconcentração inter-regional das indústrias no país, em que as indústrias situadas em locais fora do Sudeste, em especial do estado de São Paulo, estão recebendo novas instalações.

indústria e dos serviços corresponde a cerca de 60% do total, enquanto as demais regiões detêm uma parcela minoritária no ano de 2008. Dado tal estágio de composição dos setores no VA e voltando-se a atenção para o setor industrial, torna-se interessante verificar a existência de algum processo de mudança dessa concentração setorial entre as regiões brasileiras no período de interesse da presente pesquisa.

O número de firmas do setor industrial, conforme o Gráfico 2, apenas no estado de São Paulo, responde pela maior parcela de empresas totais desse ramo no Brasil em 2000 (36,9%) e em 2008 (33,8%). Quando se analisa o Sudeste na totalidade, inclu-

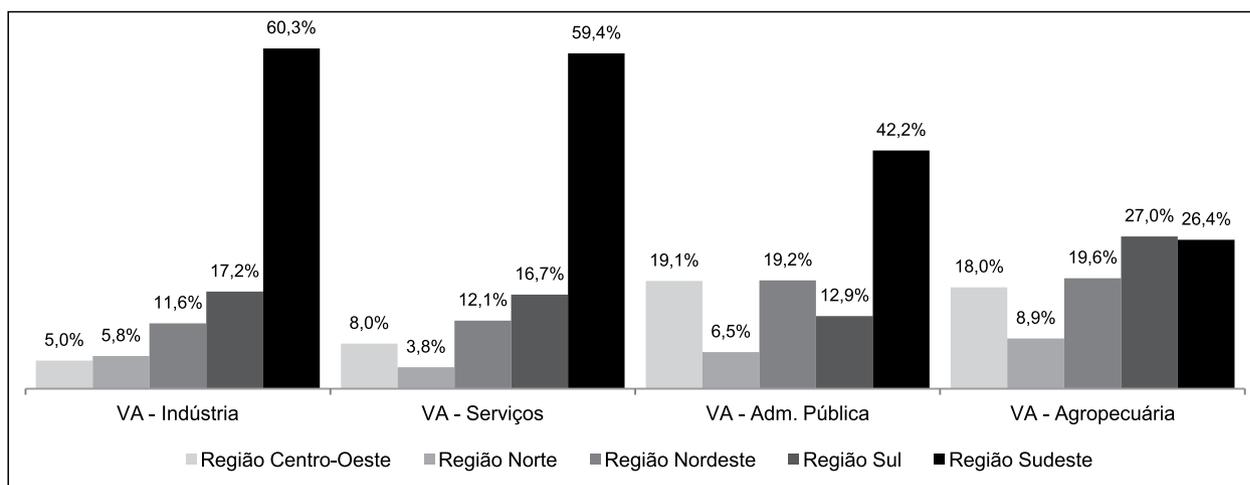


Gráfico 1
Participação de cada região no Valor Adicionado (VA) total no país por setor em 2008

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE.

Os dados plotados no Gráfico 1, sobre a participação dos setores da indústria, da agropecuária, dos serviços e da administração pública sobre o PIB de cada região, mostram que apenas a participação da agropecuária possui uma distribuição menos desigual. Enquanto que a Região Sudeste se sobressai no percentual atribuído, principalmente, ao peso do setor industrial e de serviços quando comparado com a participação conjunta das demais regiões geográficas do país. As informações do Gráfico 1 apontam ainda que a participação do Sudeste no Valor Adicionado (VA) nos setores da

do as empresas localizadas em São Paulo, nota-se que, nos dois períodos, tal região possui mais da metade do número de firmas industriais no país. Não obstante, o que fica evidente na ilustração em questão é a tendência de uma melhor distribuição de empresas industriais entre os estados brasileiros no interregno de 2000 a 2008. Por exemplo, o número de indústrias no Norte e Nordeste aumentou, respectivamente, 25,9% e 12,7%, ao passo que, em São Paulo e no Sudeste (excluindo-se as informações paulistanas), houve uma redução de 8,4% e de 1,4%. Esse cenário demonstra uma redistribuição

em termos quantitativos de empresas industriais ao longo território nacional, da Região Sudeste para as demais localidades.

com a diminuição do número de empresas no período, que foi de 8,4%. Contudo, os aumentos das receitas industriais do Norte (10,9%) e do Nordeste

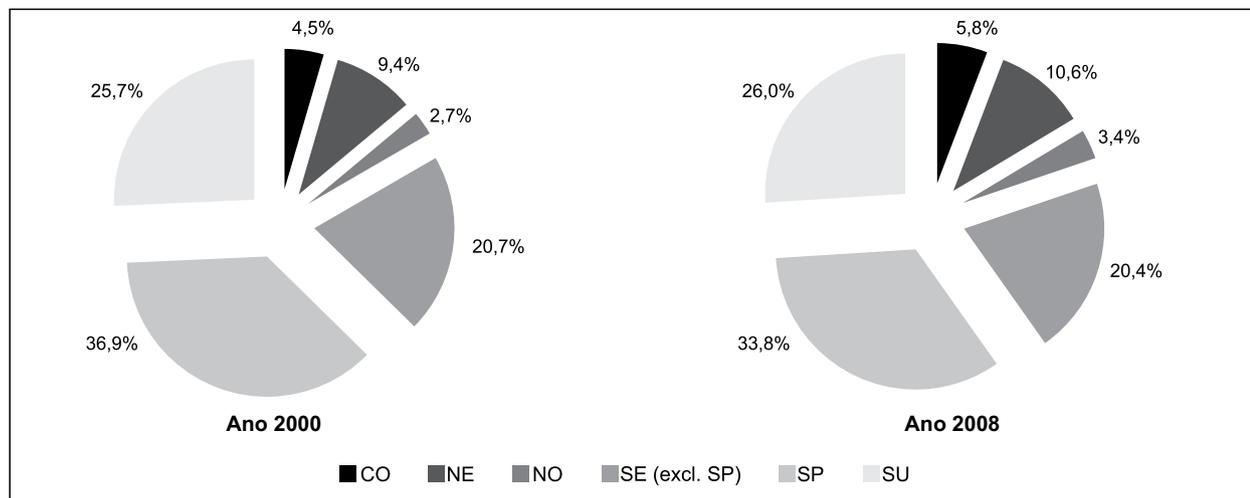


Gráfico 2
Proporção do total de indústrias por região e pelo estado de São Paulo nos anos 2000 e 2008

Fonte: Elaboração própria a partir da PINTEC/IBGE.

Apesar dessa mudança na composição regional das indústrias, nota-se que uma questão relevante diz respeito a se tais alterações também podem ser sentidas na dimensão da rentabilidade das empresas nas localidades que ampliaram sua participação. Outra questão é identificar se o crescimento no número de indústrias fora do Sudeste foi acompanhado em igual proporção por ganhos de receita. Desse modo, a Tabela 4 apresenta o peso das receitas das indústrias no âmbito regional.

Em termos gerais, a redução na receita das indústrias paulistas em 9% mostra-se consistente

(1,7%) cresceram num patamar inferior ao incremento de firmas na região. A informação que mais chama a atenção da Tabela 4 é o fato de que no Sudeste (à exceção de São Paulo), diferentemente da redução no número de firmas entre 2000 e 2008 (-1,4%), os estados do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Espírito Santo no agregado apresentaram a maior evolução na receita industrial no país (14,7%).

Na literatura nacional existe uma série de estudos que tratam da concentração industrial no Brasil em diferentes momentos da história recente do país⁹. Bonelli (1980) estuda o comportamento de tal concentração com ênfase na década de 70, incluindo na análise o coeficiente de Gini para medir a concentração agregada no país. Segundo esse autor, o grau de concentração industrial no país entre a década de 50 e 70, mensurada com o índice de Gini para a totalidade de firmas industriais, teve um crescimento de 14% entre as décadas de 50 e 70. Nesse contexto, para corroborar a ideia da

Tabela 4
Peso das receitas industriais na perspectiva regional entre 2000 e 2008

Região/UF	2000 Receita	2008 Receita	Variação (2008-2000)
Centro-Oeste	2,1%	2,2%	3,0%
Nordeste	5,7%	5,8%	1,7%
Norte	4,0%	4,4%	10,9%
Sudeste (excl. SP)	23,6%	27,1%	14,7%
São Paulo	47,6%	43,3%	-9,0%
Sul	17,0%	17,2%	1,1%

Fonte: Elaboração própria a partir da PINTEC/IBGE.

⁹ Trabalhos como, por exemplo, os de Lautert e Araújo (1994) e de Feijó, Carvalho e Rodriguez (2001) discutem a questão da concentração industrial no país num período de tempo mais recente do que Bonelli (1980).

desconcentração industrial no período de 2000 a 2008, foi calculado o coeficiente de Gini para o número de firmas e para a receita líquida de vendas com produtos industriais (vide a Tabela 5).

Tabela 5
Índice de concentração para o total de indústrias e receita líquida de vendas para o setor industrial no Brasil por unidade federativa entre 2000 e 2008

Coeficiente de Gini	Ano 2000	Ano 2008	Variação
Número de indústrias	0,5628	0,5268	-6,4%
Receita líquida de vendas	0,6680	0,6607	-1,1%

Fonte: Elaboração própria.

O coeficiente de Gini mostra que a desconcentração no país está diminuindo tanto em termos de firmas quanto em termos de resultados relativos à receita auferida com vendas de produtos industriais. Todavia, a velocidade dessa desconcentração, medida em taxas de variação, foi de 6,4% no primeiro fator e de 1,1% no segundo, demonstrando que, além de a rentabilidade ser, em termos absolutos, mais concentrada do que o número de firmas situadas nos estados brasileiros, a taxa de variação do coeficiente de concentração apresentou um menor nível de redistribuição. A contextualização discutida nesta subseção evidencia um tímido processo de desconcentração do setor industrial no país, principalmente quando se observa a variação de Gini para a receita líquida do setor. Além disso, fica evidenciado que, em geral, a localidade que mais agrupa indústrias e receitas no país, o estado de São Paulo, possui uma significativa diminuição nos dois aspectos citados, de modo a reduzir o desempenho do agregado de toda a Região Sudeste. Logo, dado esse cenário, torna-se interessante incluir como variável de controle na estimação do crescimento do *market share* dos estados no setor industrial uma variável relacionada ao efeito locacional, no que diz respeito à significância estatística da relação entre tal crescimento com o fato da tendência de as demais unidades federativas estarem aumentando seu peso nesse relevante ramo para o dinamismo econômico.

Análise da eficiência

Como destaca o estudo da Confederação Nacional da Indústria (2010), a capacidade de inovação é de fundamental importância para as firmas industriais brasileiras ampliarem suas competitividades e ganharem cada vez mais espaço no mercado nacional e internacional. Dessa forma, observa-se que, em média, mais de 1/3 das firmas que atuam nas indústrias extrativas e de transformação implementou inovações entre 2006 e 2008, período contemplado pela última Pintec divulgada pelo IBGE. O interessante é que a diferença, em termos quantitativos, do esforço inovativo entre a região com maior (Sul) e menor proporção (Nordeste) de indústrias que se preocupam com esse aspecto é de apenas 7,8%, um sinal de que as empresas, independentemente da localização geográfica, impõem próximos pesos para a inovação. Assim, dados esse contexto e o montante de recursos empregados em tais atividades no país, torna-se interessante discutir o comportamento do processo inovativo das indústrias brasileiras no prisma da eficiência.

Tabela 6
Proporção de empresas das indústrias extrativas e de transformação que realizaram inovações nas regiões brasileiras em 2008

Regiões	Total de indústrias (a)	Indústrias que introduziram inovações (b)	b/a
Norte	3.463	1.239	35,8%
Nordeste	10.699	3.618	33,8%
Sudeste	54.418	20.253	37,2%
Sul	26.133	10.879	41,6%
Centro-Oeste	5.784	2.310	39,9%
Brasil	100.496	38.299	38,1%

Fonte: Elaboração própria a partir da Pintec/IBGE.

O cálculo de eficiência do esforço inovativo, apresentado nesta seção, revela algumas características técnicas intertemporais na relação entre os recursos empregados para inovação e os resultados e impactos advindos desse esforço no agregado das indústrias situadas nos estados brasileiros

em análise, bem como estabelece indicativos de como aumentar a eficiência das unidades em questão a partir das práticas tidas como referenciais das unidades que compuseram a fronteira de eficiência. As informações detalhadas sobre a eficiência de todas as DMU analisadas entre 2000 e 2008, assim como a quantidade de vezes que as DMU supereficientes foram consideradas como referência para as unidades ineficientes, podem ser vistas no Apêndice A2 deste artigo.

Dos estados definidores da fronteira de eficiência dos recursos empregados em atividades inovativas, os que serviram mais vezes como *benchmarks* para os demais estados no período foram, respectivamente: Pará (15 vezes) e Bahia (11 vezes). Além disso, os outros estados do Nordeste – Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe –, juntamente com o Pará foram as unidades que, em todos os quatro períodos, formaram a fronteira, sendo que o primeiro (ONE) só serviu como parâmetro de referência (*benchmark*) uma única vez, em 2008, para outra unidade¹⁰. É válido realçar que, na linguagem da sobrevivência industrial, dado o constante processo de seleção imposto pelas condições de mercado (demanda e concorrência interna e estrangeira), torna-se premente verificar o comportamento do nível de eficiência de uma dada unidade, em determinado período de tempo, em relação ao escore médio. Quanto maior for a distância do desempenho de uma DMU em relação à média, maior a contribuição relativa da inovação para ganhos de competitividade e de parcela de mercado. Nessa lógica, o Gráfico 3 sumariza o comportamento das indústrias situadas nos estados sob análise, no que tange à proporção de localidades abaixo, igual ou superior ao escore médio de eficiência.

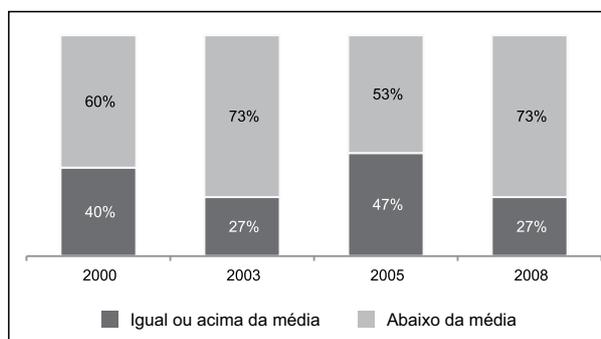


Gráfico 3
Proporção de DMU abaixo e igual ou acima da média de eficiência entre 2000 e 2008

Fonte: Elaboração própria.

Em todo o interregno de tempo, conforme os dados do Gráfico 3, a maioria das DMU apresentou performance abaixo do escore de eficiência médio, com destaque para os anos de 2003 e 2008, em que menos de 30% das DMU auferiram resultado ao menos igual à média dos respectivos períodos no que tange ao desempenho dos recursos destinados às atividades de inovação. Observando-se os dados sobre os escores de supereficiência no Apêndice A2, nota-se que o Rio de Janeiro foi a DMU que apresentou o menor desempenho em termos de recursos destinados à inovação em 2003 (45,8%) e 2005 (32,5%) dentre todas as unidades avaliadas. Enquanto que, no extremo oposto, o estado do Pará em 2008 (638,6%) apresentou o maior valor de eficiência em todo o intervalo.

Avaliando-se, no Gráfico 4, o comportamento global do escore de eficiência, em termos de média e de variabilidade (desvio-padrão), verificam-se duas tendências:

- quando se considera o valor médio do escore de eficiência das DMU percebe-se uma elevação progressiva do desempenho relativo das unidades, partindo de 117% em 2000 para 169% em 2008;
- ao ser feito o desvio-padrão do resultado, na ideia de captar a heterogeneidade da eficiência entre as diferentes unidades, é possível identificar que a variabilidade da performance ampliou no período, o coeficiente de variação que, em

¹⁰ Como os dados da DMU outros estados do Nordeste (ONE) foram obtidos de forma residual a partir de informações disponibilizadas pela Pintec, a composição de *inputs* e *outputs* relacionados à inovação fez com que tal unidade participasse da fronteira de eficiência por default, haja vista que só em 2008 essa unidade se fez referência para outra DMU, que foi justamente outra unidade obtida de forma residual (outros estados do Centro-Oeste, OCE).

geral, mostra o peso do desvio-padrão em relação à média, ampliou entre 2000 e 2008 em 99%. Contudo, o grande motivador para a maior concentração dos resultados dos recursos em inovação foi o elevado escore de eficiência obtido pelo Pará, em mais de 600% no ano de 2008, o que elevou significativamente a variabilidade do desempenho. No comparativo de 2000 e 2005, os resultados de eficiência ficaram mais voláteis, contudo essa variabilidade não foi tão intensa ao se levar em conta o último período.

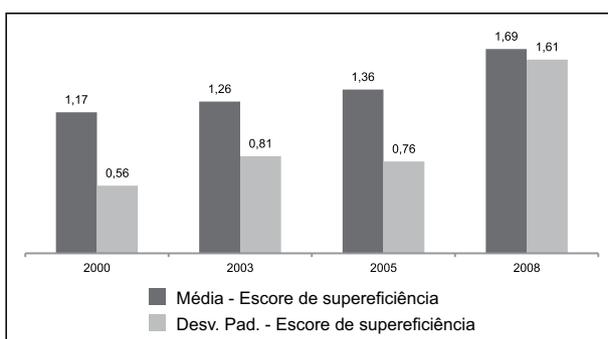


Gráfico 4
Evolução da eficiência dos recursos empregados em inovação no Brasil entre 2000 e 2008

Fonte: Elaboração própria.

Vale destacar que os outros estados do Centro-Oeste (OCO) foi a DMU que mais persistentemente ficou acima da média no período, com exceção do ano de 2008. Por sua vez, os estados de Minas Gerais e São Paulo, ambos da Região Sudeste, em

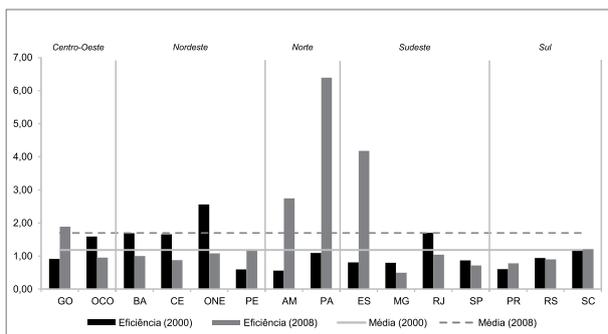


Gráfico 5
Eficiência dos recursos empregados em inovação por estado entre 2000 e 2008

Fonte: Elaboração própria.

nenhum dos interregnos de tempo ficaram acima da média. Na tentativa de ilustrar essa dinâmica, o Gráfico 5 disponibiliza, para os anos de 2000 e 2008, o escore de eficiência com a respectiva média.

Uma pergunta que pode ser realizada neste momento, dado o cálculo de eficiência, diz respeito aos ajustes, em termos de insumos e de resultados em inovação, que poderiam ser introduzidos pelas indústrias situadas nas unidades federativas brasileiras tidas como ineficientes, tendo em vista a combinação dos *inputs-outputs* por parte das DMU de referência. Dessa maneira, os gráficos 6 e 7 sinalizam algumas tendências para a ampliação da eficiência no tempo.

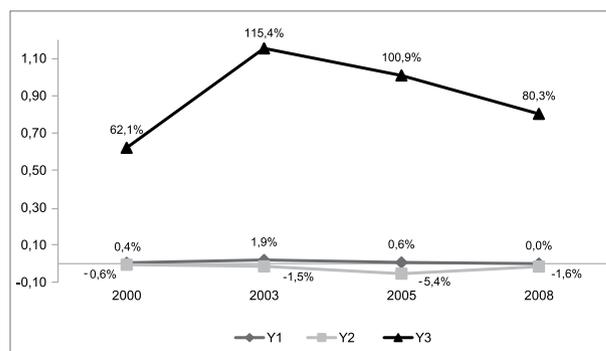


Gráfico 6
Sugestões de ajustes nos outputs para ganhos em eficiência inovativa no Brasil entre 2000 e 2008

Fonte: Elaboração própria.

Levando-se em consideração os recursos empregados nas atividades de inovação por parte das indústrias situadas em território nacional, fica evidenciada no Gráfico 6 a necessidade de ampliação das receitas (Y3) auferidas pelas firmas, ao passo que os outros indicadores de resultado, como depósito de patentes (Y1) e de firmas que abandonaram ou não completaram os projetos inovativos (Y2) nos estados, mostraram-se irrelevantes ao longo de 2000 a 2008 para a ampliação da performance das DMU no agregado. É como se, com os recursos hoje disponíveis, a eficiência só fosse atendida com acréscimos em média de 89,5% a.a. nas receitas. Esse indicativo é bastante audacioso, uma vez que as receitas obtidas pelas firmas dependem de uma

série de aspectos, como as condições de demanda e da concorrência interna e internacional, que fazem com que o alcance desse patamar elevado de crescimento de receita seja bastante complicado de ser atingido. As unidades ineficientes que, em geral, amplificaram as metas para o produto Y3 foram justamente aquelas empresas industriais situadas no Sudeste, com destaque para São Paulo e Rio de Janeiro. Dada a dificuldade técnica de alcance de metas para receitas, torna-se interessante verificar as sugestões para ajustes nos insumos destinados à inovação, uma vez que as firmas têm mais condições e flexibilidade de alterar os *inputs* do que os *outputs*.

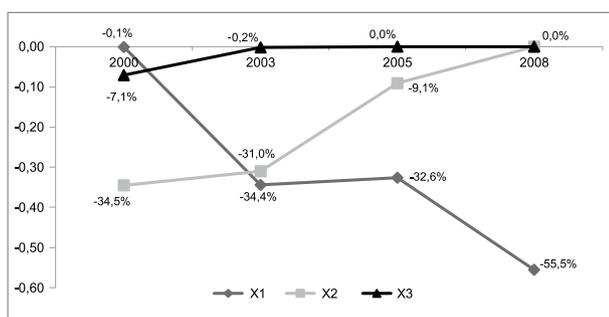


Gráfico 7
Sugestões de ajustes nos inputs para ganhos em eficiência inovativa no Brasil entre 2000 e 2008

Fonte: Elaboração própria.

Dentre as sugestões de ajustes no lado dos *inputs* para aumentar a eficiência do esforço inovativo com base no desempenho das unidades de referência, observa-se no Gráfico 7 que as despesas internas, realizadas no âmbito da firma, em P&D (X1), foram aquelas que, na maior parte do período de 2000 a 2008, mereceram mais atenção para as unidades ineficientes, dado uma tendência de redução progressiva no montante destinado a tais atividades. É válido realçar que, em 2008, X1 foi a única variável de insumo que apresentou excesso dentre todos os insumos utilizados pelas indústrias para inovação tecnológica. Já os gastos em outras atividades inovativas (X3), como aquisição de *softwares*, treinamento, pesquisa de mercado etc., não deveriam ser reduzidos, salvo no ano inicial em que

se estipulou, com base nos *benchmarks*, uma redução de 7,1% nessa modalidade de dispêndio.

Não obstante, dentre os resultados de maior destaque apresentados nesta subseção, salienta-se, em especial, o comportamento em direções distintas entre as despesas realizadas internamente pela firma em P&D e as aquisições de conhecimentos fora do âmbito da firma (X2) ao passar dos anos. Enquanto em 2000 os ajustes para a ampliação da eficiência do esforço inovativo centraram-se nos insumos X3 (-7,1%) e, em especial, X2 (-34,5%), a partir de então as alterações na composição de recursos foram na direção de realocar os gastos em atividades inovativas internas para aquisições de conhecimentos fora da firma, como intensificação de parcerias com instituições de pesquisa e universidades, haja vista que, em todo interregno de tempo, as variações negativas recomendadas para os *inputs* foram cada maiores na alocação de recursos em X1 e menores em X2.

Análise do crescimento do *market share*

Após a análise da eficiência do esforço inovativo e da caracterização do setor industrial no que tange à concentração geográfica desse setor, torna-se interessante entender até que ponto o desempenho do esforço inovativo afeta o ritmo de crescimento da fatia de mercado das indústrias situadas nas unidades federativas do país. A dimensão do crescimento acumulado médio do *market share* industrial das regiões brasileiras entre todos os anos (2000-2003, 2003-2005 e 2005-2008) é apresentada no Gráfico 8

Conforme o Gráfico 8 nota-se que as regiões Norte e Nordeste auferiram o maior acúmulo de crescimento no *market share* industrial no período de, respectivamente, 11,3% e 12,1%. Dado que apenas o estado de São Paulo responde pela maior parte das firmas e rentabilidade do setor industrial (rever os dados da primeira subseção deste tópico), o mesmo foi separado da Região Sudeste. Dessa forma, todas as localidades plotadas no gráfico em

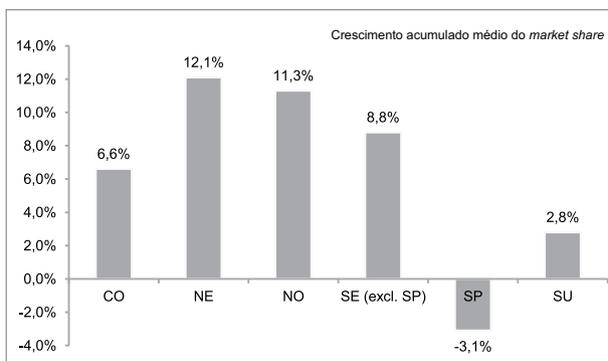


Gráfico 8
Crescimento acumulado médio do market share industrial das regiões brasileiras¹¹ entre os anos 2000-2003, 2003-2005 e 2005-2008

Fonte: Elaboração própria.

questão apresentaram no acumulado do período um crescimento positivo, a única exceção foi justamente São Paulo, que teve uma redução de 3,1% na participação do mercado do setor industrial.

Tabela 7
Resultado do teste de Hausman

Variáveis	Coeficientes		Diferença b-B	Erro-padrão Sqrt(diag(V_b-V_B)) S.E.
	b FE	B RE		
θ_t^*	,005579	,000085	,005494	,0461579
θ_{t-1}^*	,0948676	,0914707	,0033969	,0273821
INOV	,000053	,0000175	,0000355	,0000443
GOV	-,0001126	-,0001148	2,13e-06	,0000267
$\chi^2(3)$	1,17		Prob > χ^2	0,8824

Fonte: Elaboração própria.

Para estimar os parâmetros da Equação 3 da versão modificada da equação replicadora e, assim, avaliar os sinais e a magnitude dos coeficientes, foi preciso identificar qual das regressões de dados em painel, efeitos fixos (FE) ou aleatórios (RE), adequar-se-ia na perspectiva de eficiência e consistência dos estimadores. Para isso foi utilizado o teste de Hausman, no qual seus resultados partem da comparação entre os coeficientes

advindos das regressões com RE e FE. A Tabela 7 traz os dados do citado teste.

Com base na Tabela 7, tem-se que o teste de Hausman indica que não existem argumentos estatísticos para rejeitar a hipótese nula no nível de significância de 5% ($Prob > \chi^2 = 0,8824$), tal hipótese assume que o estimador de RE é eficiente. Logo, pode-se inferir que o modelo com efeito aleatório (RE) é o mais apropriado para as variáveis e dados usados na estimação do modelo exposto na Equação 3.

Haja vista a escolha da regressão com RE atestada pelo teste de Hausman, a Tabela 8 evidencia o resultado de dois modelos econométricos de dados em painel, diferenciados pela exclusão da variável explanatória de eficiência competitiva do esforço inovativo corrente (θ_t^*). A variável dependente é o crescimento do *market share*, e os resultados exibi-

dos na tabela foram obtidos através de informações para os períodos 2000-2003, 2003-2005 e 2005-2008, que totalizam três períodos de tempos.

O número total de observações foi 45, no qual 15 unidades federativas foram avaliadas ao longo de três períodos de tempo. De todas as variáveis explicativas, θ_t^* , LOC e Intercepto foram não significativas estatisticamente, ao menos em um dos dois modelos. Mesmo com a exclusão de θ_t^* , o modelo (2) mostrou-se consistente tanto no sinal quanto na magnitude dos parâmetros, demonstrando, portanto, certa estabilidade estatística dos estimadores.

¹¹ No gráfico em questão, o crescimento acumulado médio do *market share* não inclui as informações acerca da DMU de outros estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Tabela 8
Resultado econométrico dos determinantes do market share industrial

Variáveis explicativas	Modelo (1)	Modelo (2)
Eficiência competitiva do esforço inovativo corrente	0,0000850	-
θ_t^*	(0,0326885)	-
Eficiência competitiva do esforço inovativo defasada	0,0914707**	0,0914792**
θ_{t-1}^*	(0,0371856)	(0,0367602)
Apoio do governo	-0,0001148**	-0,0001147**
GOV	(0,0000491)	(0,0000476)
Efeito locacional (Sudeste=1; c.c=0)	0,0557898	0,0557425
LOC	(0,0371099)	(0,0347993)
Indústrias que implementaram inovações	0,0000175*	0,0000175*
INOV	(0,0000097)	(0,0000096)
Intercepto	-0,0065757	-0,0065478
	(0,0305996)	(0,0309430)
Número de 45 observações	R ² : within	0,2177
Número de grupos 15	R ² : between	0,5978
Número de períodos 3	R ² : overall	0,2955
	Erro-padrão entre parênteses * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01	

Fonte: Elaboração própria.

Outro fato interessante é que o grau de ajuste do modelo captado pela estatística R^2 é maior quando se observa a variabilidade entre as DMU (R^2 between = 59,78%), do que quando se verifica a mesma estatística na variabilidade ao longo do tempo para cada DMU (within).

Avaliando-se os coeficientes estimados constantes na Tabela 8, tem-se que o suporte do governo (GOV), expresso em incentivos fiscais e/ou facilidades no financiamento por bancos estatais, como o BNDES, apresentou sinal negativo com a taxa de crescimento. É como se as empresas situadas nos estados em análise, que receberam maior apoio governamental nesse período para incrementar sua competitividade via esforços em inovação ou renovação do maquinário, apresentassem, em média, uma redução do crescimento do market share. Numa outra perspectiva, esse maior suporte do governo pode manter relação com o fato de as firmas

estarem localizadas em estados com mais dificuldades, por exemplo, em atrair (ou manter) indústrias e/ou com problemas de infraestrutura que, por decorrência, apresentam tendências naturais de perda de mercado. É válido destacar que, apesar de negativo, o efeito marginal desse fator sobre a variável dependente tem uma magnitude inexpressiva.

Outra variável significativa estatisticamente e com baixo peso sobre o crescimento na parcela de mercado está relacionada com a quantidade de indústrias que implementaram inovações, o que representa um fator-escala em inovação ligada com o estoque de firmas que desenvolvem tais atividades nos estados. Todavia, esse fator possui sinal positivo, de modo que as localidades que dispõem de mais indústrias empenhando-se em inovar aumentam, em alguma medida, o crescimento do market share, dado um possível ganho de escala e outros benefícios diretos e indiretos que existem pela proximidade de indústrias que, inclusive, podem concorrer entre si no mercado local, nacional e internacional.

O chamado efeito locacional presente na tabela 8 foi utilizado para representar a propensão de desconcentração da indústria no Brasil na direção do eixo Sudeste para as demais localidades, conforme discutido na primeira subseção deste tópico, onde foi notado que, embora ocorra de forma lenta, proporcionalmente as empresas do ramo industrial situadas nos estados fora da Região Sudeste apresentaram maior crescimento em termos de firmas e receitas. Contudo, tal aspecto mostrou-se não significativo do ponto de vista estatístico, um indicativo de que tal variável não é um fator decisivo para a ampliação de mercado. Além disso, dentro da própria Região Sudeste existem estados com dinâmicas próprias, como é o caso de São Paulo que teve uma paulatina diminuição relativa de receitas e de número de firmas industriais.

Um fato interessante que merece atenção na análise é a relação entre a eficiência competitiva do esforço inovativo com o crescimento do market share. Do ponto de vista teórico, a inovação é um dos componentes que afetam o grau de competitividade

da empresa, independentemente do setor de atuação, e, na terminologia evolucionária neo-schumpeteriana, é decisiva para a sua sobrevivência. Dessa forma, os resultados da regressão, considerando-se tal causalidade, apontam duas direções de análise: 1) a eficiência competitiva do esforço inovativo do período corrente não se mostrou determinante para o crescimento corrente; 2) a eficiência (θ_{t-1}^*) defasada de um período sobre o crescimento do *market share* do período corrente mostrou um efeito positivo com significância estatística. Assim, pelas estimações realizadas, o ganho competitivo e a maturação das inovações desenvolvidas geraram resultados decisivos, no prisma regionalizado, para a obtenção de maior parcela de mercado no setor industrial com um período de defasagem. Portanto, θ_{t-1}^* aumentou, em média, 0,091 a taxa de crescimento do *market share* industrial nos estados no período t .

CONCLUSÕES

Este estudo teve como escopo central duas questões relevantes sobre o setor industrial: 1) analisar a eficiência do esforço em inovação tecnológica das indústrias extrativas e de transformação; 2) examinar a existência de relação entre as localidades que obtiveram maior eficiência competitiva em inovação ante os ganhos de fatias de mercado do setor. Esses objetivos estão ancorados na importância da inovação para a competitividade das firmas num cenário de sobrevivência, medidos em termos de variação do *market share*.

Os resultados iniciais da pesquisa deram ênfase na caracterização do setor industrial no Brasil no período contemplado pelas Pintec 2000, 2003, 2005 e 2008, que são as bases de dados principais do artigo. A desconcentração geográfica do setor industrial captada pelo coeficiente de Gini ocorreu com mais intensidade no aspecto quantitativo de firmas industriais do que em termos de rentabilidade. De toda forma, nota-se uma tendência tímida

de melhor distribuição regional do setor industrial ao longo do território brasileiro.

Quanto ao desempenho relativo da eficiência dos recursos empregados em atividades inovativas, percebe-se que, em média, ocorreu uma elevação desse índice ao longo do intervalo de tempo pesquisado, contudo a variabilidade (ou heterogeneidade) ampliou-se em especial em 2008, quando o estado do Pará obteve uma supereficiência de 638,6%, o que amplificou o desvio-padrão da eficiência entre as DMU.

Uma análise atraente da técnica DEA para mensuração de desempenho é a sugestão de ajustes que sinalizam como as unidades ineficientes podem melhorar seus escores. As metas de ajustes na perspectiva dos *outputs*, para as DMU tidas como ineficientes, centraram-se ao longo dos anos na ampliação das receitas. Como as metas foram audaciosas, acima de 80% a.a., e dada uma série de fatores que afetam a rentabilidade das firmas que estão fora de seu controle, torna-se mais relevante e prático capturar as recomendações baseadas nas DMU de referência, no lado dos insumos destinados às atividades de inovação. Dessa maneira, nota-se que o resultado de maior destaque é a alteração intertemporal de comportamento das despesas internas em P&D (X1) e das aquisições de conhecimentos fora da empresa (X2); é como se as recomendações técnicas indicassem a necessidade de realocar os recursos na direção de X1 para X2.

Por fim, a análise econométrica diagnosticou que a eficiência do esforço inovativo, medida em termos do desempenho médio (variável chamada de eficiência competitiva do esforço inovativo), mostrou-se importante para a ampliação do crescimento do *market share* industrial nos estados. Não obstante, os ganhos de tal eficiência na dimensão estadual só se fazem sentir com defasagem de um período de tempo. É válido realçar que os resultados apresentados neste estudo precisam ser levados em conta, mas com a devida cautela, uma vez que os dados utilizados estão agregados em nível de unidade federativa.

REFERÊNCIAS

- ANDERSEN, P.; PETERSEN, N. A procedure for ranking efficient units in data envelopment analysis. *Management Science*, [S.l.], v. 39, n. 10, p. 1261-1264, 1993.
- BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management Science*, [S.l.], v. 13, n. 9, p. 1078-1092, set. 1984.
- BONELLI, R. Concentração industrial no Brasil: indicadores de evolução recente. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 851-884, dez. 1980.
- CAMPOS, R. *Reflexões do crepúsculo*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1991.
- CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. *European Journal of Operational Research*, [S.l.], n. 2, 1978.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *A indústria e o Brasil: uma agenda para crescer mais e melhor*. Brasília: CNI, 2010.
- CONCEIÇÃO, O. A. C. A centralidade do conceito de inovação tecnológica no processo de mudança estrutural. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 58-76, 2000.
- FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society*, [S.l.], n. 120, p. 252-290, 1957.
- FEIJO, C. A.; CARVALHO, P. G. M.; RODRIGUEZ, M. S. *Concentração industrial e produtividade do trabalho na indústria de transformação nos anos noventa: evidências empíricas*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPEC, 2001.
- FISHER, R. A. *The genetical theory of natural selection*. Oxford: Clarendon Press, 1930.
- GIAMBIAGI, F. *Brasil, raízes do atraso: paternalismo versus produtividade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de Indústria. *Pesquisa de inovação tecnológica*: 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- LAUTERT, V.; ARAUJO, N. C. M. Concentração industrial no Brasil no período 1996-2001: uma análise por meio do índice de Ellison e Glaeser (1994). *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, SP, v. 11, n. 3, p. 347-368, 2007.
- MENDES, C. S.; LOPES, L. S.; GOME, A. P. Eficiência dos dispêndios em inovação nas indústrias de transformação do Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, SP, v. 11, n. 1, p. 193-218, jan./jun. 2012.
- NELSON, R.; WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.
- _____. Evolutionary theorizing in economics. *Journal of Economic Perspectives*, [S.l.], v. 16, n. 2, p. 23-46, 2002.
- POSSAS, M. L. Elementos para uma integração micro-macrodinâmica na Teoria do Desenvolvimento Econômico. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, SP, v. 1, n. 1, , jan./jun. 2002.
- _____. Economia evolucionária neo-schumpeteriana: elementos para uma integração micro-macrodinâmica. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 63, 2008.
- POSSAS, M. L.; DWECK, E. A multisetorial micro-macrodynamic model. *Economia, Selecta*, Brasília, DF, v. 5, n. 3, p. 1-43, dez. 2004.
- SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

Artigo recebido em 3 de julho de 2013

e aprovado em 27 de julho de 2013.

Desequilíbrios regionais, entraves ao desenvolvimento econômico e social do Nordeste e pesquisa tecnológica

*Amílcar Baiardi**

*Fabiana Mendes***

*Januzia Mendes****

* Pós-doutorado pelo Instituto e Museo di Storia della Scienza (IMSS) e doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor titular da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). amilcarbairdi@uol.com.br

** Doutoranda em Difusão do Conhecimento e mestre em Ensino, Filosofia e História das Ciências pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). fabihanamendes@gmail.com

*** Doutora em Ensino, Filosofia e História das Ciências e mestre em Ciências Agrárias pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). januziam@hotmail.com

Resumo

Este trabalho se propõe a dialogar com a literatura que aborda a questão regional no Brasil, e no Nordeste em particular, e que contém diagnósticos, propostas de intervenções e reflexões sobre as prováveis causas dos desequilíbrios regionais e dos entraves ao desenvolvimento econômico e social da região, incluindo o desenvolvimento sustentável como uma possibilidade. Inicialmente far-se-ão breves retomadas das visões de autores clássicos que pensaram a região, focando também em visões posteriores que geraram intervenções do Estado, entre elas o fortalecimento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da política de incentivos fiscais. Finalmente serão apresentadas visões mais contemporâneas que associam a permanência dos desequilíbrios regionais à ausência de competências do território e que pensam em criá-las mediante institucionalidades relacionadas a sistemas de inovação tecnológica, entre elas a implantação do Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (Cetene), unidade de pesquisa e desenvolvimento do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), criado em 2005 para apoiar o desenvolvimento tecnológico da Região Nordeste, por meio da integração entre o conhecimento e o fomento ao desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Nordeste. Desequilíbrio regional. Sistema regional de inovação.

Abstract

This work aims to dialogue with the literature that addresses regional question in Brazil, and the Northeast in particular, which performed diagnostics, suggested interventions and reflections on possible causes of regional imbalances and barriers to economic and social development region, compressing the sustainable development as a possibility. Firstly will be expose a brief resume on the views of classical authors about the region and more recent conceptions that generated state interventions, including strengthening Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) and incentives policies. Finally, it focuses contemporary views, linking the permanence of regional imbalances with the weakness of the territory, in terms of competitiveness and proposing the creation of new institutions related to technological innovation systems. This last point of view gives high importance to the implementation of the Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (Cetene), a research and development (R&D) center that belong to Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), net, created in 2005 to support the technological development of the Northeast, through the integration between knowledge and fostering economic development

Keywords: Northeast (Brazil). Regional imbalances. Regional innovation system.

INTRODUÇÃO

Os desequilíbrios regionais no Brasil têm sido tratados como consequência de um processo natural de desenvolvimento da economia que, no amadurecer das forças produtivas e na formação da “acumulação primitiva”,¹ baseada na reorganização e na generalização das relações de produção e no quadro da transformação do trabalho escravo em trabalho assalariado, ocorre de forma desigual e heterogênea no território nacional.

Concordando-se em princípio com este suposto, tenta-se, neste texto, especular sobre os aspectos econômicos, políticos, culturais e históricos que influenciaram a maior ou menor concentração de capital e outros recursos em uma dada região do país e não em outras. O material utilizado na sua elaboração são a literatura que trata do tema, sempre passível de novas leituras e interpretações, e as informações obtidas por vários meios e referentes às atividades de um centro de pesquisa regional. A metodologia utilizada, por sua vez, é a de revisão de literatura com base em novos olhares sobre os componentes históricos, sociais, políticos, culturais e econômicos relacionados ao objeto de interesse do trabalho, seguida de um estudo de caso exploratório tendo como tema uma organização de pesquisa e um desenvolvimento de alcance regional.

Sendo os desequilíbrios regionais no Brasil determinados pelas formas de evolução, pela dinâmica da economia e pela capacidade de diversificar a base produtiva de que cada região era dotada, o dinamismo que a Região Sudeste, com especial destaque para o estado de São Paulo, apresentou no início do século XX acelerou o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, acentuando a concentração de capitais e aumentando as desigualdades econômicas e sociais entre as diferentes áreas que compõem o território nacional.

Do início do século XX em diante, torna-se claro que o dinamismo da Região Sudeste, com o

surgimento de um mercado interno e de uma eficiente articulação intersetorial, iria redefinir as relações econômicas, gerando assimetrias regionais. Antes dessas transformações era diferente porque os engenhos de açúcar dispersos pelo país eram uma antecipação da grande fábrica do capitalismo plenamente constituído. A ocupação do interior do Brasil, o abastecimento com farinha, gado etc., tudo foi realizado à base de negócios presentes em quase todas as regiões. O Brasil sempre foi uma sociedade aberta, na qual os negócios eram possíveis. Para Caldeira (1999), durante parte da história econômica do Brasil, os empresários não pensavam prioritariamente em enriquecer e exportar suas riquezas, pois o mercado interno era muito expressivo. O Brasil foi a colônia mais bem-sucedida economicamente da América. Em 1800, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro era maior que o dos Estados Unidos, sendo cerca de 90% desse PIB formado pelo mercado interno. Somente o restante, pela exportação. A participação do mercado interno foi crescente até o século XIX, o que fez a economia brasileira não levar mais de 200 anos para ficar maior que a portuguesa, que já existia há milênios. O grande fator de expansão foi o mercado interno, e foi a partir dele que se fizeram os grandes empreendedores e as grandes fortunas do país. As grandes fortunas nacionais até o século XIX constituíram-se com base no tráfico de escravos, e não no setor exportador.

Não obstante, havia fatores que concorriam para que a prosperidade não permanecesse. Um deles é que todas as fortunas eram de base familiar devido à proibição, por parte de Portugal, de se criarem empresas. Além disso, segundo Caldeira (1999), a política fiscal da metrópole impedia que o Brasil crescesse mais depressa. Era uma política monetária permanentemente recessiva, baseada em um ajuste fiscal rígido. Ainda assim, em 500 anos, foram 430 anos de desenvolvimento igual ao das melhores economias do mundo. Para Caldeira (1999), o Brasil começou a perder terreno por problemas culturais, concretamente pela incapacidade de se adaptar ao capitalismo que impunha transformar uma coisa

¹ Este conceito está baseado na interpretação de Dobb (2008).

implícita na sociedade brasileira, que é o espírito empreendedor, em regras sociais gerais que favorecessem o processo de acumulação. Isto ocorreu porque, naquele momento, o país fez

a opção inversa, diante da crença de que esse não era um bom caminho e que era necessário preservar a escravidão e os valores aristo-

cráticos. Fez-se isso sobre o cadáver de centenas de milhares de pessoas, uma vitória militar do conservadorismo, diz Caldeira (1999), à custa da destruição de pedaços inteiros da economia para manter a subordinação à elite ligada ao tráfico de escravos.

Obstaculizadas as possibilidades de se generalizar o espírito empreendedor e dadas as maiores facilidades de obtenção de favores do governo por parte da elite cafeeira, a concentração produtiva e de infraestrutura econômica avançou mais no Sudeste comparativamente às outras regiões, principalmente ao Nordeste, onde a transição para relações plenamente capitalistas ocorreu de modo muito mais lento.

Apresentada esta explicação mais geral, cabe buscar os fatores coadjuvantes à concentração do capital e do poder na Região Sudeste, uma das possíveis explicações é à assimetria com as demais regiões, ensejando, em um quadro de fragilidade do poder central e de escassa disponibilidade de recursos. Disto resultou o desenvolvimento tardio das demais regiões do país, em especial o Nordeste, que não se beneficiou, segundo Baiardi (1994), de padrões culturais decorrentes da colonização de povoamento, o que aconteceu no Sul do Brasil.

RAÍZES HISTÓRICAS DOS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS NO BRASIL

Quando se fala em desequilíbrios regionais, no caso específico do Brasil, remete-se frequentemente às diferenças no nível de desenvolvimento entre as regiões Sul e Sudeste, de um lado, e Nordeste, Centro-Oeste e Amazônia, de outro. Essa distinção

praticamente se incorporou ao imaginário da sociedade civil, do Estado e do mundo acadêmico. A reversão ou atenuação destes desequilíbrios tem sido

uma preocupação histórica, e as políticas e os instrumentos para tanto têm variado, desde a criação de agências como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

(Sudene) e a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), que operavam programas de investimento e concediam isenção fiscal, e de bancos regionais e dos fundos de investimento regionais, como o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), até os fundos setoriais para financiamento à pesquisa com obrigação de aplicação de uma cota nas regiões consideradas periféricas, inequivocamente o instrumento mais eficaz de todos até então pensados.

Entretanto, os avanços tímidos na redução dos desequilíbrios regionais se devem ao fato de que as políticas e os instrumentos concebidos não foram capazes de provocar mudanças estruturais nessas regiões. Como lembra Bresser-Pereira (1982), a causa essencial do desequilíbrio está, basicamente, no fato de que os meios de produção e a riqueza concentram-se em poucas mãos, uma minoria, que historicamente não tem demonstrado interesse em assumir riscos em investimentos estruturantes ou reestruturantes.

De acordo com Cruz (1999), o problema das disparidades, tanto sociais quanto econômicas, entre (e dentro) os diferentes estados da Federação, alicerça-se em bases históricas, datadas desde a formação econômica do país, com o colonialismo (e seus problemas de demanda externa e relações de propriedade) até o contexto dos “complexos” regionais.

Cabe salientar que tais diferenças tornaram-se mais significativas com a consolidação do complexo cafeeiro no Sudeste do país, que proporcionaria, mais à frente, condições necessárias para a implantação de infraestrutura econômica e geração de

poupança que facilitaram a industrialização. Estas determinantes, aliadas a outros fatores como: conjuntura favorável à exportação, novos pactos políticos decorrentes do Estado nacional, identidades sociais e culturais devido a uma maior aproximação com a Europa sem o controle de Portugal e a imigração não ibérica, deslocaram o núcleo dinâmico da economia brasileira do Nordeste para o Sudeste.

No período do capitalismo mercantil, era o Nordeste a assumir posição central na economia colonial. Com a industrialização, impulsionada pela urbanização e a criação do mercado de trabalho após a abolição da escravidão, o Sudeste e, posteriormente, o Sul são os que ganham destaque, e as diferenças, tanto em termos de geração como de distribuição de renda, começam a se acentuar. Como o Nordeste não reunia condições necessárias para seguir a trajetória industrializante do Sudeste, seja quanto ao capital seminal como de propensão à assunção de riscos empresariais pela elite, nas palavras de Bresser-Pereira (1982), houve um ajuste em termos de mercado e de funcionalidade de papéis de agentes econômicos:

[...] o que se fez foi reproduzir-se, entre Sul-Nordeste, a relação existente entre os países centrais e o Brasil no mesmo período. Através de suas empresas, o Sul facilitava à burguesia e à nascente tecnoburocracia nordestina (as camadas médias de empregados que surgem em toda parte) a reprodução dos padrões de consumo das camadas correspondentes no Sul. Os trabalhadores foram obviamente marginalizados, a reforma agrária não foi realizada, o latifúndio mercantil manteve-se dominante, procurando associar-se de todas as maneiras ao capital industrial nascente (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 86).

Bresser-Pereira (1982) ressalta que a estagnação e a decadência econômica do Nordeste se devem tanto à queda da participação de seus principais

produtos no mercado externo – açúcar e algodão – quanto à sua estrutura produtiva tradicional. Cano (1998), por sua vez, afirma que uma das maiores limitações do Nordeste foi a transição para o regime de trabalho assalariado, que ocorreu de forma frágil. Sem assalariados, ficou ainda mais difícil superar as limitações/restrições de suas exportações via mercado

interno. Devido também à falta de acumulação de capital, tornou-se ainda mais difícil a implantação de uma indústria mais dinâmica.

Apesar do impulso gerado a partir da cultura do algodão, com a implantação de indústrias de beneficiamento e têxteis na região, a concorrência com o Sudeste pelo mercado interno (uma vez que já havia reduzido as suas exportações) acabou por ampliar e aprofundar as desigualdades, visto que as empresas de São Paulo já operavam em bases técnicas muito mais eficientes. Mais uma vez fica evidente que os agentes econômicos no Nordeste, pelos menos comparativamente ao Sudeste e ao Sul, não tinham propensão elevada a assumir riscos, preferiam explorar relações de segurança com o Estado e não eram, de acordo com Fernandes (1981), burgueses, com senso de sua missão histórica. Segundo Cano (1998):

Pelo menos até a primeira década do século XX, o complexo nordestino não conseguia superar sua conformação estrutural, que se reflete basicamente no problema do excedente e no problema do mercado. Com efeito, a rígida estrutura da propriedade, tornando a oferta de terra praticamente inelástica, faz com que o regime de salários se torne, de fato, de “fachada”. Com isto, as mudanças nas relações de produção pouco se alteram qualitativamente, perpetuando, portanto, a baixa eficiência, a baixa produtividade e os reduzidíssimos salários, rigidificando-se, assim, não somente a estrutura, mas também a própria dinâmica de bens de produção (CANO, 1998, p. 109).

Guimarães Neto (2005) ratifica que as raízes dos desequilíbrios regionais estão na forma como os complexos exportadores, situados em diferentes espaços e com bases produtivas bastante distintas, se desenvolveram. Com isso, afirmar que as desigualdades, ainda hoje existentes, resultaram apenas da atuação “impiedosa e voraz” de São Paulo em relação às demais regiões seria um equívoco, como também não se pode deixar de assinalar a importante influência do período cafeeiro para a sua posterior ascensão industrial. No entanto, há outros fatores que devem ser lembrados quando da análise das disparidades regionais no Brasil e que, quando desconsiderados, podem acarretar conclusões distorcidas.

A QUESTÃO REGIONAL E OS CAMINHOS DE SUPERAÇÃO DOS DESEQUILÍBRIOS

A análise da questão regional e a situação particular do Nordeste em um quadro de desequilíbrio já tinham sido analisadas por Furtado (1964, 1974, 1998) e também por Oliveira (1975, 1977), em um modelo de mudança de “economias regionais” que se articulavam muito mais para fora do que para dentro do espaço nacional. Eram ilhas econômicas com dinâmicas próprias que se alteravam quando tinha início a integração nacional, acelerada na década de 50 do século passado. Para os autores, a causa do atraso do Nordeste está na sua formação histórica mais recuada, na época colonial, e na primeira metade do século XX, diante do esquecimento do Nordeste em termos de políticas públicas vis-à-vis as regiões Sudeste e Sul. Esta formação histórica gerou uma elite conservadora, incapaz de pensar corretamente a questão regional, e refratária a mudanças sociais e econômicas que viessem a ameaçar o poder político. A presença do Estado na região, seja na política de combate à seca ou no fomento à produção de açúcar de álcool, reforçava a estrutura social e os privilégios. “Ou se mexe nas estruturas, ou não se enfrenta a questão

nordestina”, pensavam estes autores, influenciados pelo ideário da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), organização na qual Celso Furtado trabalhou durante dez anos, assimilando a vertente estruturalista, e onde teve, segundo suas próprias palavras, em Furtado (1998), “a sua escola de trabalho como economista”. Vale a pena destacar que, ao lado da visão de que o atraso do Nordeste era de natureza estrutural, ambos, Furtado (1964) e Oliveira (1977), não deixavam de enfatizar as limitações em termos de dotação de uma cultura plenamente capitalista na elite econômica do Nordeste, a “lumpen burguesia”, como definia Oliveira. Cabe ainda destacar que ambos os autores também tinham dúvida em relação ao potencial do semiárido no sentido de este vir a se converter em um espaço produtivo próspero, não tanto pela presença do latifúndio, mas, sobretudo, pelas limitações da natureza.

Sem que tivesse havido mudanças estruturais na economia, como reforma agrária, reforma urbana, reforma tributária etc., e sem que o poder político saísse das mãos da elite, o Nordeste mudava durante as políticas econômicas e sociais do ciclo autoritário da vida política brasileira, por meio daquilo que ficou conhecido como a “modernização conservadora”. O próprio Celso Furtado, quando regressou do exílio, se deu conta de que algo havia mudado na região em decorrência de ingentes investimentos realizados. Em depoimento dado no Clube de Engenharia no Rio de Janeiro, em meados da década de 1970, ele disse:

Enquanto não se mexer na estrutura fundiária, enquanto não se promover o acesso da população ao conhecimento, não será equacionada a tragédia regional. O investimento realizado é apropriado pelas elites, não chega à população. Pode-se até modernizar o Nordeste, mas não se vai nunca inserir a população nordestina na dinâmica socioeconômica do país (BACELAR, 2001).

De fato, durante ciclo autoritário recente, 1964 a 1986, o Nordeste exibiu uma taxa de expansão

da economia maior que a do país, seja pela via do endividamento externo, seja pela modernização da agricultura com pacotes tecnológicos, irrigação e com crédito subsidiado, seja pelo estímulo do Pró-álcool, seja pelo apoio ao turismo etc. O fato é que, até a crise provocada pelo primeiro choque do petróleo, o Nordeste contou com o fortalecimento de agências regionais de desenvolvimento, como a Sudene e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), mas, sobretudo, se beneficiou de políticas setoriais, principalmente as políticas industriais. Durante mais de duas décadas, estas políticas lograram promover o crescimento da economia nordestina, mas não tiveram sucesso em promover a desconcentração industrial, essencial, segundo alguns cientistas sociais, para reverter o quadro de desequilíbrios.

Este seria um segundo período na análise da questão regional no Brasil, quando o foco na região desloca-se para focos setoriais, beneficiando setores das economias do Nordeste e da região amazônica. De acordo com Diniz, (2007), os investimentos no Nordeste entre as décadas de 1960 e 1980 foram expressivos mediante blocos de política pública, como o de incentivos fiscais, o de infraestrutura e o de investimentos produtivos das empresas estatais. Segundo o autor, entretanto, não se pode esperar resultados radicais em períodos curtos, já que as desigualdades decorrem de problemas estruturais. Para Diniz (2007), problemas na educação, na saúde, na habitação, no saneamento e de pobreza não se solucionam no marco regional, requerem uma abordagem nacional de reorientação do gasto público.

As posições de Diniz colocam a questão do Nordeste e das demais regiões ditas periféricas como de desenvolvimento tardio ante a Região Sudeste, devendo-se buscar soluções a médio e a longo prazo, visando corrigir as desvantagens comparativas que têm suas raízes em aspectos econômicos,

políticos, culturais e históricos que influenciaram no desenvolvimento retardatário dessas regiões.

Um terceiro período na análise da questão regional é aquele da industrialização a qualquer custo ou “industrialização em

marcha forçada”, seguida de um esforço de *catching up* tecnológico, na visão de Castro (2001). Nesse período funcionou como centro de debates e de difusão destas ideias a Fundação Joaquim

Nabuco, mais propriamente a Diretoria de Pesquisas Sociais que, durante quase duas décadas, vem realizando, bianualmente, o *Seminário de Modernização Tecnológica Periférica*. Estes debates foram resultados de pesquisas e reflexões que sinalizaram para políticas que estimulassem a competência do território na geração de inovações. Nas análises em nível regional, analisando o desequilíbrio econômico e as desvantagens estabelecidas nas relações comerciais, há autores que chamam a atenção para a importância de uma capacidade regional de gerar inovações e outras competências que tornem menos assimétricas as relações de troca. As abordagens de Sicsú (2000), Sicsú e Bolaño (2007), Galvão (2004), Albuquerque e Rocha (2005) e Baiardi (2003) dão destaque para a necessidade de políticas regionais que favoreçam as condições para o surgimento de um sistema regional de inovações, como condição essencial para a geração de inovações tecnológicas. O último deles, Baiardi (2003), lista Marshall, Landes, Benko, Vernon, Labini e Porter, entre outros, como autores que têm em comum a visão de que competências no território se expressam via aglomeração produtiva, via instituições de ensino e pesquisa e via sistemas regionais de inovação, componentes decisivos para o desenvolvimento regional.

Em geral, este pensamento defende a implantação e/ou ampliação de políticas de fortalecimento da economia regional, tendo em conta os novos paradigmas tecnológicos, as bases produtivas e as

Problemas na educação, na saúde, na habitação, no saneamento e de pobreza não se solucionam no marco regional, requerem uma abordagem nacional de reorientação do gasto público

cadeias de conhecimento, envolvendo todos os atores do “Triângulo de Sábato”.²

Os resultados mais marcantes desta leva de debates que associavam as competências tecnológicas no território com a industrialização e o desenvolvimento sustentado e sustentável foram a implantação do Polo

Digital e a criação do Instituto Nacional do Semiárido (INSA), em Campina Grande, e do Centro de Tecnologias Estratégicas do Nordeste (Cetene), em Recife. O Cetene é uma unidade de pesquisa e desenvolvimento do MCT, vinculada ao Instituto Nacional de Tecnologia (INT). Este centro foi criado em 2005 visando apoiar o desenvolvimento tecnológico da Região Nordeste por meio da integração entre o conhecimento e o fomento ao desenvolvimento econômico.

O Cetene pretende, através das diversas competências de sua organização, se constituir em um instrumento importante de inserção de tecnologias no setor produtivo e na sociedade. As ações que compreendem este conceito vão desde a orientação para a implantação de projetos tecnológicos, fundamentados a partir de estudos científicos, até a organização em cooperativas e/ou associações para capacitação de comunidades-alvo, visando assimilar as técnicas de implantação das atividades dos projetos. Em essência, o Cetene se propõe a: 1) ser um centro de excelência em pesquisa, desenvolvimento e inovação (P&D&I); 2) apoiar o desenvolvimento industrial e a agroindústria da região pela execução de projetos em cooperação e prestando serviços tecnológicos de alto nível; 3) disponibilizar laboratórios e equipamentos de nível internacional para a comunidade acadêmica como

Não são recentes a discussão e a ideia de que a industrialização, fundamentada em inovações, remete a desenvolvimento

facilidades abertas (*open facilities*); 4) viabilizar a inserção de tecnologias maduras no setor produtivo, e 5) constituir-se em um fórum permanente de difusão tecnológica, abrigando eventos, promovendo cursos, *workshops* e outras iniciativas para acelerar o fluxo e a transferência de informação e de conhecimento.

A INDUSTRIALIZAÇÃO COMO ROTA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Não são recentes a discussão e a ideia de que a industrialização, fundamentada em inovações, remete a desenvolvimento. Este é o entendimento de que tal processo propicia um incremento positivo no nível do produto, no chamado crescimento econômico (OLIVEIRA, 2002). Este quase consenso fez com que todos os países do mundo, sobretudo na primeira metade do século passado, perseguissem os objetivos de ampliar a base industrial e a infraestrutura que lhes correspondiam. O Brasil não foi exceção, e, como o crescimento era mais óbvio nos territórios nos quais já existiam estruturas industriais que permitissem externalidades positivas e oportunidades de relações intersetoriais, as desigualdades entre as regiões do país aumentaram. Não obstante, não se fragilizou a ideia de que é a industrialização que estabelece a diferença entre ser ou não ser um território desenvolvido e que todos os territórios deveriam industrializar-se. Os estudos sobre política e sobre a concentração industrial no Brasil, de Wilson Cano e Luiz Carlos Bresser-Pereira, reforçam esta concepção.

Cano (1998) descreve o processo de concentração industrial no Brasil fazendo uma análise histórica do crescimento industrial de São Paulo. No início do século XX, a indústria paulista ainda era tímida, destacando-se o setor têxtil em comparação às indústrias de vestuário, alimentos e bebidas. Havia, também, naquela época, algumas indústrias

² Triângulo de Sábato, cujos vértices são o setor de produção de conhecimento, o Estado e o setor privado. Mencionado pela primeira vez por Jorge Sábato, em artigo conjunto com Natalio R. Botana, publicado em 1967, intitulado “La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina (cf. Sabato, J. (org.) *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia - tecnología - desarrollo - dependencia*. Paidós (1975, p. 143-154).

mecânicas que já produziam máquinas, equipamentos e instrumentos de trabalho que serviram, *a priori*, à atividade cafeeira, uma espécie de D1³ da economia e cuja dinâmica independia de massa salarial, pois seu mercado era a produção agrícola.

Estas indústrias que já atuavam na atividade cafeeira do estado de São Paulo e, conseqüentemente, acumularam alguma capacitação, ganharam impulso e mais notoriedade com a expansão das massas de lucros do café, decorrentes do aumento dos preços de tal produto, tanto interna quanto externamente. Vale lembrar a atuação do estado em manter a estabilidade dos rendimentos provenientes do café por meio de subsídios que garantiam à elite produtora proteção diante de oscilações no mercado internacional. Os cafeicultores, por meio desta política de subsídios de preços, preservaram *status* e condições de investimento.

Ademais, a contar como desvantagem da indústria no Nordeste sincronicamente ao Sudeste estaria o fato de que, enquanto a atividade cafeeira de São Paulo experimentara novas relações de produção com a mão de obra de imigrantes italianos na segunda metade do século XIX, no Nordeste a escravidão perdurou até a abolição, e, após esta, não se pode dizer que homogênea tenha surgido um mercado livre de força de trabalho, requisito para a constituição de uma massa salarial que viabilizasse um mercado para uma indústria emergente de bens consumo. Por sua vez, diferentemente do Sudeste com a produção cafeeira, o complexo produtivo agroaçucareiro do Nordeste brasileiro, além de estar defasado tecnologicamente em relação ao Caribe – visto que a conversão do engenho em engenho central e deste para usina no Brasil foi muito lenta –, não demandava na mesma medida equipamentos e instrumentos de trabalho

para suas atividades produtivas, não tendo, portanto, uma relação intersetorial forte com o que poderia ser o D1 da economia nordestina. Com o aumento das exportações de café, antes do seu declínio, o

país aumentava a sua capacidade de importar. Criavam-se, então, as condições para que outros setores, além do cafeeiro, também pudessem se desenvolver, importando e transformando seus lucros

em capital industrial. O capital cafeeiro favoreceu, dessa forma, as condições para a acumulação de capitais e a complexificação da economia com a ampliação do crédito, a criação de novos bancos privados e o surgimento de pequenas indústrias com gênese no artesanato, voltadas para o consumo dos capitalistas (D2) e para o consumo dos trabalhadores (D3).

Convém lembrar que, em pesquisa empírica, Bresser-Pereira (1964) demonstrou que o empresariado paulista destas indústrias era, em 85%, de descendência de imigrantes e, dentre estes, 35% eram de origem italiana. A origem étnica do empresariado foi, sem dúvida, um fator predominante no nascimento e na consolidação do parque industrial paulista, pois a maior parte dos imigrantes não ibéricos detinha uma capacidade artesanal ou tinha experiências familiares de artesanato e condução de pequena indústria caseira. De outro modo, como lembrou Baiardi (1994), a possibilidade de o Sudeste ter sido, em alguma medida, historicamente mais próximo de uma colônia de povoamento, e sendo a propensão a assumir riscos capitalistas mais presente nos imigrantes, foi fator que concorreu decisivamente para que a região se industrializasse primeiro que o Nordeste.

Diante desse cenário favorável, os fluxos de capital do café para a indústria se ampliaram e a Região Sudeste, devido a todas as condicionantes históricas referidas, destacou-se adiante das demais regiões do país na formação de um parque industrial. Há que se lembrar também que a economia

**A origem étnica do empresariado
foi, sem dúvida, um fator
predominante no nascimento
e na consolidação do parque
industrial paulista**

³ De acordo com os esquemas de reprodução de Kalecki, D1 é o departamento produtor de bens de produção, D2 é o produtor de bens de consumo capitalista e D3, o de bens de consumo de trabalhadores.

cafeieira paulista vinha paulatinamente demonstrando capacidade de resolver sérios problemas de infraestrutura, o que iria beneficiar indiretamente o desenvolvimento da indústria, diminuindo os custos de produção e tornando mais fácil a transferência de capitais do café para a indústria.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, criaram-se condições para que a mão de obra não pressionasse o custo de produção. A legislação permitia que mulheres e crianças trabalhassem a preços menores, pressionando os salários para baixo. A agricultura reestruturou-se com a vinda de imigrantes e aumentou sua produtividade, de forma que o suprimento de alimentos para os trabalhadores e o fornecimento de matéria-prima para a indústria de alimentos foram estabilizados, com implicações na manutenção e na elevação de salários reais.

Instaladas as condições para o desenvolvimento industrial, o capitalismo plenamente constituído avança no Sudeste, enquanto no Nordeste permanece uma base produtiva concentrada na produção de algodão e açúcar em grandes latifúndios, os quais dependiam de mercados externos, uma vez que a indústria têxtil, que surgira ainda durante a escravidão, não se modernizara.

Com a indústria criada, ainda que de forma incipiente, o capital, agora industrial e não mais essencialmente agrícola, se expandia na virada do século XIX para o século XX. A inexistência de concorrentes e a existência de mercados (regiões) não contemplados pelo processo de industrialização garantiam mercado para a indústria de São Paulo que iniciava um processo de acumulação sem precedentes na história do Brasil. Outrossim não se pode deixar de considerar o isolamento entre as regiões como um fator determinante para o processo de concentração e, conseqüentemente, de desequilíbrios entre elas. Anteriormente à integração rodoviária, a partir de 1950, os sistemas de

transporte eram deficientes e o mercado inter-regional, fragilizado. Os complexos agroexportadores das regiões periféricas limitavam-se às transações externas, o que acabou por dificultar uma possível inter-relação entre as regiões e seus complexos produtivos.

Ademais, falar em desequilíbrios não é reduzir as diferenças regionais apenas ao aspecto econômico. Conforme Oliveira (2002), pensar em desenvolvimento é pensar também em distribuição de renda, condições de saúde, educação, preocupação com o meio ambiente e, portanto, voltar-se para a qualidade de vida. São nessas esferas, também, que se exibem as disparidades entre as diferentes regiões do país.

Não por acaso, Guimarães Neto (2005) comunga da afirmação acima referida de Oliveira e aponta para algumas desigualdades ainda hoje existentes, não só entre as regiões, mas no interior delas, o que leva o Brasil a apresentar ainda indicadores de desenvolvimento distantes dos países industrializados. Em suas pesquisas, o autor destaca a existência de três “Brasis”, com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) que variam entre elevado, médio e reduzido. Não é espantoso saber que o pior índice encontra-se nas regiões periféricas, principalmente Norte e Nordeste. Todas as nove unidades da Federação do Nordeste exibiam baixo desempenho.

O conjunto de desigualdades inter-regionais no Brasil reflete não somente nos níveis diferentes de industrialização e de estruturas produtivas, mas também nos níveis de remuneração no mercado de trabalho. A concentração econômica consolidou uma divisão regional de trabalho perversa, a qual acabou por ampliar as diferenças, exigindo que a busca por uma maior equidade entre as regiões dependa de políticas de largo alcance e de longo prazo, nas quais não podem faltar investimentos ingentes em infraestrutura, serviços básicos, educação superior e ciência e tecnologia.

Pensar em desenvolvimento é pensar também em distribuição de renda, condições de saúde, educação, preocupação com o meio ambiente e, portanto, voltar-se para a qualidade de vida

DIFERENCIANDO INDUSTRIALIZAÇÃO (CRESCIMENTO) DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL SUSTENTÁVEL

Durante muito tempo pensava-se que o crescimento econômico era, em última instância, o determinante para o desenvolvimento, entendido este como bem-estar e integração social. Desse modo, entendia-se que o desenvolvimento de uma nação era, simplesmente, função do crescimento econômico. Ressaltava-se a combinação de alguns fatores essenciais, tais como: suas condições iniciais, recursos naturais, capital humano, dimensão do país, história e geografia, além de boas práticas econômicas. Supunha-se que a nação que conseguisse expandir sua economia proporcionaria, a reboque, o seu desenvolvimento político e social.

Entretanto, deve-se diferenciar, de acordo com Sandroni (2001), desenvolvimento de crescimento econômico. O desenvolvimento é o crescimento econômico acompanhado pela melhoria do padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura de sua economia. O desenvolvimento depende das características próprias de cada localidade (situação geográfica, passado histórico, extensão territorial, população, cultura e recursos naturais) (SANDRONI, 2001, p. 169). Vasconcellos e Garcia (1998) concordam com o mesmo pensamento, afirmando que o desenvolvimento deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida. Entende-se como crescimento econômico o aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços de determinado país ou área econômica. “O crescimento de uma economia pode ser indicado pelo índice de crescimento da força de trabalho, pela proporção da receita nacional poupada e investida e pelo grau de aperfeiçoamento tecnológico” (SANDRONI, 2001, p. 141).

Segundo Souza (1993), ainda hoje há duas

correntes do pensamento econômico sobre o tema do desenvolvimento. A primeira enxerga o crescimento econômico como sinônimo do desenvolvimento. Já a segunda considera-o como condição indispensável para o desenvolvimento, mas não suficiente.

Conforme Oliveira (2002), o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem

econômica, política e, principalmente, humana e social. Sendo assim, o desenvolvimento é o crescimento transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades humanas, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outros. Desta forma, o crescimento econômico é, essencialmente, um requisito para a superação da pobreza e para a construção de um padrão digno de vida, mas o desenvolvimento não se reduz a ele.

Nesse contexto, muitos países em desenvolvimento conceberam políticas nas quais o desenvolvimento econômico igualava-se ao crescimento da economia pela via da industrialização. Este foi o caso do Brasil nos anos 40 e 50 do século passado, quando havia unanimidade das várias visões com relação à necessidade da industrialização a qualquer custo. A única exceção neste pensamento único era Ignácio Rangel, que defendia o planejamento como instrumento para dinamizar a economia, dirigindo o fluxo de investimentos gerado nos “elos fortes” do sistema para os “elos frágeis”, aqueles com capacidade ociosa. Esta estratégia promoveria uma progressiva modernização da agricultura, incentivaria a industrialização do campo e evitaria grandes concentrações industriais e concentrações humanas (BIELSCHOWSKY, 1988). Como se pode ver, o pensamento de Ignácio Rangel encontrava-se muito mais associado à ideia de desenvolvimento que os demais. O cerne desta discussão centra-se no fato de que a industrialização, apesar de gerar crescimento, em alguns casos amplia também a distância entre crescimento econômico e desenvolvimento,

pois traz junto consigo, dentre outros aspectos, a destruição e a poluição do meio ambiente, as distorções da urbanização e, principalmente, a alienação do ser humano (SLIWANY, 1987). Desta forma, Oliveira (2002) afirma que:

Por muito tempo foi esquecido que as pessoas são tanto os meios quanto

o fim do desenvolvimento econômico. O que importa, na verdade, mais do que o simples nível de crescimento ou de industrialização, é o modo como os frutos do progresso, da industrialização, do crescimento econômico são distribuídos para a população, de modo a melhorar a vida de todos (OLIVEIRA, 2002, p. 45).

Neste sentido, mais importante que pensar em desenvolvimento é entender e promover o desenvolvimento humano, um conceito muito mais amplo e atual, uma vez que vem ocupando lugar de destaque nas discussões a partir da década de 90. É por essa razão que Sen (2000) afirma que mais importante do que crescer simplesmente, é fazer com que os benefícios desse crescimento alcancem o maior número possível de cidadãos, para, então, poder se falar em desenvolvimento. É o que se classifica como justiça social, e, conseqüentemente, se tem, a partir daí, a economia social, acessível a todos e a serviço de todos.

Quando se fala em desenvolvimento humano, remete-se ao conceito de economia social e ao fato de que, para que haja tal desenvolvimento, faz-se necessário expandir as liberdades reais dos indivíduos. Para que isso ocorra de fato, deve haver a ampliação do PIB e a melhoria dos direitos aos serviços sociais básicos como saúde, educação e renda, indicadores estes que compõem o IDH⁴. O

Mais importante do que crescer simplesmente, é fazer com que os benefícios desse crescimento alcancem o maior número possível de cidadãos

IDH foi criado por Mahbub ul Haq (1934–1998) com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2005), o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da “felicidade” das pessoas, nem indi-

ca “o melhor lugar no mundo para se viver”. Além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. Segundo o Atlas de Desenvolvimento, os mesmos critérios de análise para o IDH dos países são utilizados para análise do IDH dos municípios. O IDH dos municípios é resultado da média aritmética dos três subindicadores que o compõem, quais sejam: educação, renda e longevidade.

Há poucas décadas, o Brasil tinha como prioridade o desenvolvimento econômico, a modernização do Estado, a participação política, a democracia e a mobilidade social. Atualmente, os temas dominantes são a pobreza, a exclusão social e o desenvolvimento sustentável. Não que estas questões não estivessem presentes no passado, mas elas eram vistas como decorrência dos problemas, deficiências ou desajustes na ordem econômica, política e social que seriam resolvidos e superados na medida em que estes problemas fossem sendo equacionados. Hoje, o tema da pobreza aparece no primeiro plano, requerendo atenção imediata e definindo o foco a partir do qual as demais questões são vistas e tratadas.

Ao contrário do que pode parecer, pobreza e exclusão social não são conceitos óbvios, que surgem naturalmente como direitos humanos inquestionáveis a partir da consciência moral das pessoas. Eles são construídos historicamente, elaborados e processados pelas agências estatísticas e pelos cientistas sociais, e transformados em palavras de

⁴ O Índice de Desenvolvimento Humano foi divulgado pela primeira vez em 1990 no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB per capita).

ordem de partidos políticos e movimentos sociais. Na passagem da consciência moral para o mundo prático da política e da ação governamental, os direitos humanos transformam-se, adquirem vida própria, e suas origens se obscurecem, dificultando o entendimento e prejudicando, muitas vezes, os próprios objetivos que se deseja alcançar.

Conforme as considerações levantadas por Sen (2000), deve haver, portanto, o cuidado para não se recair na discussão acerca dos conceitos de crescimento econômico e desenvolvimento, pois não é possível se pensar em desenvolvimento de um país quando este se desenvolve em apenas um aspecto, seja político, econômico ou social.

Alguns autores consideram também que o desenvolvimento deve ocorrer com o aumento da dotação de capital social, que diz respeito à capacidade de organização da comunidade com relação à conscientização, à busca e à realização dos seus direitos civis e constitucionais. De acordo com Putnam, Leonardi e Nanetti (2002), o capital social é o cimento que liga as três esferas que compõem a sociedade, quais sejam a econômica, a social e a cultural. E é através dele que o cidadão atenta-se para o seu verdadeiro papel na comunidade onde está inserido e atua.

O ESTADO ENQUANTO MEDIADOR DAS DISPARIDADES REGIONAIS

De acordo com Saldanha (2006), o Estado é uma entidade que possui o poder de regular e disciplinar as relações entre os membros que compõem uma sociedade, visando garantir a sobrevivência e o bem-estar geral da população. Além disso, ele, o Estado, é uma criação da própria sociedade moderna, para servi-la⁵.

No passado, quando as famílias viviam isoladas, lutando pela sobrevivência e com apenas algumas

poucas necessidades básicas que deveriam ser atendidas, o Estado não existia e nem precisaria existir. Entretanto, quando as sociedades foram tornando-se cada vez mais complexas, com a expansão de grandes agrupamentos humanos que disputavam o atendimento a um número cada vez maior de necessidades, a criação do Estado tornou-se indispensável. A ausência dele não garantiria a propriedade privada, a ordem pública e nem o direito à família e impediria o desenvolvimento da sociedade civil (HEGEL, 1989, 2009; BOBBIO, 1985; BOBBIO et al., 1991).

Isso porque, em uma sociedade onde não existisse um poder capaz de disciplinar a distribuição dos bens e que servisse para garantir a ordem pública, certamente, de acordo com Hobbes (1979), beiraria os limites da barbárie, em que somente os mais fortes da espécie sobreviveriam. É por essa razão que a sociedade transferiu a esta instituição, por ela mesma organizada, parte de seu poder de ação e de sua liberdade, para que, por intermédio das leis, da aplicação da Justiça e do recolhimento de impostos, fosse garantida a ordem interna e promovido o atendimento às necessidades mais básicas de todo o conjunto macro da população. A ação do Estado, em vários momentos da história, é extremamente importante, podendo proporcionar tanto resultados positivos como também negativos para o conjunto da população (BOBBIO et al., 1991).

É relevante ressaltar que o Estado desempenha papel fundamental no processo de diminuição dos desequilíbrios regionais e, no caso específico do Brasil, é igualmente necessário lembrar a atuação do mesmo Estado no processo de consolidação da hegemonia econômica do Sudeste.

Conforme Suzigan e Villela (1997), a partir do anos 30 do século passado, e com maior ênfase até a década de 70, observa-se uma continuada e consistente ação do Estado brasileiro para ampliar e consolidar o parque industrial do país por meio de políticas industriais e inúmeros planos, todos eles tendo como foco a Região Sudeste, na qual já se tornara irreversível a concentração produtiva. Eram

⁵ Obviamente que nem todos os autores concordam com isto. Bobbio (1985) sugere que sistemas políticos que cumpriam de alguma forma as funções do Estado já existiam desde antes da Antiguidade Clássica.

as políticas industriais visando à substituição de importações e ao estímulo a determinados setores.

Com o aprofundamento dos desequilíbrios regionais e as implicações destes em termos de tensões sociais no fim da década de 50 e início dos anos 60 do século XX, tem início uma ação planejada do Estado que, em parceria com órgãos internacionais, elabora planos de desenvolvimento e intervenção visando atenuar as desigualdades regionais em termos de concentração produtiva, renda e bem-estar.

Para isso foram criadas comissões, ministérios, secretarias etc. Esses órgãos buscavam maior articulação entre as regiões menos desenvolvidas e a economia industrial mais desenvolvida do Sudeste. Buscou-se reduzir as barreiras alfandegárias interestaduais, com o intuito de estimular o comércio e, conseqüentemente, a interligação entre as regiões. Ademais, para maior mobilidade do capital, foram criados “institutos, empresas estatais, autarquias, departamentos, conselhos e outros organismos” (CRUZ, 1999, p. 49) para uma melhor e mais ágil atuação do Estado em seu papel de integrar a economia nacional, sem refletir devidamente sobre as vantagens e desvantagens regionais.

Várias foram as tentativas de se produzirem diagnósticos e propostas voltadas para a redução das desigualdades intra e inter-regionais. Mas a primeira tentativa concreta, que enxergava a questão da desigualdade regional no âmbito nacional, ocorreu com o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Desse grupo resultou a Sude-ne, coordenada pelo economista Celso Furtado.

Entretanto, como afirma Bresser-Pereira (1982),

[...] o papel da Sudene não foi o de eliminar as desigualdades regionais, e sim interromper o processo de agravamento das mesmas. Claro que esse papel foi reformulado, distanciando-se um pouco do que pregava Celso Furtado, que era justamente o de repassar fundos públicos

para a economia nordestina, com participação efetiva dos governos dos estados. (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 86).

Como esses repasses incluíam redução da carga tributária para as empresas que investissem no Nordeste, dentre outros aspectos, o que aconteceu de fato não foi a atração, mas apenas a transferência de capital industrial do Sul para o Nordeste, por meio das

instalações das empresas filiais neste último.

As inúmeras propostas de redução das desigualdades regionais, que afetam diretamente o país em nível nacional e até mesmo internacional, devem ser consideradas e tratadas com mais racionalidade. Em síntese, o planejamento regional, apesar do esforço realizado, não foi capaz de reduzir o desequilíbrio entre Sudeste, Sul e Nordeste porque permaneceu submetido à lógica do mercado e não foi sequer capaz de se contrapor às estruturas mercantis do capital dominante no Nordeste (BRESSER-PEREIRA, 1982, p. 87).

Assim, pode-se afirmar que, cabendo ao Estado o papel decisivo na regulação da economia e da vida em sociedade, é, portanto, na esfera da sociedade política e na sua relação com a sociedade civil que devem estabelecer-se os pactos para a redução dos desequilíbrios regionais. Entretanto, para se obter maior eficiência na redução dos desequilíbrios regionais, é necessário, como afirmou Cano (1998), perceber que a raiz de tais problemas reside principalmente na periferia, nas próprias regiões retardatárias e não apenas nas relações com os centros industrializados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não se pode considerar o pioneirismo industrializante da Região Sudeste comparativamente às demais regiões do Brasil como a *causa causans*

dos desequilíbrios regionais. Entretanto, não se pode negar o papel de destaque que o complexo cafeeiro paulista e o Estado assumiram nesse processo de acicatar as oportunidades de negócios industriais que foram surgindo na passagem do século XIX para o século XX no eixo estabelecido entre os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Diversos aspectos contribuíram para aprofundar tais disparidades, entre eles, além do papel assumido pelo Estado no período da industrialização, também a conduta da elite nordestina, resistente às mudanças de sua base produtiva e com gigantesca desvantagem em termos de mentalidade empresarial e propensão a assumir os riscos capitalistas.

Nas políticas públicas de redução dos desequilíbrios regionais, conviria que o enfoque não se centrasse na industrialização convencional, mas sim no desenvolvimento sustentável, no qual a indústria de transformação é apenas um, mas não necessariamente o principal, objetivo. Nesse novo enfoque pós-crise, o Estado deve assumir o papel de destaque, é seu dever eliminar (ou ao menos amenizar) as distorções entre os espaços que compõem a Federação através de políticas adequadas e eficientes. Ademais, para que suas políticas atuem de forma realmente eficiente, é preciso definitivamente afastar a ideia de que apenas a industrialização é capaz de promover o desenvolvimento por si só.

Em relação à esperança de se reduzirem as desigualdades regionais mediante a geração de conhecimento autóctone aplicado, uma vez que o INSA ainda não apresentou nenhum resultado em termos de inovação tecnológica, a grande expectativa de poder revolucionar as relações do ambiente acadêmico com as empresas e potencializar o

registro de patentes passou a ser o Cetene. Contudo, até o presente momento, as expectativas não vêm-se confirmando. O Cetene presentemente está executando 31 projetos de pesquisa P&D nas seguintes áreas: nanotecnologia, microscopia, integração de circuitos e sistemas, biofábrica e biocombustíveis (ver Quadro 1). Destes, apenas quatro são com empresas e, dentre eles, predominam as ciências agrárias/biológicas. Nem todas as atividades podem, a rigor, ser consideradas projetos de P&D. Algumas têm como escopo a adaptação tecnológica e não a inovação. Um quadro que também revela o menor número de atividades com o setor privado é a relação de parcerias. O Cetene elenca 38 parceiros, dos quais apenas dez são empresas.

Quando se tenta avaliar o desempenho do Cetene à luz de sua missão, suas diretrizes, seus objetivos e metas, comparados com sua *performance* e com o que diz a experiência internacional e nacional sobre terceirização de P&D, constata-se que na instituição não existem regras explicitadas de negociação de contratos de oferecimento de *facilities*, e não se sabe se as atualmente praticadas são compatíveis com as expectativas dos demandantes no caso de universidades, centros de pesquisa e empresas. Cada contrato assume uma forma, de acordo com as conveniências. Da mesma forma não existem regras claras sobre os contratos de benefícios recíprocos entre as partes no caso de patentes bem-sucedidas em termos de mercados.

Por sua vez, as ações de fomento e difusão do conhecimento por parte do Cetene não mostram estar contribuindo para redes de relacionamentos dentro da comunidade de pesquisadores e de

Área de Pesquisa/ setor	Nanotecnologia	Microscopia	Integração de circuitos e sistemas	Biofábrica	Biocombustíveis
Público	4	5	2	9	7
Privado	0	1	2	1	0
Total	4	6	4	10	7

Quadro 1
Projetos por eixo de competência do Cetene

Fonte: Elaboração própria.

empresários e para surgimento de *stakeholders* internos e externos. Nada indica que o Cetene esteja credenciando-se para ser peça essencial de um sistema de inovação regional. Ainda nesta linha de elementos superestruturais, não existe no Cetene uma cultura de parceria em P&D&I com as empresas por parte dos pesquisadores, muitos dos quais se percebem como servidores públicos que buscam, mediante as pesquisas, melhorar seus currículos. A título de finalização, se pode dizer que, não obstante o Cetene estar contribuindo para o avanço do conhecimento, o que indica o número de artigos publicados em periódicos indexados, a organização está muito distante do que se propunha a realizar.

Seria utópico acreditar que os desequilíbrios regionais serão facilmente superados por políticas adotadas pelo Estado sem um envolvimento da sociedade civil. É necessário retomar este debate iniciado na década de 50 do século passado e colocá-lo na esfera do pacto federativo, fazendo prevalecer a dimensão nacional do problema. Cada unidade da Federação tem especificidades e deve se integrar ao todo de modo simétrico e sem desvantagens. Para que isto aconteça, as soluções não serão dadas somente pelo mercado, cada vez menos influente na distribuição de oportunidades e na correção de desequilíbrios setoriais e regionais. O desenvolvimento da nação deve ser entendido como o de todos os territórios que a compõem e de todos os segmentos que integram o corpo social. Neste sentido, observa-se que ainda falta definir um projeto Brasil, pensado para fortalecer a integração nacional dentro do escopo de um desenvolvimento sustentável e incluyente em todas as suas dimensões.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, L. N.; ROCHA NETO, I. *Ciência, tecnologia e regionalização*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- BACELAR, T. A questão regional e a questão nordestina. In: TAVARES, M. C. (Org.). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- BAIARDI, A. Padrões culturais e resistência a mudanças: obstáculos à democracia e ao desenvolvimento no Brasil. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 1, n. 3, dez. 1994.
- _____. Política regional de C&T como instrumento de modernização tecnológica da periferia. In: SEMINÁRIO MODERNIZAÇÃO TECNOLÓGICA PERIFÉRICA, 8., 2003, Recife. *Anais...* Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003. v. 1, p. 114-134.
- _____. Transição tecnológica na produção de açúcar no Recôncavo da Bahia. In: ENCONTRO ESTADUAL DE HISTÓRIA, 4., 2008, Vitória da Conquista, BA. *Anais...* Vitória da Conquista: ANPUH/BA, 2008.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: PNPE; IPEA, 1988.
- BOBBIO, N. *Stato, governo, società*. Torino: EINAUDI, 1985.
- BOBBIO, N. et al. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 1991.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Origens étnicas e sociais do empresário paulista. *Revista de Administração e Economia*, v. 4, n. 11, p. 83-103, jun. 1964
- CALDEIRA, J. *Mauá, empresário do império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- _____. *A Nação mercantilista*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP; IE. 1982. (30 anos de Economia, UNICAMP, 2).
- _____. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: UNICAMP, IE. 1998. (30 anos de Economia, UNICAMP, 1).
- CASTRO, A. B.; VELLOSO, J. P. R. (Org.). *O desenvolvimento brasileiro da era Geisel ao nosso tempo*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Altos Estudos, 2001.
- CRUZ, R. C. *A inserção de Feira de Santana (BA) nos processos de integração produtiva e de desconcentração econômica nacional*. 1999. Tese (Doutorado)- Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 1999.
- _____. *Marcos teóricos para a reflexão sobre as desigualdades regionais: uma breve revisão da literatura*. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 3, n. 3, jan. 2000.
- DINIZ, C. C. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil In: SZMRECSÁNYI, T.; COELHO, F. *Ensaio de história do pensamento econômico no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2007.

- DOBB, M. *Studies in the development of capitalism*. Abingdon: Routledge Paperback, 2008.
- FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S. A., 1964.
- _____. *Seca e poder*. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.
- GALVÃO, A. C. F. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições da experiência europeia*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub>>. Acesso em: 15 nov. 2005.
- HEGEL, G. W. F. *A Sociedade civil burguesa*. Trad. José Saramago. São Paulo: Edições Mandacarú, 1989.
- _____. *Princípios da filosofia do direito*. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- HOBBS, T. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- OLIVEIRA, F. Economia brasileira: crítica da razão dualística. In: OLIVEIRA, F.; SÁ JR. F. *Questionando a economia brasileira*. São Paulo: Seleções CEBRAP; Brasiliense, 1975.
- _____. *Elegia para uma re (li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 43-48, maio/ago. 2002.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Desenvolvimento Humano e IDH*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. Acesso em: 19 dez. 2005.
- PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. *Comunidade e democracia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- SANDRONI, P. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 2001.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SLIWANY, Regina Maria. *Estatística social: como medir a qualidade de vida*. Curitiba: Araucária Cultural, 1987.
- SICSU, A. B. *Inovação e região*. Recife: Unicap, 2000.
- SICSU, A. B.; BOLAÑO, C. R. S. Ciência, tecnologia e desenvolvimento regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, SP, v. 3, n. 1, p. 23-50, jan./abr. 2007.
- SOUZA, N. J. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 1993.
- SUZIGAN, W. N.; VILLELA, A. V. *Industrial policy in Brazil*. Campinas, SP: Instituto de Economia, 1997.
- VASCONCELLOS, M. A.; GARCIA, M. E. *Fundamentos de economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

Artigo recebido em 14 de maio de 2013
e aprovado em 19 de junho de 2013.

As regiões de crescimento no Nordeste: o caso de Santa Cruz do Capibaribe

*Lucas Bispo de Oliveira Santos**

*Ramom Pereira da Silva Machado***

* Graduando em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

lucasoliveira_ba@hotmail.com

** Graduando em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

rpsmachado.ssa@hotmail.com

Resumo

Este trabalho identifica as dinâmicas locais e regionais de cidades pequenas e médias dos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará, destacando o crescimento econômico e a importância delas na Região Nordeste. Através de análises acerca das feiras de confecção de Santa Cruz do Capibaribe, Toritama e Caruaru, da feira religiosa de Juazeiro do Norte e do cultivo de frutas tropicais do Vale do São Francisco nas cidades de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE). Para tal, foi feita uma contextualização histórica da ocupação e do desenvolvimento da Região Nordeste, mostrando o imaginário que se construiu em torno desta região e quais as novas realidades que se apresentam atualmente. Em relação às análises empíricas, focou-se principalmente na feira de Santa Cruz do Capibaribe, por se ter, em relação a esta, um maior aprofundamento através de observações diretas e aplicação de questionários.

Palavras-chave: Região Nordeste. Feiras. Dinâmicas regionais. Polos de crescimento.

Abstract

This study identifies the dynamics of local and regional small and medium cities in Pernambuco, Bahia and Ceará, emphasizing economic growth and the importance of them in the Northeast. Through analyzes of trade clothing of Santa Cruz do Capibaribe, Toritama and Caruaru, the fair religious Juazeiro and the cultivation of tropical fruits of the São Francisco Valley in the cities of Juazeiro (BA) and Petrolina (PE). To do so, shall be a historical contextualization of the occupation and development of the Northeast, showing the imaginary that was constructed in this region and what the new realities that present themselves today. Regarding empirical analysis focuses mainly on the Santa Cruz fair Capibaribe, for there to have a deeper understanding through direct observations and application of questionnaires.

Keywords: Northeast region. Fairs. Regional dynamics. Poles of growth.

INTRODUÇÃO

No transcurso da saída de campo que ocorreu entre os dias 11 e 17 de junho de 2012, foram observadas realidades distintas em três estados do Nordeste: Pernambuco, Bahia e Ceará (Figura 1). Esta reflexão gira em torno das dinâmicas locais e regionais das cidades visitadas, destacando o crescimento urbano e econômico, principalmente de Santa Cruz do Capibaribe, cidade principal deste recorte analítico.

O Nordeste do Brasil possui regiões isoladas onde o progresso se fez presente com as instalações de polos de crescimento com o intuito de desenvolver pontos estratégicos em cada estado. Em destaque, são analisados aqui os seguintes polos: o polo religioso em Juazeiro do Norte, no Ceará; o fruticultor, entre Petrolina (PE) e Juazeiro da Bahia, e o Polo de Confeções do Agreste (PCA) em Pernambuco, principal local desta pesquisa.

Juazeiro do Norte, no Ceará, diferentemente dos outros polos de desenvolvimento que cresceram com as instalações de indústrias, tem no turismo religioso e no comércio e serviços as suas maiores arrecadações, tornando-se o município principal situado na região do Araripe, ou na Região Metropolitana do Crajubar.

Com aproximadamente dois milhões de romeiros visitando a cidade por ano, Juazeiro do Norte tornou-se um dos maiores polos religiosos da América Latina, onde milhares de cidadãos de classes sociais menos favorecidas trabalham em torno das festas em louvor ao Pe. Cícero, desde o mercado informal de vendas de fitas e santinhos, ao ramo hoteleiro muito diversificado.

Já o polo do submédio São Francisco, situado no sertão nordestino, representado pelos municípios de Petrolina, em Pernambuco, e Juazeiro, na Bahia, tem aproximadamente meio milhão de habitantes e é grande produtor de fruticultura irrigada e vinhos.

Conhecido por muitos como uma região de seca e pobreza, o sertão nordestino ganha vida, sobretudo nos dois municípios vizinhos, devido à

implantação, por parte dos governos interestaduais a partir do final dos anos 1960, de diversos perímetros públicos (e mais tarde particulares) irrigados e à promoção de outros estímulos governamentais para a iniciativa privada no setor agropecuário. Tais iniciativas desmistificam, assim, a ideia de que todo o sertão seja subdesenvolvido e estimula o aparecimento de outras indústrias fornecedoras de insumos e equipamentos, de melhoramento agrícola, de pesquisas, de capacitação de mão de obra, além do aumento do crédito bancário.

O termo região aplicado neste contexto explicita o sentido de identidade e potencialidade de cada lugar, seja no PCA de Pernambuco, no turismo religioso de Juazeiro do Norte ou no submédio São Francisco com a produção de frutas irrigadas em Petrolina e Juazeiro da Bahia. Como pode ser observado em Corrêa (1997), o conceito de região passa por alguns sentidos, um deles é o de que se trata “da regionalização da divisão social do trabalho, do processo de acumulação capitalista, da reprodução da força de trabalho e dos processos políticos ideológicos”.

No tocante ao PCA em Pernambuco, são levados em conta os fatores históricos para a construção do polo de Caruaru e a conceitualização – se é desenvolvimento ou crescimento econômico nas regiões analisadas, nas próximas sessões deste artigo. Destarte, é relevante informar que foram aplicados questionários nos municípios de Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, permitindo, assim, a ‘visualização’ de algumas peculiaridades, como: o empreendimento gigantesco é sustentado por uma cadeia de produção sem especialização técnica, com empregados recebendo salários baixos e trabalhando mais de oito horas dia.

FATORES HISTÓRICOS E A FORMAÇÃO DO POLO DE CARUARU

A Região Nordeste do Brasil, durante os primeiros 200 anos de colonização portuguesa, foi o motor

ÁREA DE ESTUDO REGIÃO NORDESTE - 2012

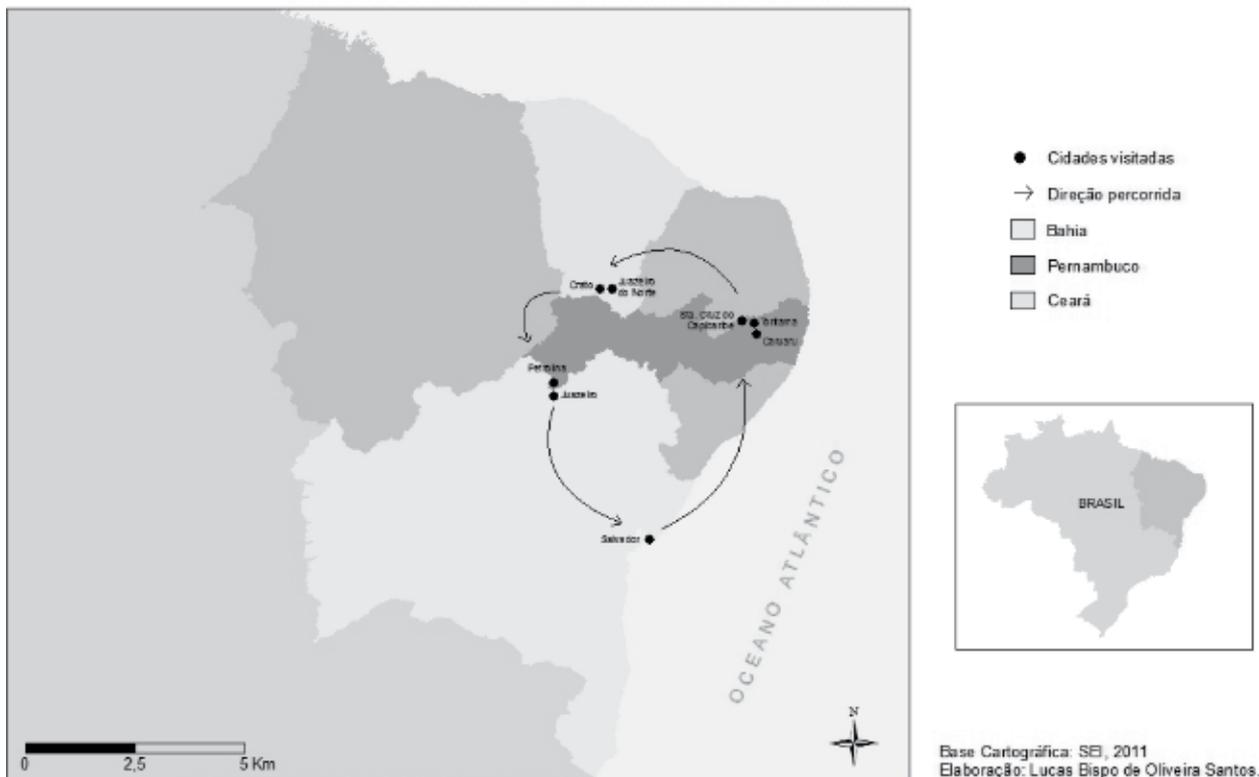


Figura 1
Área visitada na saída de campo

Fonte: Base cartográfica: SEI, 2011.

econômico da Colônia. A partir de 1530, quando iniciou-se a ocupação efetiva da costa brasileira, onde a atividade principal era a extração do pau-brasil, surgiram os primeiros núcleos urbanos com o intuito de defender o território da invasão de outras metrópoles. O povoamento do Brasil por parte de Portugal era um empecilho, um reino pequeno deparava-se com milhões de hectares de terra além-mar e problema se tornava maior pelo caráter da economia lusitana, bancada por uma burguesia comercial.

Uma das primeiras tentativas foi a implantação da estratégia territorial, gerencial e política de capitanias hereditárias que alcançara algum sucesso nas ilhas da Madeira e Açores. No Nordeste brasileiro, apenas a capitania de Pernambuco obteve significativos lucros. A partir desse momento e da descoberta de solos férteis, a região potencializou

o que seria fundamental para a construção de sua história, tornando-se uma das maiores produtoras de açúcar, a partir do cultivo da cana. Outros fatores contribuíram para o crescimento da região, como: a elevação das vilas de Olinda e Recife a cidades e, principalmente, a escolha de Salvador como sede do governo geral em 1549.

Com a monocultura da cana estendendo-se do que é hoje o Rio Grande do Norte até o Recôncavo Baiano, a pequena pecuária já produzida na faixa litorânea perdeu espaço e foi obrigada a buscar novos caminhos. Expulsos do litoral, os sitiantes e criadores de gado instalaram-se nas terras do interior, antes ocupadas por indígenas. O agreste, como assim ficou conhecido, tornou-se uma área produtora de leite e alimentos até o século XVIII, ocupando grandes latifúndios. A sua força de

trabalho era a mão de obra mista, tanto escrava quanto assalariada.

A policultura estava presente em menor escala, cultivada nas áreas mais úmidas e nos brejos, e era caracterizada pelas pequenas propriedades rurais, consideradas de pequeno valor, onde eram produzidos milho, feijão, arroz, frutas, mandioca e café.

A pecuária monopolizou as terras do agreste nordestino até o desencadear da revolução industrial na Inglaterra e a invenção da máquina de tear. O gado foi, aos poucos, perdendo lugar para o cultivo do algodão, favorecido pelas terras férteis e o clima propício; durante dois séculos a região foi uma das maiores produtoras do algodão e, por muitos anos, ficou conhecido como o “ouro branco”.

O algodão foi um dos grandes responsáveis pelas transformações nas paisagens, principalmente, no interior de Pernambuco e da Paraíba, onde se pode notar o crescimento e o desenvolvimento, em especial, de dois municípios Caruaru (PE) e Campina Grande (PB) durante todo o decorrer do século XX. Como área de estudo, o polo de Caruaru tornou-se um dos maiores produtores de roupas do Brasil, apenas atrás de São Paulo.

O surgimento do polo de desenvolvimento foi estruturado como Arranjo Produtivo Local (APL)¹ devido às características específicas dos municípios que o compõem (Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe), forma encontrada pelo governo local e estadual, junto com a iniciativa privada na segunda metade do século XX, de garantir melhores

condições de vida para a população da região, pois era significativa a produção de algodão no estado.

Em Santa Cruz do Capibaribe na década de 1950, a economia do município baseava-se na pequena pecuária, na agricultura de subsistência e em uma precária produção de lençóis e colchas de retalhos. Atualmente é um dos maiores

centros de moda popular. Em Toritama, a produção do jeans fez crescer a economia da cidade e quase extinguiu a taxa de desemprego; o município é o segundo maior produtor de peças com a utilização deste tipo de tecido no Brasil, movimentando quase R\$ 500 milhões por ano, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011). Caruaru, maior município do polo de desenvolvimento agrestino, tem na indústria o seu maior gerador de riquezas. Município com forte apego cultural, tem em sua feira uma demonstração do tamanho da produção de artesanato e confecções elaboradas naquela região.

Conhecido como Triângulo das Confecções do Agreste de Pernambuco, os três municípios componentes possuem algumas características em comum, como o tipo de produção semiprecária e a grande quantidade de trabalhadores informais, comprovadas pela baixa qualidade nos produtos em comparação com outros lugares.

CRESCIMENTO OU DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO? UMA CONCEITUALIZAÇÃO PARA O POLO DE CRESCIMENTO DE CARUARU

Muito se discute acerca da diferença dos termos crescimento e desenvolvimento econômico, principalmente entre os economistas e geógrafos, desde os tempos de Karl Marx e John Stuart Mill. A polêmica aumenta quando se refere à Região Nordeste do Brasil, com suas inúmeras desigualdades sociais.

Muito se discute acerca da diferença dos termos crescimento e desenvolvimento econômico, principalmente entre os economistas e geógrafos

¹ Arranjos Produtivos Locais são aglomerações de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. Para se reconhecer uma APL é necessário ter um número significativo de empreendimentos no território e de indivíduos que atuam em torno de uma atividade produtiva predominante e compartilhar formas percebidas de cooperação e algum mecanismo de governança. Pode incluir pequenas, médias e grandes empresas.

Crescimento econômico e desenvolvimento econômico podem ser caracterizados de várias formas, a depender da escola a ser considerada: a pré-Clássica, a Clássica e a pós-Clássica. Para efeito de pesquisa, serão utilizados os conceitos contemporâneos.

Criado em conta a variação do produto ou do conjunto das riquezas produzidas pela sociedade, necessariamente, sem entrar no mérito da distribuição desta riqueza ou dos seus efeitos sobre a qualidade de vida das pessoas. A teoria do crescimento econômico focaliza a sua atenção basicamente sobre os fatores econômicos tradicionais considerados determinantes no processo de crescimento: capital físico e trabalho.

O crescimento econômico desses polos pode ser observado a partir de consultas ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou à Fundação Getúlio Vargas (FGV). Quando se trata de crescimento econômico, um dos indicadores utilizados é o tamanho da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) ou do Produto Nacional Bruto (PNB), em termos agregados ou *per capita*. A diferença entre o PIB e o PNB é que o primeiro corresponde ao somatório de todos os bens e serviços finais produzidos dentro de um território nacional num dado período, sem levar em consideração se os fatores de produção são de propriedade de residentes ou não residentes no país. Já o segundo corresponde ao valor agregado de todos os bens e serviços resultantes da mobilização de recursos nacionais que pertencem a residentes do país (VASCONCELOS; GARCIA, 2004, p. 108-109).

O desenvolvimento econômico é atribuído por muitos às economias de países onde os índices sociais são elevados e estão relacionados diretamente com o bem-estar da população. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), crescimento econômico, desenvolvimento

econômico e humano se fundem para que tais nações acompanhem um nível da chamada economia plena e a igualdade social:

O desenvolvimento econômico é atribuído por muitos às economias de países onde os índices sociais são elevados e estão relacionados diretamente com o bem-estar da população

O conceito de desenvolvimento humano é, portanto, mais amplo do que o de desenvolvimento econômico, estritamente associado à ideia de crescimento. Isso não significa contrapô-los. Na verdade, a longo prazo, nenhum país pode manter –

e muito menos aumentar – o bem-estar de sua população se não experimentar um processo de crescimento que implique aumento da produção e da produtividade do sistema econômico, amplie as opções oferecidas a seus habitantes e lhes assegure a oportunidade de empregos produtivos e adequadamente remunerados. Por conseguinte, o crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento humano [e social] e a produtividade é componente essencial desse processo. Contudo, o crescimento não é, em si, o objetivo último do processo de desenvolvimento; tampouco assegura, por si só, a melhoria do nível de vida da população (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996, p. 1).

De modo geral, pode-se diferenciar crescimento de desenvolvimento a partir das considerações de Celso Furtado, que diz que “o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a”. Com efeito: ele se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é uma questão de nível tecnológico, ela traduz a diversidade das formas sociais e econômicas engendrada pela divisão do trabalho social. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto

econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura. Esta sofre a ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente.

[...] O conceito de crescimento deve ser reservado para exprimir a expansão da produção real no quadro de

um subconjunto econômico. Esse crescimento não implica, necessariamente, modificações nas funções de produção, isto é, na forma em que se combinam os fatores no setor produtivo em questão (FURTADO, 1983, p. 90).

Em uma análise mais crítica em relação ao Brasil, Celso Furtado é pessimista, pois, para ele, o desenvolvimento ficaria em segundo plano. “O crescimento econômico, tal como o conhecemos, vem se fundando na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza por seu projeto social subjacente” (FURTADO, 2004, p. 11-24).

Após a reflexão e a conceitualização de crescimento e desenvolvimento econômico, segue a análise do termo “polos de crescimento” que se enquadra nas áreas estudadas, com destaque para o de Caruaru (PE).

Segundo Perroux (1967, p. 164), “o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”.

O polo de crescimento de Caruaru é sustentado por uma forte produção de confecções envolvendo os municípios vizinhos de Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, sendo o maior do Nordeste neste seguimento. Com uma distância de 135 quilômetros do Recife e uma população de aproximadamente 315 mil habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011), Caruaru tem no setor de

serviços e comércio o grande pilar de sustentação de sua economia.

A partir da grande vocação para a produção de roupas foi inaugurado em 2004 um mega *shopping center*, com mais de 600 lojas abastecidas por milhares de famílias de baixa renda que trabalham de forma precária em suas próprias casas ou em galpões alugados pelas cooperativas locais. Nota-se que a cidade é progressista, com altos índices de crescimento econômico, um dos maiores do interior pernambucano (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011), mas o bem-estar social não chegou para todos.

O Polo de Confecções do Agreste Pernambucano concentra grande volume de pequenos fábricas caseiros. Este setor é muito forte na economia da região, garantindo o sustento de várias famílias, muitas vezes, sem amparo social ou legal. O empreendimento denominado como “Feira da Sulanca”, que contempla o chamado mercado de trabalho informal, absorve pessoas desempregadas, que começam sem nenhuma qualificação e, em pouco tempo de prática, já estão adaptadas às atividades desempenhadas – aprendem, na maioria das vezes, no dia a dia do trabalho (*learning by doing*) e não em cursos específicos. As feiras recebem semanalmente um número considerável de consumidores dos mais variados tipos de classes sociais, em busca dos artigos de confecção, que apresentam o preço baixo como principal elemento de competição com outras regiões do país. Os produtos comercializados nas feiras tornam-se substitutos dos comercializados no mercado formal, acrescentando-se ainda a concorrência dos vestuários oriundos da China (FERREIRA; VASCONCELOS, 2011, p. 5).

O polo de crescimento de Caruaru é sustentado por uma forte produção de confecções envolvendo os municípios vizinhos [...] sendo o maior do Nordeste neste seguimento

Em comparação com Santa Cruz do Capibaribe, nota-se que a produção de Caruaru apresenta uma melhor qualidade, tanto na questão da matéria-prima utilizada na produção quanto na infraestrutura. Santa Cruz do Capibaribe e Toritama são municípios que integram o polo do agreste pernambucano possui um empreendimento com aproximadamente dez mil boxes e lojas, o Moda Center, tendo clientela basicamente popular. O método de confecção familiar e semiartesanal é o predominante e o utilizado para os três municípios: Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama.

SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE: UMA REGIÃO DE CRESCIMENTO NO NORDESTE

Nesta parte do trabalho, o objetivo é avaliar a região de crescimento de Santa Cruz do Capibaribe, dando enfoque aos resultados dos questionários aplicados no Moda Center Santa Cruz (Figura 2). Os questionários tiveram como objetivo entender como a feira de confecções atua como um modificador na

dinâmica econômica local e regional do município e das pessoas que estão direta ou indiretamente envolvidas com ela. Para tais análises, fundamentou-se um modelo de pesquisa quantitativo e qualitativo. As fontes de dados são primárias e secundárias. Os dados primários foram coletados através de questionários e observações próprias adquiridas em saída de campo; os dados secundários foram pesquisados em bibliografias disponíveis.

O Moda Center Santa Cruz é considerado o maior parque de feiras de confecções do Brasil. Segundo dados fornecidos pela administração do local, sabe-se que o complexo de feiras para a compra de roupas no atacado e no varejo possui 9.624 boxes e 707 lojas distribuídas em seis módulos, ocupando 120 mil metros quadrados no agreste pernambucano. Este complexo promoveu uma dinâmica econômica na comercialização dos produtos de confecção no próprio município e nos municípios vizinhos.

A administração do local também informou que o local recebe mais de 70 mil compradores por semana e, em meses como novembro e dezembro, esse



Figura 2
Moda Center em Santa Cruz do Capibaribe

Fonte: Caruaru Agora (2012)

número chega a 100 mil. Ainda segundo esta administração, a estimativa é de que, por semana, sejam movimentados cerca de R\$ 15 milhões no local.

Esses números revelam como esse complexo de feiras mostra-se importante para o município e como estas também se mostram como possibilidades de dinamismo econômico em meio às adversidades climáticas e sociais que a Região Nordeste possui.

Ainda sobre a questão da importância das feiras para os municípios, Coutinho e outros contribuem nessas reflexões:

Quanto o menor o município, mais importante a feira para seu desenvolvimento local, pois garante a comercialização da produção familiar, da pequena agroindústria e de produtos artesanais. A feira também favorece outros setores da economia, através da circulação de capital pelos feirantes que, após a comercialização de seus produtos, costumam comprar à vista em vários estabelecimentos do município, tais como supermercados, lojas de roupas, sapatos, produtos agrícolas, farmácias, casas de material de construção etc (COUTINHO et al, 2006).

Assim, percebe-se que o cenário das feiras dentro desse contexto das regiões de crescimento no Nordeste apresenta diversas possibilidades de análise, podendo ser avaliados tanto seus aspectos econômicos como sociais e culturais.

Para mensurar as dinâmicas econômicas da feira de Santa Cruz do Capibaribe no Moda Center, foram aplicados 100 questionários que enfocam três pontos: perfil dos entrevistados, processo de produção e processo de venda.

De acordo com o universo amostral dos 100 questionários aplicados no dia 12 de junho de 2012, às seguintes perguntas foram dadas as devidas respostas que serão apresentadas na forma de dados matemáticos (porcentagem e média aritmética).

Na parte A – perfil dos entrevistados, a primeira questão foi: *qual sua idade?* 11,82% tinham entre 15 e 19 anos; 16,12% tinham entre 20 e 25

anos; 22,58% tinham de 26 a 30 anos; 18,27%, de 31 a 35 anos; 13,97%, de 36 a 40anos; 9,67%, de 41 a 45 anos, e 7,92%, 46 anos ou mais. A segunda questão quis saber: *qual sua cidade de origem?* 23,65% se declararam natural de Santa Cruz do Capibaribe; 11,28%, natural de Toritama; os outros 65,07% citaram diferentes cidades como resposta, dentre elas: Juazeiro do Norte (CE), Vertentes (PE), São Bento (PB), Limoeiro (PE), Mossoró (RN), Cupirá, Caraúbas (PB), Maceió, Brejo do Amado de Deus, Ribeirão do Norte, Tafuaritinga, Paceira, (AL), dentre outras. Na terceira questão se perguntou: *já morou em outra cidade? Se sim, qual?* 60,93% informaram nunca ter morado em outra cidade; 39,07% declararam ter morado em outras cidades, dentre elas: Recife, Lajedo, Caruaru, São Paulo, Salvador, entre outras. Na quarta questão buscou-se saber o grau de escolaridade: 45,26% informaram ensino médio completo; 13,68%, ensino fundamental completo; 4,21% ensino superior incompleto; 15,78%, ensino fundamental incompleto; 20% ensino médio incompleto, e 1,05%, ensino superior completo. Na quinta questão perguntou-se o estado civil: 40% disseram ser solteiras; 55,78%, casadas; 3,15%, viúvas, e 1,05% informou outra situação. Na sexta questão procurou-se saber qual a profissão anterior e se a família já trabalhava com confecção antes: 32,35% declararam que nunca tinham trabalhado antes; 38,23% disseram já ter trabalhado com vendas; 29,42% declararam ter trabalhado em outras profissões como: padeiro, serviços gerais, cozinheiro, gerente, agricultor. Na última questão da parte perfil dos entrevistados, procurou-se saber qual a renda familiar: 17,5% informaram receber um salário mínimo; 51,25% declararam receber de um a três salários mínimos; 17,5% disseram receber de três a cinco salários mínimos; 2,5% declararam receber de cinco a dez salários mínimos, e 8,75%.

Na parte B – processo de produção, a primeira questão foi: *onde é produzida a confecção?* 47,12% declararam ser produzida em casa; 9,19%, no armazém coletivo, e 43,67%, outros. A

segunda questão foi: *cada um faz uma peça ou todos fazem tudo?* 53,24% disseram fazer tudo; 33,76% fazem uma peça, e 12,98% preferiram não responder. A seguinte questão foi: *quem participa do processo de confecção?* 9,85% declararam ser apenas os amigos; 39,43%, apenas a família; 9,85%, os amigos e a família; 5,63%, outros, e 35,21%, funcionários. Na quarta questão foi perguntado: *quantas pessoas participam do processo de confecção?* 49,15% responderam dez ou mais; 16,94% responderam de seis a sete pessoas; 13,55% responderam de oito a nove pessoas; 8,47%, de quatro a cinco pessoas, e 11,86%, de uma a três pessoas. A quinta questão foi: *trabalham quantas horas por dia?* 2,81% informaram trabalhar de uma a quatro horas por dia; 28,16%, de quatro a oito horas por dia; 53,52%, de oito a 12 horas por dia; 12,67%, de 12 a 16 horas por dia, e 2,81%, 16 ou mais horas por dia. Foi questionado também se trabalhavam aos fins de semana: 61,90% disseram que sim e 38,10% que não. Foi levantada ainda a maneira é realizada a compra da matéria-prima: 78,88% responderam que pelo contato físico; 7,77% informaram ser pelo telefone, e 2,22% responderam que é feita por *e-mail*. Sobre os locais de origem do produto, foi informada a própria cidade de Santa Cruz do Capibaribe, além de Caruaru, São Paulo, Toritama, Santa Catarina e até mesmo China. Perguntou-se também qual o período de compras: 55,17% responderam ser o ano todo; 15,51%, de 15 em 15 dias, e 29,31%, mensalmente. Sobre se a compra da matéria-prima é feita de forma individual ou coletiva: 79,26% responderam que é feita de forma individual, e 20,74%, de forma coletiva. Foi questionado ainda a quem pertencia o equipamento de costura e quem decidia o *design* das roupas: Quanto ao equipamento, 50,81% informaram ser dos donos da confecção; 9,83%, dos fabricantes; 18,03%,

O perfil predominante das pessoas que trabalham nessa feira é de pessoas jovens e/ou adultas, com apenas ensino médio completo e/ou incompleto e que não têm uma alta lucratividade com esse trabalho

terceirizados, e 21,31%, próprios. Quanto ao *design* das roupas, 21,25% responderam que a decisão é das costureiras; 37,5%, dos comerciantes; 31,25%, dos estilistas, e 10%, dos compradores.

Na parte C – processo de venda, a primeira questão foi: *como é feita a opção do produto que será vendido?* 46,93% declararam que pelo consumo; 14,28%, pela escolha do produtor; 8,16% pela facilidade de produção; 4,08%, pela preferência familiar; 5,10%, por estação do ano, e 21,42% não souberam informar. A segunda questão foi: *de que forma são vendidos os produtos?* 77,55% disseram ser via feira livre; 9,18%, via telefone e feira; 2,04%, via internet e feira; 6,12%, de todas as formas, e 5,10% não souberam informar. Quanto às vendas de varejo ou atacado, buscou-se saber para quem e para onde os produtos são destinados. De maneira geral, a maior parte da venda a varejo é vendida para outros estados do Nordeste (83,83%), já quanto a venda a atacado, a maior parte dos produtos é repassada para lojistas e outros feirantes nordestinos (51,01%). Em relação ao local para onde são destinadas as peças, tanto no varejo quanto no atacado a maioria (83,83%) é vendida para pessoas de outros estados do Nordeste.

Nota-se, pelos questionários, que o perfil predominante das pessoas que trabalham nessa feira é de pessoas jovens e/ou adultas, com apenas ensino médio completo e/ou incompleto e que não têm uma alta lucratividade com esse trabalho. Geralmente trabalham em casa, fazendo toda a etapa da cadeia produtiva com uma média de oito a 12 horas por dia nas semanas e fins de semana. A compra da matéria-prima ocorre pelo contato físico anualmente e de forma individual. O processo de venda, em sua maioria, acontece via feira para pessoas de outros estados, e as peças são confeccionadas a partir da observação das peças mais consumidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No âmbito geral, a Região Nordeste do Brasil possui áreas de desenvolvimento e crescimento econômico significativas comparadas a outras partes do país. Percebe-se ainda uma forte diversificação na economia dos polos estudados em campo: o ramo das confecções no agreste pernambucano, a religiosidade em Juazeiro do Norte no Ceará e a questão da fruticultura no submédio São Francisco.

No Triângulo das Confecções do Agreste de Pernambuco e no turismo religioso de Juazeiro do Norte, nota-se a grande influência dos processos históricos como formadores dos pilares econômicos de cada um; no caso específico de Juazeiro e Petrolina, o determinismo geográfico preponderou: sol quase o ano inteiro, solos férteis e água abundante proveniente da irrigação transformaram um “semideserto” em um oásis.

Algumas características poderiam ser notadas nas regiões, como a grande quantidade de trabalhadores na informalidade e sem capacitação profissional, principalmente no polo de Caruaru, onde a maioria da produção é doméstica e de pequenas cooperativas.

Em Juazeiro do Norte, a visita dos romeiros é muito significativa para economia local, pois acontecem em todos os períodos do ano com destaque para os meses de março e junho, nascimento e morte respectivamente do homem considerado santo. A população menos favorecida abastece o mercado do subemprego na venda de produtos relacionados com os festejos religiosos.

No polo fruticultor, onde a produção predomina o ano inteiro, os trabalhadores passam por capacitação para manejar corretamente o cultivo das frutas que, na sua maioria, são exportadas e/ou abastecem o Centro-Sul do Brasil.

Assim, pode-se concluir esta análise com um destaque para a necessidade de se amenizarem as disparidades econômicas regionais, sociais e setoriais presentes na Região Nordeste. Necessidade esta que se faz urgente, pois é uma área do Brasil

que reúne mais de 30% da população e, ao mesmo tempo, apresenta o menor Índice de Desenvolvimento Humano do país (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011).

Há um enorme potencial de mercado e gigantescos recursos naturais que podem ser aproveitados em prol da população nordestina.

O que se destaca como mazela para o Nordeste é a falta de atuais lideranças políticas nacionais que estejam elaborando propostas destinadas a atender aos dispositivos constitucionais que visem à redução das disparidades regionais e locais.

Urge, portanto, uma (re)organização de alguns segmentos da sociedade brasileira, particularmente do Nordeste, para que proponham ações conjuntas, inovadoras e criativas a partir da crença na capacidade regional de organização, produção e articulação.

Pelas suas enormes potencialidades e riqueza cultural e inteligência de seu povo, a Região Nordeste é viável economicamente e, por isso, pode ajudar muito mais o Brasil a fomentar e a desenvolver a economia, tornando-o competitivo no contexto globalizado. Carece, dessa forma, reivindicar do governo federal políticas efetivas articuladas com os governos estaduais, a fim de ampliar seu papel no processo de desenvolvimento econômico integrado.

REFERÊNCIAS

CARUARU AGORA. *Casal de assaltantes é preso agindo dentro do Moda Center em Santa Cruz do Capibaribe*. 2012. 1 foto: color. Disponível em: <<http://caruaru2014.blogspot.com.br/2012/07/casal-de-assaltantes-e-presos-agindo.html>>. Acesso em: 3 out. 2012.

CORRÊA, Roberto Lobato; SANTOS, Milton. *Trajetórias geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. 302 p.

COUTINHO, Edilma Pinto et al. Feiras livres do Brejo Paraibano: crise e perspectivas. In: CONGRESSO DA SOBER “QUESTÕES AGRÁRIAS, EDUCAÇÃO NO CAMPO E DESENVOLVIMENTO”, 44., 2006, Fortaleza, [Anais...] Bananeiras, PB: UFPB, 2006.

FERREIRA, M. O.; VASCONCELOS, K. S. L. Estimativa de demanda pela formalização da economia informal no Agreste Pernambucano: uma aplicação do método de valoração

contingente. In: CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2., 2011, Brasília. *Anais...* Brasília: CODE, 2011.

FURTADO, Celso. O Brasil do século XX: entrevista com Celso Furtado. *Estatísticas do Século*, Rio de Janeiro, 2004. p.11-24. Entrevista concedida a Eduardo Pereira. Nunes.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 8. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: < <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29&dados=1>>. Acesso em: 13 set. 2012 .

PERROUX, François. *A economia do século XX*. Porto: Herder, 1967.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; PNUD, 1996.

SILVA FILHO, G. E.; CARVALHO, E. B. S. A teoria do crescimento endógeno e o desenvolvimento endógeno regional: investigação das convergências em um cenário pós-Cepalino. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 32, n. especial, p. 467-482, nov. 2001.

VASCONCELLOS, M. A.; GARCIA, M. E. *Fundamentos de Economia*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Artigo recebido em 20 de maio de 2013
e aprovado em 20 de junho de 2013.

Normas para publicação

Os artigos devem:

- Ser enviados por e-mail, preferencialmente, desde que não excedam o limite de dois megabytes. Acima desse limite, em mídia de CD-ROM, acompanhada de cópia impressa.
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Preferencialmente, ser assinados por, no máximo, três autores.
- Ser apenas um por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- Incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência à atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail.
- Ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25.
- Vir acompanhados de resumo e *abstract* com, no máximo, 10 linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais resultados e conclusões. Abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo.
- Contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) numerados consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citados no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e serem localizados o mais próximo possível do trecho a que se referem.
- Conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução, observando que a publicação é impressa em preto e branco. Se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas com a extensão TIFF. Se forem em preto e branco, devem ser escaneadas em 300 dpi, em tons de cinza. Se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item “Ilustrações” do *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”.
- Destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentando-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo.
- Evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor.
- Indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas.
- Conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

Referências

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta ou da paráfrase deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou, no caso de autoria desconhecida, pela primeira palavra do título da obra seguida de reticências, ano e página. Quando incluída na sentença, deve ser grafada em letras maiúsculas e minúsculas, e quando estiver entre parênteses, deve ter todas as letras maiúsculas.

Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152).
- “O outro lado da medalha dessa contraposição da Inglaterra civil e adulta às raças selvagens e de menoridade é o processo pelo qual a barreira, que na metrópole divide os servos dos senhores, tende a perder a sua rigidez de casta” (LOSURDO, 2006, p. 240).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT.

Exemplos:

Para livros:

- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano: depoimentos para sua história*. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, Laumar Neves de. Essência x aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, Ralfo. Das grandes divisões do Brasil à ideia do urbano em rede tripartite. In: _____ (Org.). *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada à esquerda e conter apenas os trabalhos efetivamente utilizados na elaboração do artigo.

Originais

Os originais apresentados serão considerados definitivos. Caso sejam aprovados, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente, cabendo ao mesmo fornecer informações adicionais, se necessário. Serão também considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à revista, não implicando pagamento de direitos autorais. A editoria-geral da SEI e a coordenação editorial do volume, em caso de aceitação do texto, reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição e expresso no *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”. Comprometem-se ainda a responder por escrito aos autores e, em caso de recusa, a enviar-lhes os resumos dos pareceres.

COLABORARAM NESSE NÚMERO:

Adriano Provezano Gomes

Aléssio Tony Cavalcanti de Almeida

Amílcar Baiardi

Daniela Lima Ramos

Denílson da Silva Araújo

Eloisa Helena de Souza Cabral

Fabihana Mendes

Fernanda Calasans Costa Lacerda

Fernando Luiz Araújo Sobrinho

Fernando Pedrão

Filipe Prado Macedo da Silva

Frederick Fagundes Alves

Gabriel Teixeira Ervilha

Greisiele Conceição Nascimento

Gustavo Casseb Pessoti

Januzia Mendes

João Paulo Caetano Santos

Josias Alves de Jesus

Lucas Bispo de Oliveira Santos

Marizângela Aparecida de Bortolo

Nathan Belcavello de Oliveira

Paulo Fernando de Moura B. C. Filho

Rafael Cardoso Cunha

Ramom Pereira da Silva Machado

Rômulo Almeida

Wallace da Silva de Almeida



ISSN 0103 8117

