

ÇÕES BÁSICAS
NICÍPIOS BAIANOS

7

BAHIA

30/01/94 14. 1. 20. INC 1994

LISE DADOS



NO FINAL DO SÉCULO
TIVA 1994 E PERSPECTIVAS



FUNDAÇÃO C

nguistas e Desafios
dução de Frutas m



METROPOLITANA
DE SALVADOR

cel



ANÁLISE & DADOS

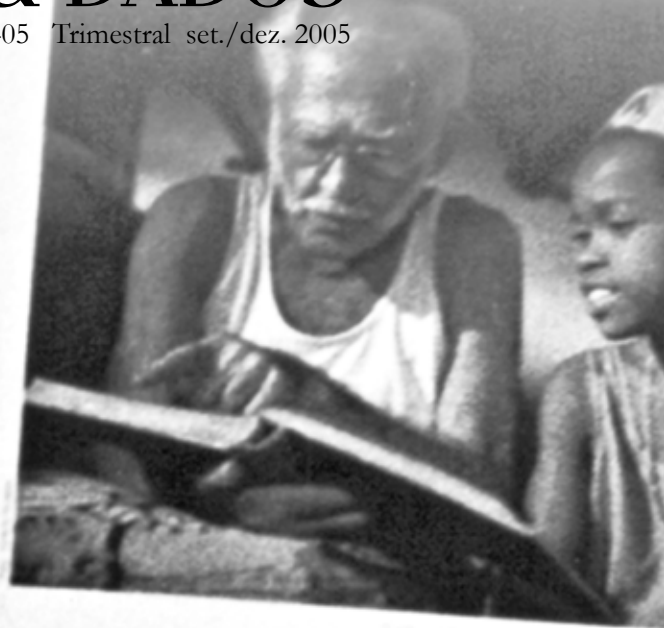
ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 15 n. 2-3 p. 155-405 Trimestral set./dez. 2005



Solo e Capacidade de uso da T
Bacia superior do Rio de Contas



Educação



Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento – SEPLAN
Ronald de Arantes Lobato

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

Coordenação de Análise Conjuntural
Luiz Mário Ribeiro Vieira



BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores.

Esta publicação está indexada no Ulrich's International Periodicals Directory.

Conselho Editorial

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Angela Franco,
Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Ed-
gard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa,
Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto, Eduardo Pereira Nunes,
Fernando Cardoso Pedrão, Guaraci Adeodato A. de Souza,
Inaiá Carvalho, José Célio Silveira Andrade, José Eli da Veiga,
José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro,
Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras,
Luiz Mário Ribeiro Vieira, Mauro Eduardo Del Grossi,
Moema José de Carvalho Augusto, Nadya Araújo Guimarães,
Oswaldo Guerra, Paulo Gonzalez, Renata Proserpio,
Ricardo Carneiro, Ricardo Lima,
Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu,
Vitor de Athayde Couto

Editor

Celso Lopes Serpa

Coordenação Editorial

Carla Janira Souza do Nascimento
Mercejane Wanderley Santana

Normalização

Coordenação de Documentação e Biblioteca – COBI

Revisão de Linguagem

Vera Lúcia Brito

Coordenação Gráfica

Coordenação de Disseminação da Informação - CODIN

Fotos

Arquivo AGECON, Valéria Simões e Arquivo SEI

Capa

Humberto Farias

Editoração

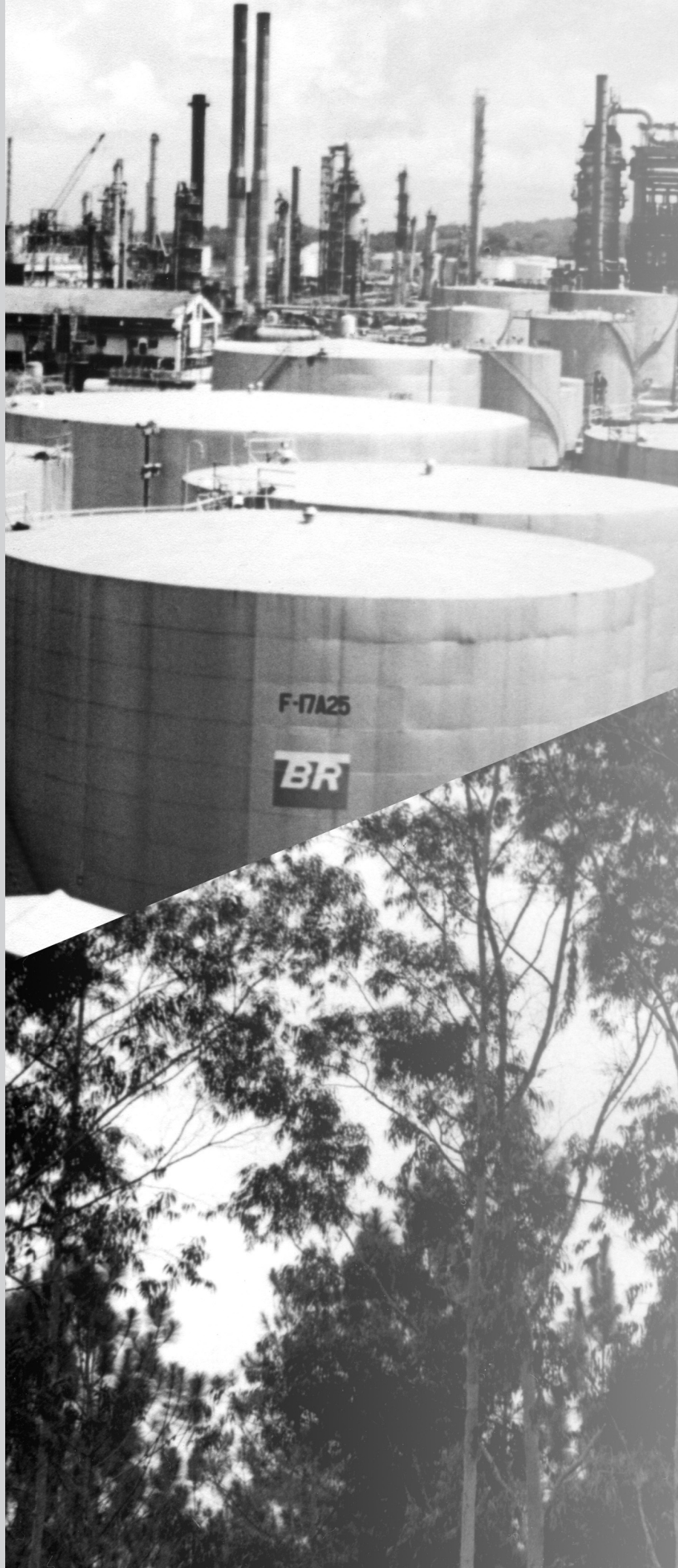
Arivaldo Júnior

Bahia Análise e Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômi-
cos e Sociais da Bahia, 2005.
v. 15
n. 2-3
Trimestral
ISSN 0103 8117
1. Planejamento econômico - Bahia. 2. Índices
econômicos. 3. Conjuntura econômica.
I. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais
da Bahia

CDU 342.7 (05)

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares
Av. Luiz Viana Filho, 435, 4ª Avenida CEP:
41.750-300 Salvador – Bahia
Fone: (0**71) 3115-4823/3115-4704
Fax: (0**71) 3116-1781
www.sei.ba.gov.br
sei@sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	159
10 ANOS DA SEI	
Informação, planejamento e instituições de pesquisa..... <i>Cesar Vaz de Carvalho Junior</i>	163
SEI - Informação a Serviço da Sociedade - Mesa Redonda.....	173
SEI em Rede..... <i>Gilberto Corso Pereira, Maria Célia Furtado Rocha, Rita Pimentel</i>	187
RETROSPECTIVA 2005 E PERSPECTIVAS	
Retrospectiva 2005 da economia baiana e perspectivas..... <i>Alyson Rocha, Carla do Nascimento, Elissandra Britto, Fabiana Pacheco, João Paulo C. Santos, Joseanie Mendonça</i>	201
Panorama do mercado de trabalho baiano sob a ótica da geração dos empregos com carteira assinada no ano de 2005..... <i>Daniela Cerqueira Franco, Flávia Santana Rodrigues, Laumar Neves de Souza</i>	215
O comportamento do emprego formal qualificado na Bahia entre 1994-2003..... <i>Ana Cleusa Serra Mesquita</i>	227
A dinâmica da distribuição de renda e da pobreza na Bahia durante os anos 1990..... <i>Antônio de Pádua Melo Neto, Tiago Oliveira, Roberto Conceição</i>	241
Economia internacional: perspectivas do Brasil e da Bahia..... <i>José Moura Pinheiro</i>	257
A implantação da cadeia de produção de biodiesel no estado da Bahia – uma análise do período 2003-2005 e perspectivas para 2006..... <i>Roberto Fortuna Carneiro</i>	265
A indústria de laminados planos no Brasil e perspectivas de sua implantação na Bahia..... <i>Adary Oliveira</i>	277
Análise da eficiência dos serviços de saneamento básico da Bahia no contexto da estrutura nacional do setor..... <i>José Carrera Fernandez, Anderson Luis Silva de Oliveira</i>	291
A retomada da política de popularização da ciência: fatos e eventos recentes e as vicissitudes do Museu de Ciência e Tecnologia da Bahia..... <i>Amílcar Baiardi, Alex Vieira dos Santos</i>	311
Um Porto Seguro para os próximos 500 anos..... <i>Cristina Pereira de Araújo</i>	323
Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública?..... <i>Ana Maria Ferreira Menezes, Manoel Justiniano Melo da Fonseca</i>	333
Vetores estratégicos para o desenvolvimento da Bahia..... <i>Creomar Baptista</i>	343
A avaliação como instrumento de gestão..... <i>Zélia Góis</i>	355
Viabilidade econômica através da função de preços hedônicos: o caso do Programa Viver Melhor na Bahia..... <i>José Carrera Fernandez, José Afonso Ferreira Maia, Sandra Almeida da Silva, Anderson Luis Silva de Oliveira</i>	367
Taxonomia para o planejamento do desenvolvimento regional sustentável..... <i>José Afonso Ferreira Maia, Sandra Almeida da Silva, Cristiane Almeida da Silva</i>	387



APRESENTAÇÃO

Este número da revista Bahia Análise & Dados, publicação editada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, tem caráter especial, uma vez que dedica uma parte à comemoração dos Dez Anos da SEI.

Esta instituição reconhecida como um dos mais importantes institutos estaduais de pesquisa do País, tem como principal bandeira o fortalecimento do Sistema Estatístico Nacional. A trajetória do órgão mostra uma busca constante pela valorização da pesquisa e estatística, pilares para o planejamento público e privado e elementos fundamentais para descentralizar e democratizar a informação.

Em um segundo momento, apresenta uma coletânea de trabalhos que reflete aspectos socioeconômicos da Bahia, predominando análises retrospectivas conjunturais sobre agropecuária, indústria, comércio interno e externo, emprego e renda durante o ano de 2005, como também, análises sobre o processo de desenvolvimento do estado.

Nos últimos cinquenta anos a Bahia apresentou expressivas transformações socioeconômicas, propiciando ao estado um novo perfil e uma nova distribuição das atividades e das relações sociais. As transformações ocorreram desde os setores mais tradicionais da economia – agropecuária, indústria e comércio – até os mais modernos – turismo, serviços prestados ao Governo e de apoio à indústria, telecomunicações, administração pública e ciência e tecnologia. Entretanto, essas transformações vêm acompanhadas de diversos problemas sociais como o crescimento exacerbado dos níveis de pobreza, de desigualdade, de desemprego e de informalidade que exigem a intensificação de políticas públicas. Tais políticas, além de minimizar os entraves sociais podem conduzir a novas descobertas de vocações produtivas regionais que promovam atividades auto-sustentáveis.

Esse cenário é destacado na organização dos artigos que privilegiam inicialmente temáticas conjunturais e seguem com a apresentação de contribuições sobre os novos caminhos do desenvolvimento na Bahia, como a inter-relação entre a indústria de gás natural e o setor de energia elétrica; as ações do governo estadual para viabilizar a implantação da cadeia agroindustrial de produção de biodiesel; a eficiência da empresa baiana de saneamento no contexto da estrutura nacional do setor; as vantagens da Bahia como localização adequada para a instalação de uma usina siderúrgica para a produção de aços planos; algumas experiências da administração pública baiana em governo eletrônico (e-gov); entre outros.

Mais uma edição com uma gama variada de artigos, de considerações de autores que apontam, a partir de suas reflexões, proposições e análises, indicações de alguns rumos possíveis para o desenvolvimento na Bahia, contribuindo significativamente para o enriquecimento desse debate. A SEI, nesta oportunidade, agradece a valiosa colaboração de todos que tornaram possível trazer ao público mais um número da nossa revista.

BAHIA
Seminário 14, 15, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100

ANALISADOS



NO FINAL DO SÉCULO
ATIVA 1994 E PERSPECTIVAS



ANALISADOS

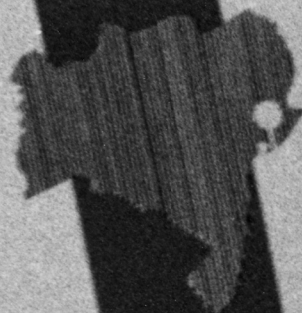


O Negro

ÇÕES BÁSICAS
NICÍPIOS BAIANOS

ISBN 85-7117-017-7

7



METROPOLITANA
DE SALVADOR



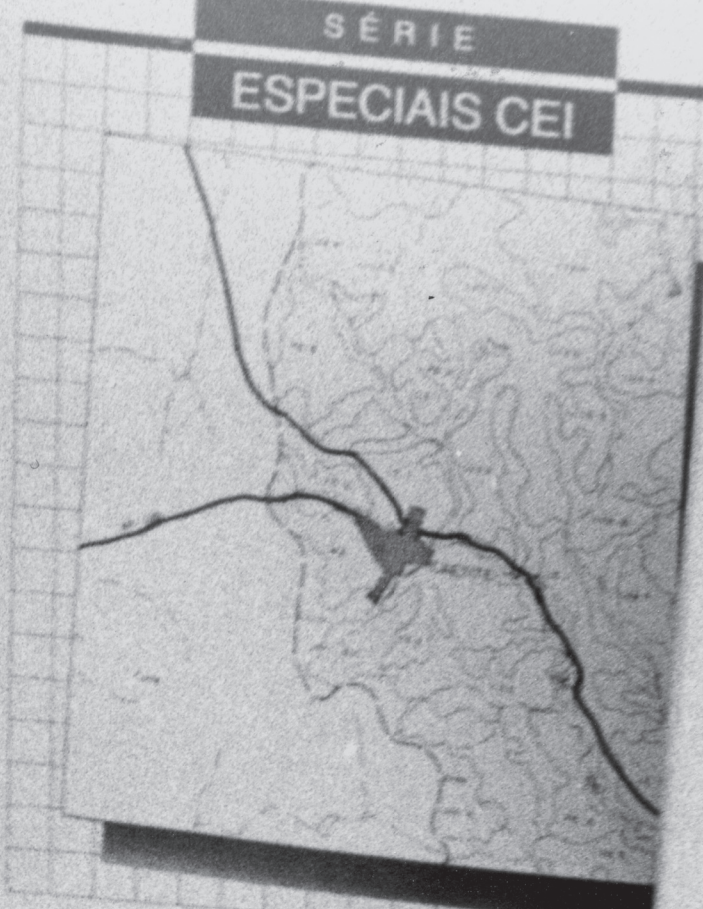
FUNDAÇÃO CPE

nguietas e Desafios p
rodução de Frutas na

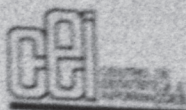


ra a
Bahia

SÉRIE
ESPECIAIS CEI



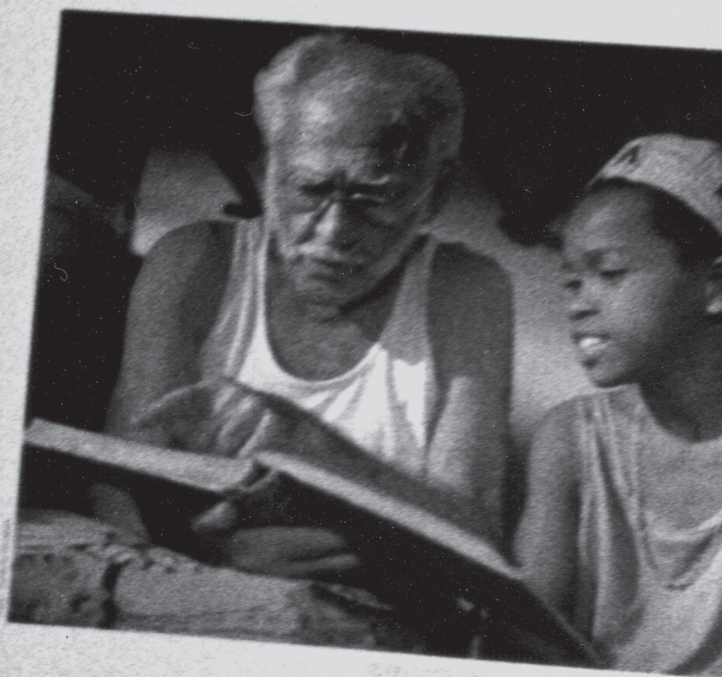
Solo e Capacidade de uso da T
Bacia superior do Rio de Contas



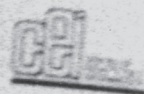
BAHIA

Quarta V. 4 n. 4 maio 1986

ANÁLISE & DA



Educação



SÉRIE
ESPECIAIS CEI



indicadores



BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Questão Urbana

10 anos da SEI

Informação, planejamento e instituições de pesquisa

Cesar Vaz de Carvalho Junior*

Resumo

O presente texto busca mostrar que a mudança nos institutos produtores de estatística não é opcional, é imperativa, caso queiram sobreviver e manter a qualidade de seus produtos e serviços e de seu atendimento e relacionamento com usuários, parceiros e fornecedores. Mostra a experiência da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) neste processo. São abordados três aspectos principais: o primeiro, o motivo da "imperativa" mudança; o segundo, as especificidades deste processo no Brasil; e, por último, volta-se o foco para a SEI, uma Instituição de pesquisa vinculada à Secretaria de Planejamento do governo do estado da Bahia, observando-se como esta realiza sua missão.

Palavras-chave: sistema estatístico nacional, informações, instituições de pesquisas, avaliação, programação e planejamento.

Abstract

This text aims to demonstrate that changes in the statistics producing institutes are not optional, but imperative, if they hope to survive and preserve the quality of products and services, as well as of the relations and services rendered to users, partners and suppliers. It shows the experience the Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (Bahia Superintendence of Economic and Social Studies) (SEI) has in this process. Three main aspects are addressed: first, the reason for the "imperative" changes; second, specificities regarding this process in Brazil; and last, it focuses on SEI, a research institution linked to the State Government Planning Department in Bahia, observing how it carries out this mission.

Key words: national statistics system, information, research institutions, assessment, programming and planning

A IMPERATIVA MUDANÇA

A nova ordem mundial liderada pela chamada globalização vem promovendo transformações substantivas nas relações sociais, em todas as esferas, seja na vida pública, na vida privada, nas empresas, nas relações de trabalho, entre outras. Nesse sentido, estas transformações impõem rápidas mudanças e adequações na produção e disseminação das estatísticas oficiais.

Importa aqui destacar alguns fenômenos da globalização que guardam estreita relação com a necessidade premente de modificar os processos

de produção e disseminação das estatísticas oficiais no País.

A terceira revolução industrial, resultante do desenvolvimento das forças produtivas que implementaram um novo paradigma tecnológico a partir da microeletrônica, dos sistemas em rede, levando à integração em "tempo real" das ações humanas, impondo um redesenho e reestruturação do capitalismo mundial, é considerada um fator que estabelece a necessidade de mudanças.

Um segundo ponto importante é o fortalecimento da "aristocracia" financeira, que significou uma relativa hegemonia do "mundo financeiro" sobre o "mundo real" – produtor de valores de uso e de troca da riqueza material. Este mundo "irreal" (financeiro) se torna praticamente independente, e possui me-

* Diretor Geral da SEI. cesarvaz@sei.ba.gov.br.

canismos próprios de funcionamento, detendo uma lógica particular e dissociada do mundo produtor de riquezas materiais, mas, que, ao mesmo tempo, com este se relaciona e se entrelaça. São os mercados de capitais, de derivativos, poupanças etc.

O crescimento e o fortalecimento do mundo financeiro, por exemplo, estão associados à velocidade do fluxo de informações e ao expressivo volume de recursos que este segmento econômico controla. Trata-se de um monumental volume de recursos financeiros que, além dos tradicionais – poupanças e ações das famílias e das empresas – também incorpora os fundos de pensões privados e de empresas e os seguros e aplicações de toda natureza.

Trata-se de um capital extremamente volátil, que se desloca mundialmente em busca da autovlorização, ou seja, busca a sua própria reprodução, não na geração de riqueza material, mas na renda sob a forma de juros. Nesta busca, os seus principais controladores – as grandes seguradoras, bancos, empresas de previdência privada etc. – especulam para a obtenção das mais altas taxas de retorno, amparadas na manutenção da política cambial dos países.

Países pobres e sem suficiente formação de poupança interna para o financiamento dos seus projetos tentam encontrar neste segmento os recursos de que necessitam para a promoção do desenvolvimento. A questão é que este é um dinheiro muito caro e não tem, pela sua própria natureza, como objetivo-fim o financiamento de atividades produtivas e a ajuda ao desenvolvimento direto da sociedade.

Outros aspectos importantes são a transição demográfica, e, paralelamente, a adoção de políticas econômicas e sociais de corte neoliberal em substituição ao estado de bem-estar social. Portanto, a globalização ora em curso e que se evidencia no mundo contemporâneo, é um fenômeno que provoca, como consequência, um novo redesenho e uma nova reestruturação do próprio capitalismo.

Além do significativo volume de recursos sob

o controle do citado sistema financeiro, a terceira revolução industrial, no mundo material, tem como novo paradigma o avanço e desenvolvimento da microeletrônica e da *telemática*.

O desenvolvimento de sistemas conectados em rede foi incorporado ampla e velozmente pelo setor financeiro, que apropriou eficientemente os avanços neste campo, em especial, pela necessidade de acelerar o seu fluxo de informações, aumentando

exponencialmente a velocidade, o número de operações e as áreas de atuação, tornando-se um dos mais impulsionados pela globalização, nesse caso, aqui entendida, como globalização financeira.

A partir da conexão dos sistemas e equipamentos, sobretudo com o advento da Internet, foram possíveis a integração e automação do referido setor, numa dimensão de tempo real, e em nível planetário. As operações de aplicações financeiras podem ser

efetuadas em tempo real, ou seja, o dinheiro se “desloca” de um país para outro com rapidez jamais vista.

Diante destas observações, pode-se inferir sobre duas importantes questões estruturais que vêm forçando as instituições produtoras e disseminadoras das estatísticas oficiais a promover reformas e mudanças na maneira de gerar seus produtos e serviços e de se relacionar com a sociedade, em consonância com a missão que lhe foi conferida.

A primeira questão estrutural diz respeito ao avanço das forças produtivas em decorrência do forte e maciço desenvolvimento tecnológico, principalmente da microeletrônica, que vem impondo novos instrumentos de trabalho e novas tecnologias, implicando em novas rotinas, formas, conhecimentos e ferramentas de trabalho e de gestão no relacionamento com fornecedores e usuários. Os exemplos estão presentes em todas as fases do processo de produção e difusão da informação, indo desde a coleta de dados, tratamento, armazenamento, construção de indicadores, índices, estudos à divulgação destes. Os novos instrumentos de trabalho, as diversas configurações dos computa-

As diversas configurações dos computadores, GPS, bancos de dados, a Internet, a mídia digital e em meio magnético, os softwares estatísticos, gráficos, entre outros, possibilitam o aumento da produtividade, redução no tempo de produção e disseminação do produto/serviço

dores, GPS, bancos de dados, a Internet, a mídia digital e em meio magnético, os *softwares* estatísticos, gráficos, entre outros, possibilitam o aumento da produtividade, redução no tempo de produção e disseminação do produto/serviço. Além disso, diminui a margem de erro das estatísticas, reforçando a idéia de qualidade, fidedignidade e consistência, em consonância com os princípios elaborados pela Organização das Nações Unidas – ONU, e que devem nortear as ações dos institutos responsáveis pelas estatísticas oficiais no mundo.

Esta nova dinâmica, configurada por esses avanços, conduz à necessidade de diferentes perfis profissionais, e de implementação de uma nova cultura de trabalho, com alterações substanciais nas relações sociais para a produção e disseminação da informação. A força de trabalho necessita assimilar novos saberes e novas habilidades para uma perfeita interação e integração com os novos processos. Os trabalhos tendem a ser, cada vez mais, executados por profissionais de diferentes áreas, ou seja, é crescente a realização de trabalhos com equipes interdisciplinares. Isto implica, não só em mudança cultural, mas também, em mudança de natureza estrutural na forma de produzir das instituições, bem como na forma de se relacionar externamente. A possibilidade de trabalho em rede via computadores e a integração entre dados espaciais e dados alfanuméricos são apenas alguns exemplos deste processo.

A segunda questão estrutural, também associada às mudanças em curso, refere-se à presença do Estado na economia. Em quase todo o mundo, o Estado vem sendo forçado a assumir uma nova postura política e administrativa em face da descentralização, das privatizações, da modernização no atendimento às novas exigências dos cidadãos e das novas formas e mecanismos de relacionamento com o setor privado e com a população em geral.

Vários países se viram obrigados a promover uma reestruturação política e institucional do Estado, quando partiram para adotar uma política de cunho mais liberal. Essa imposição aliada à crise fiscal e financeira por que alguns passaram – o Brasil ainda passa – faz com que esses países se defrontem com a freqüente escassez de recursos para

promover, por exemplo, as modificações necessárias à implementação do processo de modernização da produção e disseminação de informações nos principais centros produtores de estatísticas oficiais.

No caso do Brasil, como será discutido a seguir, e, especialmente, em relação aos organismos estaduais, este fato é gravíssimo. A modernização, o treinamento de pessoal, por exemplo, ainda são lentos e, em muitas ocasiões, ficam sempre defasados no que se refere à tecnologia mais recente e à urgência das demandas por informações provenientes da sociedade.

No Brasil, além das questões anteriores alinhadas, acrescentam-se outras que dificultam a possibilidade de uma modernização mais acelerada dos institutos de estatística. Neste sentido, pode-se enumerar os seguintes fatores condicionantes: o fato de ser um *país continental* com grande diversidade cultural, ambiental, social e econômica; a inexistência de crescimento econômico sustentado, fato que perdura desde inícios dos anos 1980; em face do *processo de democratização*, um aumento expressivo da demanda social por serviços públicos e políticas públicas compensatórias, especialmente em um país onde estruturalmente estas questões são graves – grande proporção de analfabetos e de pobres, elevado número de domicílios com saneamento básico inadequado, péssima distribuição de renda etc; a *descentralização de atividades públicas* para municípios, que, em sua grande maioria, não apresentam capacidade de gestão compatível com suas novas atribuições.

Portanto, estas particularidades da sociedade brasileira – democratização, políticas de cunho neoliberal, descentralização, baixo crescimento econômico, juntamente com a inserção no processo de globalização impuseram aos institutos de pesquisas a necessidade de mudanças em sua lógica e estratégia operacional da produção e difusão de informações.

Ademais, a reforma do Estado, o avanço dos processos de descentralização e a maior pressão social, oriunda de sucessivas crises econômicas e o conseqüente acúmulo de demandas locais, vêm impulsionando, cada vez mais, o poder municipal a assumir um papel empreendedorista, no senti-

do de criar novas vertentes de desenvolvimento e geração de recursos para o atendimento a essas demandas.

Assim, é certo afirmar que a relação entre as instituições de pesquisas e a sociedade em geral vem, no Brasil, passando por uma nova fase. Esse novo processo de interação é motivado pela democratização da sociedade brasileira e pelo uso intensivo das novas tecnologias da informação, produzidas pela terceira revolução industrial e amplamente difundida no País. Esses dois processos, juntos, criam sinergias e condições para que haja uma maior descentralização, cooperação e democratização da informação. Dessa forma, a democratização da sociedade brasileira vem-se implementando na direção de processos de descentralização, participação social em programas, em orçamentos etc., assim como na direção da transparência e do maior controle do Estado e de suas ações, por parte da sociedade.

O que se constata é um aumento exponencial da demanda por informações econômicas, sociais, ambientais e cartográficas por parte de empresários, governo, universidades, sociedade civil organizada e da população em geral. Estas demandas vêm da democratização do país, que torna o cidadão brasileiro mais ciente de seus direitos; da reestruturação produtiva, que implica, por parte dos empresários, na necessidade de informações sobre a demanda da sociedade, a renda, o mercado de trabalho, a infra-estrutura, o futuro etc; vem do governo, com a necessidade de dar satisfação à sociedade de suas ações, para a preparação de PPA's; de leis, como a da responsabilidade fiscal etc. Portanto, compreende-se que existe um crescimento quantitativo das estatísticas oficiais no País.

Além do crescimento quantitativo, existe a questão qualitativa: como evidenciado anteriormente, as novas tecnologias dão às estatísticas oficiais ganhos de qualidade, como menor risco de erro, ou seja, maior confiabilidade, comparabilidade, agilidade, rapidez na disseminação e melhor qualidade, pois, pode-se ter o dado georeferenciado.

Como ocorreu e vem ocorrendo o processo de

satisfação da demanda no País? Do ponto de vista da oferta, abriram-se três frentes de trabalho que se articularam pouco ao longo dos últimos quinze anos. A primeira foi a reestruturação do IBGE. Com uma forte modernização tecnológica, esse Instituto tornou-se um dos mais competentes do mundo na realização de pesquisas domiciliares e em estabelecimentos; a segunda frente foi o uso dos registros administrativos por parte de ministérios e, finalmente, as instituições estaduais, que passaram também por uma modernização tecnológica, com a produção de novos produtos e sistemas de produção e difusão de informações.

A principal questão e consequência deste processo pode ser assim descrita: a baixa articulação entre estes três segmentos, o que implicou em plataformas tecnológicas para produção e disseminação das informações diferentes que resultaram em uma relação de descompasso entre produtores e usuários, ou seja, entre demanda e oferta; casos onde existe abundância e até duplicação de esforços com mau uso da informação; e casos em que a informação é subutilizada até a escassez. O reflexo disso é que não se sabe quanto custa produzir informação oficial no País.

Se quiserem ser racionais, no sentido de enfrentarem a questão da escassez de recursos públicos, o crescimento da demanda e o descontrole da oferta, os produtores têm que se mover na direção de buscar uma articulação entre eles; fazer uma homogeneização, na medida do possível, de suas plataformas tecnológicas e do quadro de pessoal; detectar os problemas de demanda e oferta; ampliar e modificar o relacionamento com os usuários; e implementar treinamentos no uso da informação.

A nova ordem capitalista mundial, capitaneada pelas tecnologias da informação, facilita a implementação dos processos descritos anteriormente. A Internet, por exemplo, leva a uma maior democratização, pois permite um acesso global e mundial à informação em tempo real e a maior descentralização com trabalhos em rede, interação entre os sistemas; leva a aumentos da produtividade e da

confiabilidade nos processos de produção e difusão da informação; introduz novas formas de relações dentro das instituições; incorpora novos processos produtivos.

É importante salientar que as instituições responsáveis pela produção, gestão e divulgação de informações e conhecimentos devem montar um modelo organizacional que possua parâmetros, princípios de ação e coordenação unificados e que se direcionem para um mesmo sentido. Portanto, um modelo pautado em alguns “novos” princípios e ações, que implicarão em reforma e mudanças no modo de produção e prestação de serviços por parte das instituições, ou seja, no modo de atender e relacionar-se com fornecedores, parceiros e clientes. Somente assim, elas conseguirão sobreviver ante as mudanças e manter alto o seu padrão de qualidade no cumprimento da missão que lhes é conferida pela sociedade. Por isso, é preciso um salto de qualidade, que se traduz em planejamento estratégico, visão de onde se quer chegar, vontade política com coordenação técnica e participativa, envolvendo produtores e usuários.

QUE PRINCÍPIOS ADOTAR?

Essas instituições produzem informações que se constituem, em sua maioria, em bens públicos, que, pela própria essência, só devem e só podem ser produzidas no âmbito do setor público: dados, indicadores e índices, análises, diagnósticos e prognósticos sobre os mais diversos aspectos da vida humana e dos recursos da natureza, ou seja, são informações sociais, econômicas, ambientais, geográficas e espaciais sobre um determinado espaço geográfico antropizado ou não. Sua missão é colocar informações essenciais à disposição de todos os segmentos e setores da sociedade, de forma ágil, oportuna, transparente e com a menor defasagem de tempo possível.

O usuário de informações, como referido anteriormente, é a comunidade em geral, mais espe-

cificamente os setores público e privado, a área acadêmica, pesquisadores, instituições nacionais e internacionais, e, portanto, o plano de trabalho de tais instituições deve obedecer às demandas da sociedade mais ampla e, em especial, do governo.

Alinhada a este entendimento, na 28ª sessão da Comissão de Estatística das Nações Unidas, realizada em abril de 1994, foram adotados os se-

guintes princípios fundamentais da estatística oficial e que devem nortear as ações destas instituições:

- Descentralização das atividades, com estabelecimento de parcerias e cooperação – de trabalhos em rede, trabalhos que gerem sinergias.
- Rapidez e eficiência na produção e divulgação da informação.

Deve-se buscar diminuir o tempo entre a produção e a divulgação da informação, realizando-se um esforço crescente para aproximar os agentes que geram registros administrativos e a produção da informação.

- Democratização. Busca de formas, as mais diversas possíveis, para divulgar a informação: meio magnético, Internet, seminários, jornais, revistas, TVs, rádios etc. Não se pode fazer discriminação do usuário: a informação é para toda a comunidade interessada.
- Transparência. Informar como os dados, indicadores, taxas, índices e textos foram produzidos, ou seja, qual a metodologia empregada no processo de produção da informação.
- Unicidade metodológica e, portanto, comparabilidade. Os dados devem ser feitos com metodologias as mais globais possíveis para que se possam comparar as informações. Mais uma vez é necessária a parceria, a cooperação.
- Autonomia técnica e equipe qualificada (credibilidade). É preciso ter uma equipe qualificada que assegure confiabilidade ao que produz e que preste contas ao governo e à sociedade da escolha dos métodos de trabalho empregados no processo de produção da informação. Credibilidade para definir metodologias, mesmo que

- essa contrarie alguns segmentos sociais.
- Continuidade metodológica, administrativa, e financeira. Para que se tenha credibilidade, é preciso garantir a continuidade dos trabalhos. Mudanças constantes e instabilidades são fatores negativos nesse processo.
- Cobrança da sociedade. Fazer avaliações do seu produto, ouvindo os atuais e os futuros usuários. Discutir sua metodologia e seus produtos com a comunidade interessada, acolhendo críticas e sugestões.

Neste sentido, grandes desafios são colocados para produtores e usuários, como os destacados a seguir:

- Maior conhecimento do estado das artes da produção e disseminação das estatísticas oficiais no País hoje. Este diagnóstico poderá ser feito a partir do II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Econômicas, Sociais e Territoriais, que ocorrerá no Rio de Janeiro, em agosto de 2006.
- Estreitamento e fortalecimento da relação entre usuários e produtores.
- Fortalecimento dos institutos estaduais e municipais responsáveis pela produção e gerenciamento das estatísticas oficiais nos governos estadual e municipal.
- Ação mais coordenada e articulada que pode levar à diminuição de trabalhos idênticos em instituições diferentes; pode levar à redução de custos e aumento da produtividade na produção, disseminação e uso das informações.

Vale ressaltar que os mesmos fatores que levaram a esta des(ordem), ou seja, a esta nova ordem, hoje em vigor, são os que podem conduzir a uma nova ordem mais estruturada e coordenada, como se pode observar a seguir.

As tecnologias da informação permitem trabalhos em rede com menor custo, maior agilidade e rapidez na comunicação e disseminação. Experiências como as da produção das Contas Regionais no Brasil devem ser estudadas e analisadas como casos de sucesso.

A SEI, como instituição pública, não poderia ficar ausente desse processo, principalmente por atuar em uma área considerada de ponta – informações e comunicação

- A existência, em todos os níveis, de instituições que produzem e disseminam informações, portanto, um capital humano acumulado em todas as regiões do Brasil.
- A notória necessidade de aprendizado no uso de informações pelos usuários, em especial, gestores públicos – vide a gama de treinamentos feitos por instituições diversas a este segmento.
- A consciência, por parte de grandes usuários, como as associações de profissionais e por parte de produtores, da imperativa e necessária reformulação do sistema estatístico brasileiro.
- A significativa produção da informação a partir dos registros administrativos.

Finalmente, é mister afirmar que isto só será possível de ser conquistado em um longo prazo, caso se comece, de imediato, a construção de um projeto nacional da produção, disseminação e uso das estatísticas oficiais no País. Este projeto tem que ter coordenação e formato que envolvam produtores e disseminadores, bem como usuários, e tem que caminhar para um projeto jurídico, institucional, administrativo e funcional, de forma que garanta os princípios fundamentais descritos anteriormente neste artigo. Princípios que garantam legitimidade, longevidade e credibilidade ao sistema e, portanto, às suas instituições. Projeto que possa garantir acesso de informações à sociedade como um todo, independente de classe social dos indivíduos, partido político, cor, sexo etc. Projeto que garanta informação para que o cidadão possa exercer seu direito de ser cidadão.

COMO ESSE PROCESSO VEM OCORRENDO NA BAHIA?

Na Bahia, a SEI, como instituição pública, não poderia ficar ausente desse processo, principalmente por atuar em uma área considerada de ponta – *informações e comunicação* –, ou seja, em uma área que é atingida fortemente por essas transformações tecnológicas que vêm ocorrendo

no mundo. Para dar respostas a tais questões, a SEI elabora um planejamento anual com estabelecimento de princípios, de objetivos, de missão, e constrói metas de trabalho, conforme será aqui apresentado.

Vale ressaltar que todos os funcionários, técnicos, colaboradores e outros parceiros sabem que há um objetivo central e geral a ser atingido, que traduz o *slogan* adotado por esta Instituição como marca de seu trabalho: “Informação a Serviço da Sociedade”. Destaca-se também o fato de que se trata de uma instituição pública e que, portanto, deve esclarecimentos à população e ao governo da Bahia, sendo prioritário o sistema de planejamento desse governo. Finalmente, para realizar o seu trabalho com excelência, foram estabelecidos os seguintes pontos:

- Utilidade da informação \Rightarrow informação tem função social;
- Austeridade administrativa \Rightarrow informação tem custo;
- Excelência no atendimento \Rightarrow pronto e completo atendimento ao usuário;
- Qualidade da informação \Rightarrow processo produtivo eficiente, moderno, flexível e ágil;
- Amplo acesso à informação \Rightarrow informação “na gaveta” não é informação.

No cumprimento de seus princípios, a SEI:

- Articulou-se com órgãos estaduais, nacionais e internacionais estabeleceu parcerias e convênios com Secretaria do Trabalho, Assistência Social e Esportes (SETRAS), Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), Secretaria da Educação (SEC), Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM), Secretaria de Recursos Hídricos (SRH), Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA), UNESCO, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), IPEA, IBGE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), UNICAMP, dentre outras instituições.
- Buscou maior agregação de valor ao seu produto:
 - menos dados, mais informação;
 - indicadores, análises, testes estatísticos;

- informações geoespaciais e software de análise para os usuários.
- Realizou uma direção participativa com foco no essencial às linhas de trabalho.
- Organizou seu orçamento por centro de custos:
 - limites de gastos operacionais por gerência.
- Diminuiu custos:
 - utilização de mídia magnética;
 - racionalização do processo de trabalho e produção.
- Ampliou a captação de recursos:
 - venda de produtos;
 - estabelecimento de parcerias;
 - recursos de instituições nacionais e internacionais financiadoras de projetos e pesquisas;
- Reformulou o Regimento da Instituição e vem buscando a reestruturação física dos espaços.
- Implantou novas tecnologias, a exemplo do banco de dados corporativo e a cartografia digital e novas formas de relacionamento na Instituição.
- Criou novas formas de apresentação de produtos: meio magnético e Internet/Intranet.
- Incentivou o corpo técnico, oferecendo treinamento e participação em eventos.
- Incorporou novos quadros de pessoal.
- Ampliou a visibilidade/abrangência da SEI como órgão produtor de informações estatísticas, geográficas e geoespaciais.
- Definiu o seu produto final: informações sociais, econômicas, geográficas e cartográficas dos 417 municípios baianos.

A seguir são listadas as principais linhas de trabalho da SEI:

- Montagem do banco de dados georeferenciado.
- Informações territoriais e de recursos naturais.
- Acompanhamento das estatísticas dos municípios, do estado e de suas regiões.
- Setor público.
- Demografia.
- Emprego e renda.
- Pobreza.
- Turismo.
- Conjuntura econômica, comparações com ou-

tros estados do Brasil.

- Assessoria ao governo.
- Avaliação de políticas públicas.
- Pesquisas aplicadas.

Como se pode observar, ações foram e estão sendo desenvolvidas para este salto de qualidade, ou seja, para um ajuste às novas tecnologias da informação, à nova dinâmica da globalização e ao processo de democratização do País.

Dentre as ações, destaca-se a implantação de um banco de dados para informações alfanuméricas, vinculado à Internet e ao processo de trabalho da Instituição, e da Base Cartográfica Digital em escala 1:100.000 a ser usada em um banco de dados espaciais.

Uma das áreas mais desenvolvidas dentro da SEI, no campo das informações, é a ambiental ou de recursos naturais. Mapeamentos temáticos – geomorfologia, hidrologia, hipsometria e mapas políticos, por exemplo – bem como levantamentos de uso do solo são postos à disposição dos muitos usuários que os procuram.

Nesse aspecto, é necessário que se esteja preparado para o salto de qualidade que se quer dar e que os recursos computacionais permitem. Este é o novo grande desafio: o processo de informatização, já iniciado, e que deverá ser consolidado brevemente, fornecendo a base material para a implantação do Sistema Geográfico e Informações (SGI). Essa aspiração que se vai alcançar permitirá unificar as duas vertentes de trabalho básicos da SEI, estatística e recursos naturais, e destacar a vetorização da base cartográfica da Bahia, em escala de 1:100.000, uma parceria do governo do estado com o IBGE.

No que concerne ao sistema de informações para o Parlamento, particularmente na área econômica, continua-se a produzir e divulgar as estimativas anuais para o Produto Interno Bruto (PIB), no sentido de captar a tendência de evolução na Bahia do nível de atividade econômica por setores. O Índice de Preços ao Consumidor (IPC) de Salvador continua sendo calculado, incorporando

os novos ponderadores derivados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF), realizada na Bahia em parceria SEI-IBGE.

Reconhecendo a importância do tema Emprego e Renda, realiza-se a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), em convênio com a Secretaria do Trabalho, o sistema DIEESE-SEADE e a Universidade Federal da Bahia. Essa pesquisa, que chegou a ser implementada na

Bahia, foi abandonada por falta de recursos em 1990. Em uma conjuntura de desemprego tecnológico e estrutural crescente, de subemprego e de condições de trabalho cada vez mais informais, a PED é de grande relevância para explicar a realidade

e dotar a sociedade de parâmetros adequados de compreensão da problemática.

Uma vertente de trabalho que será preciso aprofundar é o das informações do setor público. As modificações em andamento, na forma de atuação deste setor, precisam ser fundamentadas em uma qualidade de informações não-disponível. Conhecer a realidade financeira das diversas esferas de poder será determinante na distribuição de recursos e encargos. Por outro lado, pode-se imaginar que a sociedade deverá saber, muito justamente, o destino daquela parcela de sua renda que lhe é subtraída na forma de tributos.

Paralelamente aos trabalhos finalísticos anteriormente citados, a SEI vem revolucionando os meios de trabalho e o processo de produção. Assim, novas tecnologias da informação foram implantadas na Instituição – as máquinas de escrever e de calcular cederam lugar aos computadores, introduziram-se redes de computadores, bancos de dados, informações georeferenciadas, imagens de satélite, bases cartográficas digitais, etc. As relações de trabalho e o processo de trabalho também vêm sofrendo modificações com a implementação de treinamentos, parcerias e a incorporação de novos técnicos aos quadros de profissionais.

Pelo exposto, depreende-se que a Bahia, com esse esforço, vem realizando, já há algum tempo, significativo trabalho de desenvolvimento de um

Este é o novo grande desafio: a base material para a implantação do Sistema Geográfico e Informações (SGI)

sistema de informações eficaz. Neste momento, isso significa um leque de indicadores econômicos conjunturais capazes de apontar, com rapidez e em curtíssimo prazo, os desdobramentos das decisões adotadas, bem como sinalizar atitudes a serem tomadas e/ou demandadas por seus formuladores de política.

Na área social, podem-se obter informações estatísticas suficientemente atualizadas, que permitem a avaliação das políticas e a interferência imediata no sentido de minorar suas graves urgências, compreendendo sua complexidade e a necessidade da constante atualização de tais políticas.

No que se refere aos recursos naturais, tem-se um conjunto de informações que permitem avaliar qualidade e impactos das intervenções antrópicas, subsidiando tanto os responsáveis pelas decisões quanto os agentes fiscalizadores. Tudo isto é de se destacar, com a mais absoluta transparência e com participação social, em construtivo processo de colaboração. Esta é a ambição.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. *Metodologia para el desarrollo económico local*. Santiago: ILPES/ CEPAL, 1997.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DE PLANEJAMENTO, PESQUISA E ESTATÍSTICA. *Sistema de informações das instituições públicas, em nível nacional*. Curitiba: ANIPES. Disponível em: <www.ipardes.gov.br/anipes>. Acesso em: 24 jan. 2001.

CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA, 5. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. 260 p. il.

IBGE. *Contas Regionais do Brasil, 1985-1997*. Departamento de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 1999.

JANNUZZI, P. M.; PASQUELI, Franco Alberto. Estimção de demandas sociais futuras para fins de formulação de políticas públicas municipais: notas para discussão. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11, Caxambu. *Anais...* Belo Horizonte: ABEP, 1998.

_____; GRACIOSO, L. A produção e a disseminação de informações estatística pelas agências estaduais do Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 92-103, 2002.

SENRA, Nelson. *O saber e o poder das estatísticas: uma história das relações das estatísticas com os Estados Nacionais e com as Ciências*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 330 p. (Estudos e análises. Documentação e disseminação de informações, 1).

SEI - Informação a Serviço da Sociedade

Dando prosseguimento ao evento comemorativo dos Dez Anos da SEI, e aproveitando para exercitar a política de diálogo com a sociedade, a SEI reuniu representantes de diversos segmentos sociais para discutir as atuais demandas de pesquisa e estatística na Bahia.

Na abertura dos trabalhos, presidindo a mesa, Paulo Gonzalez, economista da SEI, e César Vaz de Carvalho Jr., diretor da SEI, esclareceram que o objetivo da mesa-redonda era discutir a funcionalidade das informações produzidas pela SEI, apontando novas demandas, necessidades e críticas à forma de divulgação dos produtos da Instituição. Ressaltaram que a estratégia adotada para cumprir a Missão Institucional, Informação a Serviço da Sociedade, é perseguir os princípios da credibilidade, transparência e democratização da informação.

Na mesa figuram a consultora Ana Maria Rocha Motta, da PLANARQ, o professor Paulo Henrique Almeida, da Faculdade de Economia da UFBA, Ranieri Muricy Barreto, supervisor técnico do DIEESE/Bahia, Carlota Gottschall, assessora técnica da SEI, Nadya Guimarães professora titular da USP e pesquisadora do CEBRAP, Cassandra Barteló, jornalista, e Lys Vinhais, da Faculdade de Educação da UFBA.

Paulo Gonzalez – O objetivo desta mesa-redonda é discutir a funcionalidade das informações produzidas pela SEI, buscando, num sentido prospectivo, enxergar possíveis caminhos e estratégias para a Instituição nos próximos anos. A idéia de ter um diálogo permanente com setores

da sociedade civil é antiga na SEI e surgiu com a criação do Conselho de Administração, cujos componentes deveriam representá-la, para aportar novas demandas, necessidades e críticas ao funcionamento da Instituição.

Temos aqui representantes de instituições que têm provocado a SEI, no sentido da necessidade de novas informações, novos fenômenos que exigem novas formas de mensuração e formas de abordagens. Temos nos perguntado por que, no nosso ponto de vista, as informações produzidas são pouco exploradas — sempre os grandes números, de caráter mais geral.

Outra coisa que nos preocupa é a adequação do conteúdo e da forma da divulgação. Ou seja, a forma como se divulga a informação é acessível para os nossos usuários de maneira geral?

Existe também uma preocupação sobre o nível de agregação das informações: existem usuários que trabalham com determinados setores sociais, particularmente de atividades econômicas, que exigem uma desagregação diferente da que oferecemos. Nosso objetivo é discutir a utilidade e a funcionalidade dessa estrutura atual, a partir das diversas visões que podem ser aportadas nessa mesa diversificada.

Cesar Vaz – Como um órgão de estatística, a SEI tem que ter muito cuidado com a informação, pois pode definir caminhos e rumos nas ações dos setores público e privado. Tem que ter responsabilidade, pois a informação é algo que vai ser insumo para a tomada de decisões. Por isso os órgãos de estatística devem adotar — e busca-se fazer

isso na SEI — uma série de princípios: credibilidade, para que as informações sejam aceitas; transparência, deixando claro o que foi feito e como foi feito, o uso do indicador e seus limites; democratização, todos os cidadãos têm direito à informação; consistência científica bastante forte, ou seja, a metodologia tem que ter o reconhecimento social; corpo técnico capacitado; e na divulgação, a gente tem que buscar, especialmente em relação aos jornais, o máximo de isenção possível. É preciso ter articulações no processo produtivo, não só com o usuário da informação, como também com as pessoas que podem nos repassar tecnologia, como é o caso das Universidades e Centros de Pesquisas. A SEI tem parcerias com a UFBA, com o CEBRAP e a SEADE. Essa parceria, tanto com o usuário quanto com o produtor, é fundamental.

Nesse sentido, existe uma Associação, a ANIPES, que congrega todos os Institutos estaduais de pesquisa. São 18, e está se discutindo um sistema nacional de estatística, no sentido de permitir que todas as instituições tenham autonomia técnica e financeira.

Ana Motta – Sou uma representante dos usuários da informação, principalmente das informações do Estado, que me parece dever ser o responsável pela geração, armazenamento e divulgação das informações. Assim, me parece que seria papel da SEI ser coordenador/gerenciador das informações que são geradas no Estado e se perdem. Podemos pegar um exemplo de bases cartográficas. Quem coordena? Quem gerencia as informações produzidas, seja pela SEI, pela CONDER, pelo CRA, pela SRH? São órgãos do Estado, cada um deles gerando um conjunto de informações, estudos e mapeamentos. Para acessar essas informações — o que hoje deveria ocorrer de uma forma mais fácil — você tem que entrar em cada um desses sites e os acessos são difíceis de acontecer. O que se sente é a necessidade de

O que se sente é a necessidade de gerenciamento das informações produzidas por órgãos públicos estaduais e para mim seria um papel que a SEI deveria assumir. Quem vai coordenar essas informações que são elaboradas/pesquisadas pelo Estado e estão perdidas por aí?

gerenciamento das informações produzidas por órgãos públicos estaduais e para mim seria um papel que a SEI deveria assumir. Quem vai coordenar essas informações que são elaboradas/pesquisadas pelo Estado e estão perdidas por aí? Acho que os cidadãos não são bem informados do que acontece no Estado. Há um distanciamento e não se sabe o que o Estado está produzindo. Mesmo trabalhando para o Estado, começa-se

um estudo sem olhar o que foi produzido antes; parece que as coisas são dissociadas; há perda de energia, de recursos; as coisas não são aproveitadas, nem divulgadas. Queria apenas colocar essas dificuldades que nós temos como usuários.

Cesar Vaz – Na verdade a coordenação deveria ser do IBGE, é isso que estamos tentando. A última reforma na legislação foi em 1967. Observe que desde 1967 houve mudanças drásticas, principalmente, por causa das tecno-

logias da informação que revolucionaram o setor. Surgiram os bancos de dados digitais, a Internet e tudo isso transformou radicalmente a pesquisa, dando até mais confiabilidade e agilidade. Mas o sistema cresceu, muitas instituições com produções estatísticas, todas independentes entre si. Aqui também temos essa dificuldade; ainda não há uma comunicação fácil entre os órgãos, as secretarias do Estado.

Paulo Henrique – Eu, como usuário, tenho uma frustração. Além da coordenação, se fosse possível, com um investimento bem menor, passar da home page da SEI para um portal da informação que tivesse link com outras bases, seria uma conquista muito importante. A FAPESB teria condições de financiar um investimento desse e dependeria de uma série de convênios com outras instituições. Acho que a SEI está fornecendo pouca informação na página e outras informações que já existem digitalizadas poderiam ser facilmente disponibilizadas na rede. Eu estou chamando aten-

ção sobre isso porque gostaria de encontrar um portal que link com a palavra “turismo”. Será que não poderíamos ter um portal que tivesse um link que fosse bater na base de dados sobre isso? De repente não seria a questão da coordenação, mas simplesmente um upgrade, um portal estadual de informação que tivesse um link para outras bases; claro que as outras bases teriam que ser preparadas também. Estou reivindicando uma biblioteca virtual mais pesada, aquilo ali é muito pouco para o que nós poderíamos ter.

A outra reivindicação, e essa é antiga, acho que é preciso começar a produzir estatística econômica para os novos setores. Ainda estamos numa economia industrial, mas essa economia está se transformando do ponto de vista da ocupação. Indiscutivelmente são os serviços empresariais, a educação, a saúde etc., que vão pesar economicamente e nós não temos estatísticas econômicas nesses setores. A Secretaria da Educação ou o INEP produzem estatísticas da educação, mas na ótica da educação, não da ótica da economia. A Secretaria da Saúde, o DATASUS etc. têm informação sobre a saúde, mas não é do ponto de vista econômico. Na verdade é uma migalha de economia que se tem. A exceção, graças à Secretaria da Cultura e Turismo, é o turismo. Este é o setor, desses novos, que tem alguma informação. Se pegar o caso da PED, educação é 7% da ocupação em Salvador; se você pegar os que moram e trabalham em Salvador, isso chega a quase 10%; saúde é cinco e fração, serviços empresariais, contando auxiliares, especializados dá mais de 10%. Temos um viés industrial e agrícola muito grande, que é natural, já que o Estado ainda não se terceirizou. Temos com isso um drama, porque, na medida em que nossa indústria, como diz o presidente da DESENBAHIA, Vladson Menezes, é triplamente concentrada, tem bastante informação para a indústria; são 40 empresas e algumas dezenas de milhares de empregos. A mesma coisa é a agricultura.

Outra reivindicação é para o pesquisador, para o usuário da Universidade: são as séries históricas. No Brasil, muda-se a metodologia, esquece-se o passado. Eu tive uma dificuldade em relação à estrutura industrial da Bahia, pelo valor da trans-

formação industrial (VTI) ou pelo valor agregado. De repente é encontrado no site de 1975 até hoje, e para trás? Sumiu. Fui buscar naqueles textos antigos da CEPLAB, achei VTI, censo industrial. Eu gostaria de ouvir vocês sobre a preocupação com a visão de uma economia cada vez mais complexa. Houve uma mudança radical na metodologia do IBGE, que é a passagem do censo para as pesquisas que se faz a partir de um cadastro e depois a pesquisa amostral. Isso nos deixou com um buraco negro, porque todos os grandes estudos de matriz de insumo-produto, e outras coisas que se queira fazer, a referência ainda é o censo de 1985 e este não tem nada mais a ver com a economia de 2005. A economia mudou completamente, se abriu, se diversificou, se especializou. Só um exemplo, a Pesquisa Anual de Serviços (PAS) é absolutamente insatisfatória; você espreme e não sai nada. Como se resolve esse problema da ausência do censo econômico?

Paulo Gonzalez – Acho que isso é uma complicação. Por exemplo, eu não trabalho na expectativa da volta do Censo, pois ele é caro e o IBGE teria dificuldades para financiá-lo. A melhor opção que se tem é tentar melhorar a qualidade das pesquisas anuais, a da indústria, dos serviços, enfim todas elas, enriquecendo em termos de variáveis. O que está se sentindo falta, hoje, prioritariamente, nessas pesquisas? O fato de serem pesquisas amostrais não é o problema, desde quando a amostra seja, evidentemente, bem feita, o problema é a quantidade de informação que você tem, que para muitos casos é insuficiente.

Paulo Henrique – Se “o censo não voltará mais”, nós precisamos de novos cadastros que permitam novas pesquisas. Tenho discutido com o DESENBAHIA a possibilidade do financiamento de um cadastro de serviços estratégicos em Salvador. Com base nesse cadastro, vamos aplicar, com alguma regularidade, uma pesquisa dessas.

Paulo Gonzalez – No sentido da montagem do cadastro, o que se sabe é que o IBGE, aparentemente, fez um trabalho sério, recolheu cadastros de diversas naturezas, da Relação Anual

de Informações Sociais (RAIS), da Receita Federal, cruzou essas informações e tem feito um esforço para manter o cadastro atualizado. Aparelmente, nesse ponto, o IBGE tem feito um trabalho sério. O que eu acho que você coloca, sobre as estatísticas econômicas para determinados setores, está vinculado a um aspecto: se continua montando as estruturas de informação, em relação a esse passado que se transformou.

Por exemplo, você, que trabalha em outra perspectiva, se sente sempre insatisfeito, naturalmente, e acho que é preciso dar conta dessa insatisfação, porque o nosso modelo ainda é antigo, industrial, e talvez o esforço seja preservá-lo, porque ainda não acabou, mas acrescentar outras coisas, melhorando a qualidade. O problema está em migrar para as novas realidades, esses novos fenômenos, que nunca é uma coisa fácil de fazer.

Paulo Henrique – Você está dizendo que existe um mapa geral, que é o cadastro, e o que está faltando é fazer pesquisas novas em cima desse cadastro. Por exemplo, você pega a PAS, que não cobre vários setores fundamentais de serviços, não cobre telecomunicações, nem educação, nem saúde etc., seria o caso de ampliar.

Paulo Gonzalez – Ampliar nesse sentido. Eu acredito que no cadastro do IBGE não consta nada dessa área de educação. Prestador de serviço, para o IBGE, é uma outra coisa, é outra visão. Aquilo que você falava “a visão do IBGE sobre a educação não é econômica”, o IBGE pesquisa sobre educação para outras coisas, aí não entra no cadastro economia. O problema é o fenômeno, não a seriedade do cadastro, a montagem do cadastro.

Cesar Vaz – Eu volto à questão estrutural, que é a falta de coordenação no sistema estatístico. Não duvido, assim como Paulo, da seriedade do trabalho do IBGE, mas ele faz sua programação, não ouve sugestões, como se está ouvindo aqui;

enquanto estiver com essa estrutura, vai avançar pouco. Pode-se pressionar, mas é difícil. Com cortes no orçamento, não faz a Contagem da População. A última informação estrutural da agricultura é de 1996, fora a descontinuidade que o IBGE comete. Um foi ano de calendário e o outro foi ano agrícola, você só consegue comparar a estrutura fechada.

De fato, temos um problema na divulgação. Ela não chega onde deveria chegar ou quando chega é de forma que a pessoa não consegue decodificar

Ranieri Muricy – Como o nosso público é diferenciado — sindicato — houve um tempo em que se raciocinava que valia a informação precária, na ausência da informação de qualidade. Chegávamos às negociações com uma informação qualquer e como a empresa, via de regra, não expli-

citava a sua informação, ficava valendo a precária que a gente levava. O debate se dava em cima de estatísticas, não diria pouco confiáveis, mas que não representavam de fato a realidade. Quando vi o outdoor do PIB, que dizia que o PIB da Bahia cresceu duas vezes mais que o nacional, pensei: onde está esse crescimento? Precisava dar uma olhada. Pensei na PED, mesmo na Região Metropolitana. Se for olhar para um município, tem problemas, para Salvador, até dá, fizemos isso há uns dois anos. As informações entravam nessa linha que falei antes, que se não tem uma melhor se utiliza aquela. Então a demanda de informações num cenário em que as incertezas aumentam, são, cada vez mais, demandas de estatísticas reconhecidas. Não adianta pensar numa geração de estatística, se não tiver por trás dela uma intenção. Quando se realiza a PED, o público sindical, que é nosso principal usuário, tem uma expectativa. A gente consegue chegar até o público? Não sei se consegue, porque tem alguns conceitos envolvidos que os trabalhadores não entendem, mas se as representações de trabalhadores entenderem já melhora, porque de alguma forma vai discutir política, vai estar sempre delegando poder a alguém de representação, quando, na verdade, a informação deveria chegar ao principal alvo da nossa pesquisa. Se for olhar a PED, já fizemos muitas modificações, mas ainda não atende à re-

alidade que o professor Paulo Henrique coloca, e eu não acreditava no argumento que a pesquisa tinha pouca visibilidade, porque a gente divulga na Internet, nos jornais, nas rádios, na televisão, nas assembléias dos trabalhadores. Outro dia fui numa reunião na DRT e tinha lá representantes de algumas ONGs, discutindo o primeiro emprego. Taís Braga (DIEESE) levou algumas estatísticas do mercado de trabalho dos jovens e uma das representantes disse que perdeu um projeto porque não tinha aquelas informações que subsidiariam o projeto dela. Então, de fato, temos um problema na divulgação. Ela não chega onde deveria chegar ou quando chega é de forma que a pessoa não consegue decodificar.

Paulo Gonzalez – Por que Ranieri? Essa é uma questão que nos angustia.

Ranieri Muricy – A mim também, porque eu achava que tinha uma divulgação relativa. Aí você chega numa reunião, onde tem pessoas que estão trabalhando o tempo inteiro com isso, era uma reunião puxada pelo Delegado do Trabalho, para discutir primeiro emprego, todas as ONGs interessadas na questão estavam lá e tinha pessoas que não conheciam essas informações. Eu fico me perguntando o que precisa ser feito para chegarmos até lá. No movimento sindical, não adianta, a gente faz vários releases, muda a redação, mas a taxa de desemprego é o mais importante. Eles não se preocupam se por trás daquela taxa tem algo mais; se for no movimento negro, o que importa é o corte por raça, você secciona a informação, divulga, massifica, coloca no site e a informação não serve para articular os atores e os usuários dessa pesquisa. Eu diria que tem muita divulgação, mas é na forma como está chegando que eu vejo dificuldade. Quando a SEI se preocupa em olhar para a pesquisa e tenta perceber como essa pesquisa pode ganhar fortalecimento, maior credibilidade na sociedade, isso é importante, porque lá fora está havendo um debate que é contrário à geração de pesquisas. Esse debate está posto lá fora. e então, por mais credibilidade, por mais seriedade com que se conduza a pesquisa, tem gente de plantão dizendo que está

sendo meramente utilizada de forma ideológica. Não que isso seja ruim, mas é preciso pensar em coisas novas, como o professor Paulo Henrique coloca, mas, ao mesmo tempo, utilizar a potencialidade do que a gente tem. Por exemplo, o que eu posso falar para os nove municípios da Região Metropolitana, além de Salvador?

Concluindo, o que me chamou a atenção, na última divulgação sobre os jovens, foi a forma como os jornais e a televisão trabalharam com essas informações. Nós divulgamos, não fizemos coletiva, somente enviamos. No dia seguinte, liguei a televisão e tava lá a jornalista perguntando, acho que ao presidente da Câmara dos Diretores Lojistas, o que o comércio ia fazer para tentar atacar o problema do desemprego dos jovens. Uma cobertura diferente, nunca tinha visto isso, e a repercussão se deu nesse sentido, ou seja, a imprensa, como usuário importante, ela mesma fazendo o seu caminho de cobrança da sociedade em relação a um dado que é gerado e que tem que ter esse objetivo de alertar as autoridades para a formação de políticas públicas. Numa conversa recente com a Secretaria da Pobreza, eles nos convidaram para tentar discutir alguns indicadores. Ficou claro os limites que temos com relação a isso; queriam fazer um acompanhamento de avaliação, mas nós não utilizamos a PED para tentar avaliar as políticas públicas. Então tem uma série de brechas que se poderia pensar ao tempo que se pensa em alternativas para entender, por exemplo, a economia da Bahia. Eu sinto que para entender a economia baiana, para se falar alguma coisa com as pesquisas que temos hoje, só com um esforço muito grande de juntar uma com a outra.

Cesar Vaz – O que se percebe é que há setores com pouca informação, mas há muita informação pouco usada, principalmente quando se utilizam os micro-dados. Uma coisa que se está fazendo com a FLEM são os objetivos das metas do milênio. O Estado foi dividido em 22 regiões, vamos treinar o gestor público para o planejamento e a SEI vai apresentar as informações disponíveis, para que servem, como usar, enfim, falar do seu banco de dados. Consideramos que um dos problemas do Estado da Bahia é a questão da gestão em mui-

tas prefeituras e mesmo no governo do Estado, na coordenação, no acompanhamento, na avaliação. Então a gente precisa ter uma agressividade maior, fazer mais parcerias, mais cursos, com a UFBA, envolver o DIEESE, também chamar os empresários. O interessante é que a área em que temos menos atuação é a empresarial. Fizemos uma pesquisa externa de avaliação, e este é o segmento em que menos conseguimos penetrar — é o empresário como usuário.

Paulo Gonzalez – Para mim, é espantosa a inutilidade da POF. Tão útil em pesquisa de mercado, ela é absolutamente subutilizada. De quem é a falha desse não uso da informação? Tem-se feito um esforço sério para tentar tornar a informação o mais acessível possível; sai pesquisa conjuntural, é mandada para todos os jornais, para todos os órgãos de imprensa para divulgar. Nossa política também é assim em relação aos dados da PED; tem abertura total pra quem quiser usar a base de dados, mídias diversas, publicando, colocando na Internet, produzindo CDs, enfim, até onde a gente consegue enxergar, temos feito o máximo e continuamos tendo a mesma percepção de que a nossa informação não chega ao usuário. Às vezes me dá a sensação de um esforço inútil. Qual é a nossa função social? Nós brincamos, dizendo que a missão da SEI é informação a serviço da sociedade.

Nadya Guimarães – Tentando pensar melhor o que você coloca e a provocação inicial, eu puxaria algumas pontas e parte dessas pontas já estão sobre a mesa. Uma delas, se você pensa Brasil — estou falando Brasil, porque o que a SEI faz, outros fazem; estatísticas que circulam por aqui, também circulam em outros lugares — então, ao olhar a experiência brasileira, primeiro existe uma massa de informação que é fantástica. É certo o problema do gerenciamento (que é uma das pontas que está sobre a mesa), mas eu queria pensar nisso menos pelo gerenciamento e mais pelo volume da informação. Do ponto de vista do meu campo de trabalho, há uma pluralidade de informações em níveis de desagregação muito distintos, em mídias muito variadas, que nos permite

dizer qualquer coisa com relação ao mercado de trabalho. Não é por falta de dado que não se conhece a realidade. Quando pensamos a questão do sistema de informação, o primeiro ponto que nos preocupa é que temos uma massa, em termos de volume, considerável, desarticulada, mas não é somente pela falta de gerente. Talvez, se tivesse um sistema de gerenciamento, como cabeça do sistema, ainda assim existiria o problema de não chegar a informação ao usuário, ou não chegar explorando com a riqueza que as fontes de dados permitiriam. Tenho a sensação de que você tem uma inércia meio perversa. Vou tomar o exemplo que eu mais gosto. Por que eu estou chamando essa inércia um pouco perversa? Temos duas experiências recentes muito interessantes: uma de criação de informação, outra de difusão de informação. Nome aos bois: PED e RAIS. Olhando os anos 1980, a PED cumpre um papel extremamente importante. Você olha para o mercado de trabalho, visualiza a dificuldade de mensuração com relação a certos fenômenos novos, toma uma iniciativa, tudo parece virtuoso. Em parceria, sindicatos, gestores públicos, a academia, ela tem um efeito multiplicador; ela sai de uma pesquisa de orçamentos familiares, custo de vida em São Paulo, vira uma estatística oficial do governo, se difunde por várias metrópoles; no entanto, está fazendo aniversário (25 anos), mas ninguém festejou. Ela ganhou uma inércia que é quase um elefante branco como as outras. Ela tem certa aura de intocabilidade; cada vez que se levanta uma questão ao redor da PED, desencadeia-se um problema político enorme, e, no entanto, tem-se mudanças tão importantes no mercado de trabalho nos anos 2000 quanto as que se teve nos anos 1980, algumas ela até é capaz de capturar, outras certamente não. Já discutimos antes aqui sobre a questão da intensidade da altura dos vínculos, da intensidade das transições, recorrência de desemprego, importância de estudos longitudinais. Com a RAIS consegue-se acompanhar indivíduos e ver esse tipo de fenômeno, mas apenas para o mercado formal; uma parcela importante do rendimento não está ali ou ninguém circula somente nesse segmento de mercado. O que quero sugerir com isso? Há uma mudança

muito importante desse mundo que deu origem a PED. Ela teve um efeito virtuoso exemplar, se observarmos a realidade mais recente, mas ela se reproduz e se legitima pela capacidade de se reproduzir e fala de si pela inovação que fez há 25 anos. Esquece o fato de que ela só vai continuar existindo com o mesmo significado se for capaz de renovar no que mede e, sobretudo, na forma de usar o próprio material que coleta.

Nós estivemos envolvidos em tentativas, não sei se sou muito cética, mas mal sucedidas para marcharmos nessa direção. Chegamos a sentar em São Paulo para discutirmos exatamente isso: um programa de trabalho mais articulado. Nunca prosperou, em relação à PED, por várias razões. Cria-se uma coisa, ela vira um elefante; ela é propriedade de alguém; todos são ciosos daquilo que foi produzido. É natural que perca, pois não é nenhum problema que as estatísticas percam a capacidade de refletir, porque as coisas estão mudando. Ou se ajusta ou não se reflete. Mas eu queria tomar esse exemplo da PED para chamar a atenção para o primeiro ponto. Essa inércia que descola a informação do que está acontecendo na realidade e cria um débito entre o usuário e o dado. Por exemplo, incluímos na PED/SP um módulo suplementar para acompanhamento de transições no mercado de trabalho durante nove meses de um certo ano. Tínhamos a pretensão de refazer dois anos depois, mas não conseguimos. Além disso, existe a dificuldade de comunicação. Há dois meses eu me surpreendi da direção da Fundação SEADE perguntar pra mim: “Mas aquela pergunta maravilhosa, sobre como é que os indivíduos dizem como efetivamente acharam o trabalho, como é que eles procuraram trabalho, qual foi o mecanismo efetivo que eles usaram pra obter o trabalho? Vocês testaram e tiraram resultados esplendorosos, mas nunca entraram na nossa pesquisa”. Isso era a dona da pesquisa que me dizia. “Nunca entrou?” Eu disse. “Não, nunca entrou”. “E por que não entrou? Eu não sou Fundação SEADE.” Essa minha experiência é um exemplo raro e virtuoso de diálogo com o usuário. Você consegue entrar no coração da produção da informação, sentar com as duas principais instituições, conceber o módulo que tinha como alvo al-

cançar metodologicamente, testar coisas que pareciam importantes no mercado de trabalho naquele momento e que a PED não capturava, você testa, você tem bons resultados e tudo acaba como se nada tivesse acontecido. Essa inércia, por um lado, rebate num segundo ponto que eu queria chamar atenção, que eu acho fundamental para esta discussão do sistema de informações que é a agenda: o que é que eu vou sublinhar a partir do dado que eu coletei, como é que eu vou divulgar? Eu não sei se mais uma vez eu estou sendo muito cética ou se estou querendo livrar a carga dos ombros de vocês. É muito difícil que essa agenda possa ser estabelecida do começo ao fim por quem produz a informação. Quem produz a informação, faz muito bem a todos se consegue mantê-la como série, divulgá-la, democratizá-la e está aberto a toda investigação que o usuário faça. Mas tem uma questão de agenda, ou seja, como é que eu divulgo? O que é a taxa desemprego total, ainda por cima? Nunca se tem espaço para falar das formas do desemprego. Agora as pessoas falam do desemprego total, porque nós, de certa maneira, vendemos a importância da taxa de desemprego e da taxa de desemprego total. Não foram outros que não nós. Fomos eficazes em fazer isso, e aí constituímos nas pessoas o mesmo efeito de inércia que as estatísticas têm. E agora você tem que fazer um esforço e dizer: “Olha, o desemprego total é muito interessante, mas por detrás dele tem coisas muito interessantes.” E faz toda diferença a forma como essas parcelas funcionam. Essa agenda é muito difícil que possa ser algo portátil unicamente por vocês, mesmo que sejam a “cabeça” de um sistema de informação. Não é a questão do gerenciamento da informação, mas é o elo entre a informação e o usuário que está em jogo. E essa agenda só fica de pé se houver uma parceria muito estreita entre produtor de informação e usuário de informação. Outro exemplo que eu quero colocar na mesa em termos de difusão é a RAIS. A RAIS passa por um processo de publicização que eu acho que é um exemplo importante nesse país de como a disponibilização de uma informação pode produzir um efeito de uso na comunidade e de avaliação da qualidade da informação. Isso

aconteceu com a reconceitualização da RAIS, passando para RAIS Migra. E foi produto de usuários. Foi produto do CIET, do CEBRAP e do IUPERJ, juntos, para conceberem uma outra arquitetura, testar um piloto. Há um efeito virtuoso que resultou do fato de que aquilo estava disponível da maneira mais absurda se você fosse pensar o país naquele momento: todo mundo tinha um CD na mão e era treinado para usá-lo. Foi um efeito em cascata sobre as estatísticas. Todo mundo começou a botar seu bloco na rua, porque o usuário achava ridículo que o pessoal produtor da PED sentasse em cima. O que é que deu certo ali? Essa é a pergunta. É uma estatística ridícula, primeiro porque é um registro administrativo — com todos os problemas de qualidade que os registros administrativos têm — segundo, circunscrito ao mercado formal de trabalho, por mais que seja um censo. E é sucesso de crítica e público. Não se encontra nada, perto de nós, que tenha tido a receptividade, o uso e a interface entre usuário e produtor de informação que a RAIS conseguiu. Volto à pergunta de Paulo: “Como?” Eu acho que foi um mecanismo muito virtuoso, entrou no vácuo, ela foi a primeira. Primeiro teve o efeito de chegar ao usuário; segundo, com um sistema articulado nacionalmente de disponibilizar a informação, treinar e contratar, o que nunca se fez com nenhuma outra estatística. Terceiro, como um procedimento de consulta regular aos usuários — você se lembra que Vera Marina corria o Brasil para discutir como melhorar a qualidade dos dados. E depois abertos a criar interfaces, para melhorar a maneira como estava sendo divulgada. Produzir informações que o usuário precisava. Vai ficar na penumbra, a qualidade vai patinar, se não colocar o usuário no meio do caminho. Eu pensava em duas palavras-chave: inércia e parceria. Todo sistema de informação tem essa capacidade inercial lamentável: se ficar quieto, rapidamente vai descolar da realidade e vai criar uma auto-referência absoluta. E a pessoa que cuida do sistema de informação vai tender a aprimorá-lo como se ele fosse um fim em si

**Todo sistema de
informação tem essa
capacidade inercial
lamentável: se ficar quieto,
rapidamente vai descolar
da realidade e vai criar
uma auto-referência
absoluta**

mesmo. E só é possível romper com isso se a palavra agenda for posta do lado, e agenda tem que vir de fora. Quando se está falando em informação para a sociedade, só se pensa em informação para a sociedade se a sociedade está dentro desse negócio. Nós temos um conselho que não era isso, esse pode ser um dos caminhos. Se você não recuperar por dentro da estrutura da instituição, de repente você pode recuperar pelas parcerias e pela publicização da informação. Não esquecendo que tudo isso tem custos, e isso é problema, infelizmente ou felizmente, de vocês. Só gostaria de acrescentar: 1) do fato de que se tem um volume fantástico de informação nesse país não quer dizer que não se precise de informação diferente da que se tem.

E aí, outra vez, volta a questão da agenda e da parceria. Como é que eu avanço metodologicamente? Por que as informações, tal como elas estão desenhadas, não dão conta? Então eu tenho que ter uma fronteira lá na frente desse sistema que está permanentemente inovando. E aí a tensão. Vocês não podem virar uma universidade, evidente, como produtores da informação. Mas vocês não podem ficar livres dela. E ela também não pode ficar fazendo o que lhe apetece com o artigo que eu preciso escrever para o próximo encontro científico. Ter essa interface é importante na renovação da qualidade da estatística. Mas tem outra interface importante que é com relação a dar visibilidade a coisas que são colhidas com regularidade ou a grandes bancos de dados que estão disponíveis e que ninguém usa. Falei do caso do SINDAE (Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto no Estado da Bahia) porque ele é siamês da RAIS e sequer conversa com a RAIS, ou seja, se você tivesse o número do PIS, seria possível fazer uma coisa bárbara: acompanhá-lo no sistema formal de emprego, em todas as tentativas de requalificação e de colocação. E se veria qual é a eficácia do agenciamento, qual a eficácia do treinamento para o trabalhador voltar a um emprego melhor, um emprego de carteira assinada. Bastava colocar o número do PIS. Ago-

ra o banco está completamente na penumbra. Dois outros pontos: um foi levantado por Ranieri e o outro por Paulo. Eu tenho a impressão, e aí estou pensando a SEI com olho de quem tem feito mais interface com a fundação SEADE, que não dá para cada organismo regional olhar para si e achar que pode resolver a questão da informação adequada aos processos de mudanças que estão no seu espaço, olhando para o seu espaço e para o seu sistema de informações, ou seja, é preciso ter ações comparativas. Estudos inter-metropolitanos são fundamentais quando diz respeito ao mercado de trabalho, como são imperiosas as comparações sobre dinâmicas de mercado metropolitano e mercado não metropolitano. Só que eu não sei nada sobre mercado não metropolitano. Por exemplo, a PED São Paulo fez amostra ampliada para o ABC. Durante três anos trabalhamos com essa amostra ampliada. Fizemos muito com isso, um grande estudo sobre reestruturação do ABC, em parte sobre oportunidade para negros e mulheres. Ficou caro, morreu Celso, mudou o prefeito, o consórcio mudou de idéia, aí acabou a amostra ampliada para o ABC e não se pode mais dizer nada, a não ser para o conjunto da região metropolitana.

Para que se coloca um recurso fantástico num banco como esse, que não é capaz de fazer comparações inter-metropolitanas, muito menos em estudos intra-metropolitanos? Pelo menos vamos fazer amostras ampliadas, com certa periodicidade, para sub-regiões dentro da metrópole, que são particularmente importantes em termos de políticas públicas, e muito menos para mercados não metropolitanos. Era um pouco ao redor disso. Eu não sei se escorreguei da sua resposta. Se eu fosse pensar de maneira completamente utilitária, como usuário, por que não funciona? Via de regra não funciona porque os sistemas de informação são muito conservadores, desculpe a franqueza. Eles têm essa tendência à inércia,

Falta ao sistema de informação, e eu falo de maneira geral, essa capacidade de se ter uma retaguarda e uma vanguarda. A retaguarda mantém a arquitetura do sistema, porque a continuidade é importante (garante as séries históricas), mas a vanguarda está conversando sobre o que há de novo, em termos substantivos e em termos metodológicos

porque se eles puderem sobreviver inatacados, dá menos trabalho. Falta ao sistema de informação, e eu falo de maneira geral, essa capacidade de se ter uma retaguarda e uma vanguarda. A retaguarda mantém a arquitetura do sistema, porque a continuidade é importante (garante as séries históricas), mas a vanguarda está conversando sobre o que há de novo, em termos substantivos e em termos metodológicos. Como eu

testo sem pôr o edifício abaixo?

Se o usuário não é alguém permanentemente integrado nisso, ele enche o saco, ele vai pra casa, ele faz sozinho. Nesse momento, nós desistimos, pedimos um dinheiro a FINEP, estamos fazendo nós mesmos um projeto comparando as dinâmicas econômicas, o mercado de trabalho e formas de exclusão em algumas metrópoles. Seria ótimo se tivéssemos podido fazer isso integrados com os atores — produtores de informação. Aí se desgarra o usuário, até da interface de saber o que está acontecendo, o que ele

está pensando, como é que ele está usando esses dados.

Cassandra – Eu queria aproveitar esse gancho e dar uma contribuição enquanto jornalista. Vocês falam da jornalista na televisão, ela pega um dado, vai lá, entrevista outras pessoas e sai do usual, do convencional. Eu acho que a tentativa, cada vez mais, é de buscar coisas novas para números que estão ali, pontuais. Agora, eu acho que esse caminho pode ser percorrido tanto por nós, que estamos no jornal, como pelos organismos que produzem as pesquisas. Um exemplo, que foi uma sugestão dada pelo DIEESE e acabou rendendo, foi o perfil do trabalhador que ganha salário mínimo na RMS. A partir disso, ela desdobrou o estudo, sugeriu, e acabou resultando em matéria de duas páginas. Uma das coisas mais importantes para quem está elaborando essas pesquisas é ter essa noção de que é possível dar

dicar para quem está na imprensa, para que a gente possa trabalhar com esses dados. Uma das coisas mais complicadas para o jornalista é justamente trabalhar o tempo. Temos uma relação de tempo diferente de qualquer outro trabalhador; muitas vezes, a gente enfrenta muitos obstáculos em função disso. A gente busca que as fontes sejam compreensivas, porque nem sempre dá para marcar a entrevista para depois ou para você ser atendido em outro momento. Eu acho interessante, nessa relação, essa compreensão do outro lado: de que o tempo do jornalista é diferente, que a gente precisa ter uma fonte preparada. A gente tem exemplos aqui: SEI e DIEESE. Se você não pode falar com Ranieri, tem uma outra pessoa que pode falar sobre a mesma coisa. Às vezes não dá para deixar para o dia seguinte, às vezes dá. Às vezes você consegue trabalhar uma matéria especial, mas em geral não, e aí você precisa desse retorno mais imediato.

Nadya Guimarães – Recentemente, tive uma experiência interessante, faz um mês, no sentido contrário da repercussão da informação. Cinco, seis semanas atrás, eu recebi um telefonema de uma moça da Folha de São Paulo: “Professora, eu vi no seu site um estudo sobre intermediação, agências de emprego em São Paulo, e queria fazer uma matéria pro caderno de emprego”. Eu disse “Bom, não é no primeiro caderno, mas sai no caderno de emprego.” E a jornalista foi, baixou um calhamaço, se interessou pelo assunto e foi pra campo. Começou a entrevistar as agências de emprego (sindicais, governamentais). E aí topou com o negócio da sobra de vagas. Como é que se pode ter um desemprego tão grande e sobram vagas nas agências, o que é que acontece? E ela armou o trabalho em cima disso. No domingo seguinte, A Tarde fez caderno especial, caderno de emprego, matéria de capa, mesmo título: “Sobram vagas”. Será que a menina copiou da outra? Não, o círculo era super virtuoso. Ela, provavelmente, leu a outra matéria, assim como leu o meu trabalho, e se inspirou nele e fez uma matéria, em que o meu trabalho é parte, mas não é o centro, e esse é o legal da história. A outra leu a matéria, se inspirou e pautou; o editor viu, se

inspirou e pautou. Vai repercutindo de certa maneira, vai pondo isso na agenda de interesse das pessoas. Em 10 dias, esse tema tinha estado em 2 jornais de grande circulação, em dois lugares completamente diferentes e, provavelmente, por caminhos muito tortuosos. Graças ao fato de que você disponibilizou na internet.

Ana Mota – Eu queria falar um pouco como usuária dessa quebra da inércia, das parcerias. É inegável a importância das pesquisas, desses estudos, mas como fazer com que as demandas apareçam? Eu acho que a pesquisa se fortalece, obriga a pessoa a usar a PED ou qualquer outra pesquisa, torná-la dinâmica sem perder a sua importância. Eu acho que esse é o grande desafio. Quais são as informações que se precisa? Tem umas coisas básicas: o Governo do Estado investe em saneamento, água e esgoto. Quem é que faz as projeções de população para o governo definir os investimentos, quantificar a demanda de água e esgoto e fazer uma coisa dessas? Você chega numa região como no litoral norte, e às vezes você se pergunta: Será que tem essa demanda toda? Quem passou para esses empresários, onde estão essas informações? Talvez o grande empresário consiga, ele mesmo, bancar uma pesquisa. Mas eu imagino os pequenos empresários que vêm a reboque disso, em outras regiões. Que tipo de informação se disponibiliza para um empresário desse, para ele tomar uma decisão que vai gerar mais emprego? Precisa quebrar a inércia desse diálogo entre quem gera a informação e quem precisa da informação.

Lys Vinhais – Deixe-me dar um exemplo. A gente trabalhou de 1999 a 2004, coordenando um projeto da Secretaria de Educação com a UFBA, de avaliação da educação pública. O cuidado com a informação na época era a coisa mais importante. Nesse desenho, tinha a universidade de um lado (um dos meus usuários era o pesquisador) e o meu outro usuário era escola pública na Bahia (nós estamos falando de 3200 diretores em 300 municípios, desde o diretor pós-graduado ao diretor leigo). O primeiro resultado de avaliação não teve uso. Porque hoje se usa um pouco mais a

avaliação do que antes? Os primeiros dados foram em relação ao resultado. Então a gente enviava o resultado, e as escolas começaram a reclamar que o resultado era seco. O fato do usuário ser proficiente ou não proficiente não me permite, a partir daí, fazer nada. Eu, simplesmente, reconheço uma realidade, normalmente é uma realidade ruim, reconheço, fico triste, levo três dias triste e continuo minha vida. A partir dessa demanda do usuário, nós começamos a fazer uma análise do erro, uma análise da prova, uma análise pedagógica do erro associada ao resultado. A partir desse momento, ela começou a ser usada. E ao mesmo tempo, com um cuidado muito grande com a linguagem. Na minha equipe, eu tinha um coordenador de edição que não era jornalista. Porque, no começo, nós tivemos essa experiência com um jornalista, e ele não entendia psicometria, então não conseguia traduzir da linguagem estatística para o português. É que são duas linguagens diferentes e é preciso ter o tradutor. Nós contratamos, depois de um processo de seleção duro, um psicólogo com mestrado em letras, para que fizesse a tradução da psicometria para o português. Ainda assim não conseguíamos atingir o nosso público. Só para vocês terem uma idéia, uma das palavras mais odiadas era “critério”. “Critério”, para os grupos focais, era uma das palavras que ninguém entendia, uma palavra ruim, uma palavra que não podia ter. Então “critério” foi uma palavra abolida do relatório. Se eu quisesse atingir o meu público-alvo eu não podia falar “critério”, eu tinha que falar qualquer outro negócio. Era muito engraçado, porque se a linguagem era muito formal, o entendimento era assim: “Lá vem aquele povo da universidade, que acha que a gente não sabe nada”; “lá vem aquele povo que se mete a dizer que sabe tudo”. Quando a gente torna a linguagem informal, o que eles dizem é: “Quem eles pensam que a gente é? Um bando de idiotas?”. Se você faz um formulário de feedback, que é seco, eles dizem assim: “Gente, com quem eles estão tratando? Como é que pode ser um negócio desses?”. Se a gente bota aquelas carinhas, eles dizem: “Isso é coisa de menino, como pode uma coisa dessas?” Então esses anos todos, a gente teve um grande cuidado com a linguagem, para

que fosse uma linguagem no meio, nem informal, nem formal demais. Os resultados não eram utilizados, até o dia em que se descobriu que, para a escola, o que era útil não era o resultado, se a escola era proficiente ou não, ou se a escola estava nesse nível da escala. A informação que era útil era a seguinte: “Tantos por cento dos meninos dessa escola erraram essa questão. O erro foi esse, e esse erro significa que eles não adquiriram essa competência, mas adquiriram esse caminho aqui.” Não só era o acerto que interessava, mas, principalmente, o que o erro estava dizendo, onde a criança estava. Nesse momento, o relatório da escola começou a ser muito mais usado. Porque o diretor abriu o relatório para ler a análise do erro. Ele passou a ler o primeiro capítulo, que era o resultado, que era o que estava interessando à Secretaria da Educação.

Paulo Gonzalez – Gostei da idéia de Paulo Henrique sobre o Portal e gostaria de retomá-la. Eu acho que tem potencial para desenvolver algumas coisas. Primeiro, o diálogo com os usuários — o portal pode ajudar bastante. E talvez um pouco nesse sentido da coordenação das informações, de organizá-las. Me parece que o Portal pode ser um pontapé bom nesse sentido, como espaço democrático.

Nadya Guimarães – A depender do que você ponha nele, os usuários não têm jeito de mexer, se eles não tiverem acesso à informação. Tem bancos que você tem que dar na mão do usuário. Essa foi a mágica da RAIS: o usuário tem o banco. Qual o problema da PED? Achar que ela é senhora do que o usuário vai fazer.

Ana Motta – Tem que deixar a informação disponível. E, na verdade, o que a gente sente muito é que até informações mais elementares, bases cartográficas, imagens de satélites não são divulgadas e daqui a cinco anos não servirão para nada. Na verdade, eu acho que tem essa coisa de manter o poder sobre a informação. Isso é o que eu acho que é um grande problema.

Paulo Henrique – Uma proposta dessas se constrói no médio prazo. Tem que ter uma estratégia.

Pensei uma coisa bem simples, só de ter os links já seria uma coisa maravilhosa.

Ana Motta – Até para quebrar essas resistências. Tem o outro lado positivo disso. Quando sua informação começa a ser usada, você começa a se sentir orgulhoso da importância, da sua importância. Isso até facilita o rompimento desses feudos. Agora tem que ter aquela coisa das sugestões e críticas: coloca um ouvidor no portal, porque na hora que a informação não tiver, manda o ouvidor. O ouvidor do Estado funciona, seria interessante.

Paulo Gonzalez – O Estado já tem portais: portal do servidor, portal do cidadão, tem uma série de portais na estrutura do Estado.

Paulo Henrique – E que funcionam razoavelmente bem.

Nadya Guimarães – Eu acho que Paulo Henrique tem razão em uma coisa: de que isso só é viável se for progressivo. Agora, a contra face disso é que você não pode parar com um portal só de links. Ele só tem sentido se for seu ponto de partida. Por que, observe, qual é a vantagem do portal de links? De certa maneira, ele está lhe credibilizando uma cabeça de um sistema de informações. É por você que o usuário entra, se ele quiser chegar a qualquer elemento específico, entende? Um portal que tenha essa função resgata aquele primeiro ponto que você levantava: isso aqui é ou não é a cabeça de um sistema? Deveria ser; mesmo não sendo, a gente pode reverter? Eu acho que, quando eu olho para essa sugestão, acho muito interessante. Ainda que seja um portal de links ela restabelece essa idéia de que você se torna o gerente da circulação. A outra coisa é você, como produtor e armazenador de dados...

César Vaz – Eu quero agradecer a participação de todos e quero dizer que fico extremamente satisfeito com essa reunião. Eu acho que vieram à tona coisas — algumas eu não tinha ainda atentado para elas, outras de alguma forma sim, mas eu acho que isso vai dar força para que a SEI possa, no seu programa de trabalho, colocar de forma

mais proativa a busca de soluções. Eu creio que, a partir dessa conversa, eu vou poder pensar em montar efetivamente uma política mais estratégica nessa área, mais agressiva na relação com o usuário, no sentido de a gente dar mais. Eu acho que o dado da RAIS e, do CAGED, é uma coisa extraordinária. Tenho um convênio com eles, é uma experiência boa e eu vou procurar fazer isso. Vou pensar na idéia do Portal de Paulo, gostei da idéia do Portal. Muito obrigado.

SIGLAS USADAS:

ANIPES - Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CEPLAB - Fundação Centro de Planejamento da Bahia

CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento

CIET - Centro Internacional para a Educação, Trabalho e Transferência de Tecnologia
CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano

CRA – Conselho Regional de Administração

DATASUS - Banco de dados do Sistema Único de Saúde

DESENBHIA - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

DRT – Delegacia Regional do Trabalho

FAPESB - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FLEM - Fundação Luís Eduardo Magalhães

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro

ONG - Organização não Governamental

PAS - Pesquisa Anual de Serviços

PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego

PLANARQ - Planejamento Ambiental e Arquitetura LTDA

POF - Pesquisa de Orçamentos Familiares

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RMS - Região Metropolitana de Salvador

SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

SINDAE - Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto no Estado da Bahia

SRH – Superintendência de Recursos Hídricos

UFBA - Universidade Federal da Bahia

VTI - Valor da Transformação Industrial

SEI em Rede

*Gilberto Corso Pereira**, *Maria Célia Furtado Rocha***, *Rita Pimentel****

Resumo

A SEI articula-se com instituições públicas e privadas adequando-se a uma realidade na qual as redes de cooperação técnica assumem posição estratégica em escala global. Consolida parcerias para minimizar esforços e dispêndio de recursos públicos. Coordena a Comissão Estadual de Cartografia – CECAR, que reúne os principais usuários e produtores de informações geográficas do estado. Acompanha a revitalização da Comissão Nacional de Cartografia – CONCAR e interage com seus membros. No processo de construção da Infra-Estrutura de Dados Espaciais do Estado da Bahia, desenvolve ações em parceria com a Rede Baiana de Tecnologias de Informação Espacial – REBATE, rede coordenada pela Universidade Federal da Bahia, que se caracteriza pela capacidade de realizar estudos, serviços e pesquisas relacionados a tecnologias de informação espacial.

Palavras-chave: redes, infra-estrutura de dados espaciais, informação geográfica, cartografia digital, geoprocessamento

Abstract

SEI, articulates with public and private institutions adjusting itself to a reality where technical cooperation networks assume a global strategic position. It consolidates partnerships to minimize efforts and expenditures of public resources; coordinates the Comissão Estadual de Cartografia (State Cartography Commission) - CECAR, which gathers the main users and producers of geographic information in the state; follows the recovery of the Comissão Nacional de Cartografia (National Cartography Commission) – CONCAR, and interacts with its members. During the construction process of the Spatial Data Infrastructure (SDI) in the State of Bahia, it became partner of the Rede Baiana de Tecnologia de Informação Espacial (Bahian Network of Spatial Information Technology) REBATE, network coordinated by Federal University of Bahia and characterized by its capacity of performing studies, services and researches related to spatial information technology.

Key words: networks, spatial data infrastructure, geographic information, digital cartography, geoprocessing

APRESENTAÇÃO

A Diretoria de Informações Geoambientais da SEI planeja, concebe, coordena e executa atividades referentes à produção de informações cartográficas, de recursos naturais e ambientais necessárias

à análise e avaliação do território baiano, com vistas a subsidiar sua gestão e ordenamento. No processo de produção cartográfica, conta com a Coordenação de Cartografia e Geoprocessamento que tem buscado se estruturar a fim de atender a novas demandas, incorporando tecnologia de ponta com destaque para a Cartografia Digital, o Sensoriamento Remoto, Sistema de Informações Geográficas, entre outras.

Como produtor de informações ambientais, cartográficas, econômicas, estatísticas e sociodemográfica, a SEI articula-se com instituições públicas e privadas visando a adequar-se à realidade de um mundo que se transforma e onde as redes de cooperação técnica assumem posições estratégicas em escala global.

* Arquiteto, Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA. Doutor em Geografia pela UNESB. Professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e do Mestrado de Geografia da UFBA, Coordenador do LCAD. corso@ufba.br

** Economista, Especialista em Geoprocessamento. Mestre em Administração pela UFBA. Analista de Sistema da Prodeb. Atualmente coordena a área de normas e padrões para desenvolvimento de sistema. mfurtado@prodebnotes.ba.gov.br

*** Bióloga, Mestre em Geociências pela UFBA. Analista Técnica da SEI. Atualmente Diretora de Informações Geoambientais da SEI. pimentel@sei.ba.gov.br

Num contexto de revolução tecnológica, a “informação” constitui-se requisito básico no modelo de desenvolvimento sustentável recomendado no Capítulo 40 da Agenda 21 que diz: “cada pessoa é usuário e provedor de informação, considerada em sentido amplo, o que inclui dados, informações, experiências e conhecimento” (SEI, 1996).

Considerando-se o atual quadro de transformações em que diversas áreas de conhecimento crescentemente se interconectam, o Brasil enfrenta total descompasso no que se refere à produção cartográfica nacional, que se encontra defasada e sem condições de atender, em curto prazo, demandas da sociedade em geral, bem como no que se refere à legislação pertinente que deve ser revista, principalmente quanto a normas e padrões, em razão da disseminação do uso das novas tecnologias.

Na ausência de políticas que assegurem recursos para enfrentar tal defasagem, a SEI optou por buscar, em linhas de longo prazo, alternativas para financiar suas atividades de provedor de informações que lhe permitam atender às necessidades mais emergentes da comunidade usuária. Nesse sentido a SEI dispensou particular atenção à implantação e manutenção de infra-estruturas que, por sua natureza, exigem investimentos de curto, médio e longo prazo, além de complexas definições logísticas e gerenciais.

Para obter avanços efetivos e permanentes, tornou-se necessário adotar um conjunto amplo de ações consistentes, complementares e contínuas. Nesse contexto, foi fundamental consolidar parcerias com instituições do poder executivo federal, estadual e local, envolvidas em atividades congêneres. Essas iniciativas visaram à minimização de esforços e dispêndio de recursos públicos, cada vez mais escassos.

As primeiras ações alicerçaram-se na Comissão Estadual de Cartografia – CECAR, criada no âmbito da Secretaria do Planejamento, através do Decreto nº 5.922, de 30 de outubro de 1996, cuja coordenação cabe a SEI e é composta pelos principais usuários e produtores de informações geográficas do estado (BAHIA, 1996).

O objetivo maior da SEI é dotar o estado de uma base de dados espacial única, contínua, confiável, uniforme e atualizada com requisitos topológicos

A CECAR, em consonância com os órgãos nacionais responsáveis pela geração de cartografia básica para o território nacional, como o IBGE e a DSG, adotou a sistemática de converter o mapeamento analógico básico para o meio digital, a fim de poder estabelecer uma infra-estrutura mínima de dados, incluindo documentação na forma de metadados que qualificam a informação.

Enquanto isso proliferava a produção de bases temáticas, mesmo em órgãos do governo estadual, geradas sem a mínima obediência a normas, padrões cartográficos e sem controle de qualidade, comprometendo a confiabilidade da informação e tornando extremamente custosa sua integração e intercâmbio, o que levou à perda de recursos investidos, embora alguns usuários continuem a utilizá-las no desenvolvimento de seus trabalhos.

Por absoluta falta de recursos para viabilizar um novo mapeamento sistemático em escala condizente com as atuais necessidades do planejamento e de órgãos setoriais, a SEI adotou, como estratégia de ação, validar o único mapeamento sistemático existente no estado como material básico. O mapeamento, em meio analógico e que recobre 97% do território estadual, é considerado de boa qualidade e até a presente data é utilizado por todos os usuários de dados cartográficos. Entre 2001 e 2003, foi convertido para o meio digital, iniciando-se assim o processo de construção de uma base cartográfica digital que permita planejar, em nível macro, e acompanhar as diversas ações do governo do estado sem, no entanto, perder de vista as demais necessidades.

Salienta-se que o objetivo maior da SEI é dotar o estado de uma base de dados espacial única, contínua, confiável, uniforme e atualizada com requisitos topológicos, que atenda às demandas do planejamento e de órgãos setoriais, possibilitando o intercâmbio de dados.

Nesse contexto, a CECAR foi reestruturada através do Decreto nº 8.292, de 14 de agosto de 2002, tendo sua competência ampliada, e sofrerá nova reestruturação em sua composição devido a mudanças institucionais. O Artigo Primeiro, inciso IV desse decreto trata do estabelecimento de diretrizes, pa-

râmetros e procedimentos para organização, manutenção e compartilhamento de uma Infra-Estrutura de Dados Espaciais (IDE) uma questão de suma importância para provedores e usuários de informações geográficas (BAHIA, 2002).

O termo Infra-estrutura de Dados Espaciais é usado internacionalmente para designar um conjunto de tecnologias, políticas e desenhos institucionais que facilitam a disponibilidade e acesso a dados espaciais. A IDE fornece uma base para localização, avaliação e aplicação de dados espaciais para usuários e provedores em todos os níveis de governo, além do setor privado, terceiro setor, academia e cidadãos em geral. A palavra infra-estrutura é usada neste contexto para promover o conceito de ambiente confiável de suporte, buscando uma analogia com redes de transporte, energia ou telecomunicações, que, neste caso, facilitará o acesso e intercâmbio de informação geográfica entre usuários e produtores de dados espaciais (PEREIRA; ROCHA, 2003b).

Vislumbra-se aqui a necessidade de arranjos institucionais mais flexíveis, maior integração entre os produtores e usuários do conhecimento nesta área para que, no âmbito da CECAR, possamos iniciar as discussões a respeito da constituição da IDE baiana.

Por outro lado, a SEI vem acompanhando atentamente a revitalização da Comissão Nacional de Cartografia – CONCAR, que presentemente discute a participação dos estados em sua composição, além da redefinição do Sistema Cartográfico Nacional, da adequação da legislação em vigência ao novo contexto tecnológico mundial e a padrões e normas para uma Infra-estrutura de Dados nacional.¹

¹ Tanto o Decreto-Lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967, que determina as diretrizes e bases da cartografia nacional e que define, em seu Capítulo II, o Sistema Cartográfico Nacional – SCN (BRASIL, 1967), como o Decreto-Lei nº 89.817, “Instruções Reguladoras das Normas Técnicas da Cartografia Nacional”, de 20 de junho de 1984, que especifica os termos da regulamentação estabelecida pelo Decreto Lei nº 243 (BRASIL, 1984) encontram-se defasados, necessitando urgentemente de adequação. Recentemente foi dada nova redação ao Art. 21 do Decreto nº 89.817 e revogado o Art. 22 com a publicação do Decreto nº 5.334 de 6 de janeiro de 2005 (BRASIL, 2005a).

Na discussão dessa temática a SEI interage com o IBGE, órgão executivo da CONCAR, e com outros membros do colegiado, evitando adotar iniciativas isoladas, na busca de alternativas viáveis, bem fundamentadas e discutidas. Essa orientação certamente trará ganhos efetivos para o processo de construção da IDE estadual, seja com referência à adoção de padrões ou de tecnologias, num mercado multifacetado que oferece muitas opções, mas também aumenta o risco das escolhas.

Os avanços alcançados em decorrência dessa orientação justificam plenamente o caminho adotado. Buscando estabelecer sinergias, a SEI dá continuidade a suas linhas de ações, mobilizando-se no sentido de consolidar competências, mantendo-se em contato permanente com órgãos estaduais e nacionais, a fim de viabilizar novos projetos de interesse do Estado. Os resultados obtidos já são visíveis, e as novas perspectivas nos permitem crer que poderemos atingir nossos objetivos desde que continuemos a acreditar que é possível.

Seguindo nessa direção, a SEI, em conjunto com outras organizações, mobiliza-se na busca de recursos financeiros e de novas parcerias a fim de fortalecer a articulação interinstitucional com vistas à sistematização das ações.

No processo de construção da Infra-Estrutura de Dados Espaciais do Estado da Bahia, ações paralelas e convergentes vêm sendo desenvolvidas em parceria com a Rede Baiana de Tecnologias de Informação Espacial – REBATE, projeto desenvolvido a partir de 1999, que articula instituições públicas e privadas e a Universidade Federal da Bahia, através do LCAD – Laboratório de Computação Gráfica Aplicada à Arquitetura e ao Desenho da Faculdade de Arquitetura.

A Rede é uma organização sem fins lucrativos, formada por instituições parceiras, que compartilham tecnologias, recursos humanos e materiais. A REBATE se caracteriza como uma rede cooperativa, que integra técnicos e pesquisadores de alto nível e infra-estrutura de tecnologias de informação, capazes de se organizar para a realização de estu-

dos, serviços e pesquisas relacionadas a tecnologias de informação espacial.

Consideramos que tecnologias de informação espacial são produtos da convergência das tecnologias de informação e comunicação com as tecnologias de geoprocessamento, que tratam do espaço geográfico – Cartografia Digital, Sensoriamento Remoto, Modelos Digitais de Terreno, Sistemas de Informações Geográficas, AM/FM, GPS, etc., e tecnologias CAD, que tratam do espaço geométrico – Projeto Auxiliado por Computador, Modelagem Tridimensional, Visualização, Rendering etc.

O pressuposto por trás da montagem de uma rede cooperativa é a redução de custos e complementação de competências, tendo em vista que as tecnologias envolvidas fazem uso de recursos de informática que são sujeitos a ciclos de atualização cada vez mais rápidos, tornando essencial o compartilhamento destes meios visando a menores investimentos por parte dos parceiros, que podem dedicar mais recursos a suas atividades fins.

Durante os anos de vigência do projeto REBATE, a SEI, juntamente com organizações estaduais e municipais, além da companhia de energia elétrica estiveram em contato com a Universidade, debatendo questões cruciais para o progresso do geoprocessamento no estado da Bahia. O apoio dado ao projeto pela FINEP e, atualmente, pela FAPESB – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - tem possibilitado pesquisas e atividades de difusão tecnológica entre os parceiros da rede, conforme poderá ser observado na descrição que passaremos a fazer.

ATIVIDADES DA REDE DE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO ESPACIAL

As atividades da Rede estruturam-se segundo três eixos, que convergem para a realização de seu objetivo central expresso em sua proposta original – “capacitar e consolidar o uso e aplicação de tecnologias de informação espacial no âmbito do estado da Bahia” (LCAD, 1998). São eles: conhecimento do grau de capacitação para o geoprocessamento das organizações sediadas no estado, capacitação de suas equipes técnicas, difusão tecnológica e

proposição de modelos de gestão da Infra-Estrutura de Dados para o estado da Bahia.

O primeiro desses eixos contemplou atividades de pesquisa realizadas ao longo dos anos de existência da Rede, incluindo levantamento da situação do geoprocessamento e a observação da evolução do grau de capacitação técnica das organizações envolvidas. O levantamento revelou, ainda, como nossos profissionais atuam na gerência, especificação e contratação de serviços de geoprocessamento, indicativo do grau de maturidade das organizações sediadas na Bahia em projetos dessa natureza.

O segundo eixo relaciona-se com a difusão e intercâmbio de tecnologia e com o incremento da capacitação das equipes técnicas, englobando organização de cursos de curta duração e seminários técnicos, em áreas de interesse da rede.

O terceiro também se constitui atividade de pesquisa, que toma por base o conhecimento sobre a situação do geoprocessamento no estado, objeto do primeiro dos eixos citados, e incorpora em sua metodologia de trabalho o diálogo com os atores responsáveis pela gestão e produção de dados geográficos e pela formulação de políticas públicas estaduais.

Entre junho de 2000 e março de 2001, a REBATE levantou junto às organizações pesquisadas informações sobre a formação do pessoal envolvido com o geoprocessamento, capacitação das equipes, parque instalado de *hardware* e *software*, políticas relativas ao uso e difusão de bases de dados espaciais. Os dados e conclusões da pesquisa foram publicados em 2002, no primeiro *Caderno REBATE*, com o título “Dados Geográficos: aspectos e perspectivas” (PEREIRA; ROCHA, 2002a), que contou com a colaboração de membros da Rede e de professores e profissionais atuantes na área. Os profissionais, além da elaboração de artigos, participaram ainda de seminários realizados entre 2000 e 2001 para discutir qualidade de bases de dados espaciais, intercâmbio e disponibilização de dados geográficos digitais.

Em 2002, a REBATE atualizou a pesquisa, ampliando-a para recolher informações acerca de como os projetos de geoprocessamento vêm sendo especificados e geridos e em que bases se dão a

encomenda e a aceitação de serviços contratados a terceiros.

Todos os aspectos considerados nas duas etapas da pesquisa realizada pela REBATE se mostraram importantes para a constituição de cenários alternativos para a sustentação da Infra-estrutura de Dados Espaciais – IDE baiana, ao fornecer um diagnóstico da capacitação das organizações pesquisadas para o uso das geotecnologias e as dificuldades de acesso à informação geográfica por elas produzidas.

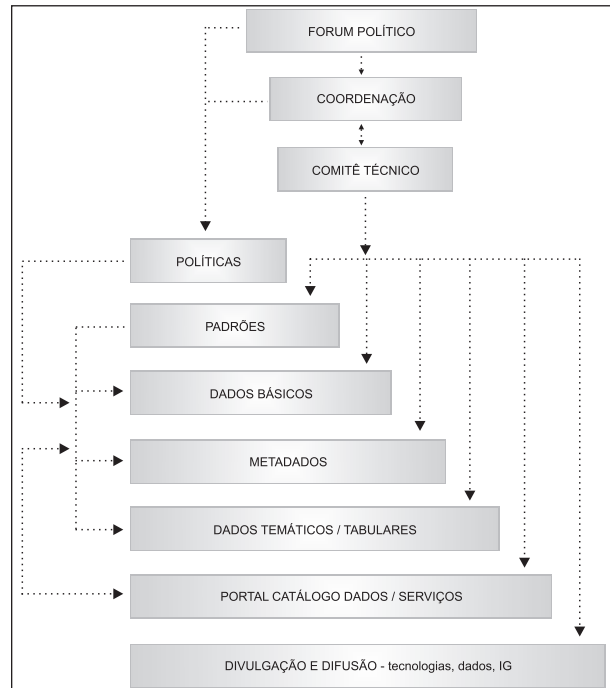
A pesquisa mostrou a necessidade de o estado estabelecer condições mais propícias à difusão e uso das geotecnologias, através da organização de uma Infra-estrutura de Dados Espaciais capaz de garantir a difusão e o acesso a essa informação. Essa estrutura fornecerá uma base e um ambiente para a localização e aplicação de dados geográficos para usuários e provedores em todos os níveis de governo, além do setor privado, terceiro setor, academia e cidadãos.

Com base nisso e no conhecimento das experiências mundial e nacional, em termos da organização desse tipo de infra-estrutura, a REBATE realizou um *workshop* em março de 2003 e apresentou, em seminário realizado em agosto desse mesmo ano, modelos alternativos capazes de articular Município e Estado na constituição da IDE.

Os modelos propostos seguem duas tipologias de coordenação: uma centrada em agência reguladora e outra, em organização produtora de dados geográficos. Ressalvou-se, entretanto, que, qualquer que seja o modelo adotado, a coordenação deve subordinar-se a um fórum político, articulado ao Governo, responsável pela definição de políticas mais gerais, porém, sensível a representações tanto de produtores quanto de usuários da informação geográfica. O esquema proposto para a IDE é ilustrado na Figura 1.

Essas idéias foram expostas no segundo *Caderno REBATE*, lançado em 2003, com o nome de “Informação Geográfica: Infra-Estrutura e Acesso” (PEREIRA; ROCHA, 2003a), que veiculou experiências internacionais, nacionais e locais com a montagem da IDE, além de experiências e pesquisas relacionadas com a divulgação de dados geográficos na Internet.

Figura 1
Esquema proposto para a IDE estadual



Fonte: adaptado de Pereira; Rocha (2003b).

Os resultados do projeto conduzido pela Rede constituem-se subsídio para a definição de políticas públicas que levem em conta as necessidades de pesquisadores, cidadãos e organizações públicas e privadas, colaborando no desenvolvimento científico, tecnológico e econômico da região. E, ainda que propondo modelos genéricos, a pesquisa releva a importância de iniciativas para a constituição da IDE baiana, entre elas o Comitê Intersectorial de Geo- processamento da Prefeitura Municipal de Salvador (COMGEO) e o decreto estadual n. 8.292, de 14 de agosto de 2002, que atribuiu a SEI a responsabilidade pela coordenação da IDE estadual (PEREIRA; ROCHA, 2003b).

Além das atividades relacionadas a projetos de pesquisa, a REBATE organiza, promove e apóia uma série de eventos técnicos tais como cursos de curta duração, *workshops* e seminários em tópicos como Modelagem de Dados Geográficos, Infra-Estrutura de Dados Espaciais, Avaliação da Qualidade de Produtos SIG, e vários outros.

Os trabalhos da Rede vêm sendo divulgados no âmbito estadual em artigo publicado pela revista *Bahia Análise & Dados*, em 2004 (PEREIRA; ROCHA, 2004b). Em 2005, as atividades desen-

volvidas pela REBATE foram objeto de debate no GeoBrasil – 6º Congresso Internacional de Geoinformação, realizado em São Paulo, sob o tema “Redes estaduais de geotecnologias integrando esforços”. Em âmbito internacional, achados das pesquisas realizadas pela Rede foram apresentados, primeiramente em 2002, no 23rd *Urban and Regional Data Management Symposium*, em Praga, e na conferência realizada em Budapeste pela GSDI – *Global Spatial Data Infrastructure* – organização internacional que vem apoiando a implantação de Infra-Estruturas de Dados Espaciais em vários países do mundo (PEREIRA; ROCHA, 2002b; 2002c). Em outubro de 2004, dois dos trabalhos produzidos pela REBATE foram apresentados no 24º Simpósio da *Urban Data Management Society*, realizado em Chioggia (Itália), relativos aos modelos e cenários alternativos da implantação da IDE baiana (PEREIRA; ROCHA, 2004a) e a uma visão conceitual do portal de informações geográficas do estado da Bahia (ROCHA; PEREIRA, 2004) – elemento-chave na difusão dos dados produzidos no âmbito da Infra-estrutura de Dados Espaciais.

Por meio dessas e de outras iniciativas, a Rede Baiana de Tecnologias de Informação Espacial vem conseguindo alcançar seus objetivos primeiros de constituição de uma capacitação em geoprocessamento no estado da Bahia e obtendo apoio, particularmente da SEI e de outros órgãos do governo estadual e de instituições de amparo à pesquisa, para seus projetos. O trabalho mais enriquecedor da Rede, entretanto, não está apenas em conhecer e propor uma orientação para a ampliação do uso da informação geográfica no estado, mas também, e talvez principalmente, em envolver técnicos interessados em ampliar seus horizontes no que se refere ao geoprocessamento e em pôr em contato pessoas provenientes de distintos órgãos e instituições governamentais. É este o caso do Projeto GeoPortal para o estado da Bahia e do PROGEO – metodologia de gerenciamento de projeto de geoprocessamento e orientações para avaliação da qualidade de aplicações dessa natureza, desenvolvidas sob encomenda, que apresentamos a seguir.

O GeoPortal provê acesso interativo a recursos e serviços baseados em dados geográficos já coletados e produzidos sobre o território do estado da Bahia

PROJETO GEOPORTAL PARA O ESTADO DA BAHIA

Ainda em 2003, a idéia de constituição do portal de informações geográficas veiculada pela REBATE, como importante elemento da Infra-Estrutura de Dados Espaciais do Estado da Bahia, inspirou um projeto submetido ao 3º Prêmio Idéias Inovadoras para a Administração Pública Estadual, promo-

vido pela Fundação Luís Eduardo Magalhães. O Projeto “Uma Proposta de Geoportal para o Estado da Bahia” obteve menção honrosa (www.flem.org.br/premio/Premio-2003ResultadoFinal.asp), dando maior visibilidade às proposições da Rede, despertando o interesse do governador do estado que emprestou seu apoio e solicitou à

Companhia de Processamento de Dados do Estado – PRODEB a articulação do projeto.

A partir disso, a PRODEB elaborou o projeto conceitual do GeoPortal em parceria com a SEI. A Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN participou na etapa de definição do seu escopo, para garantir que este venha a se integrar e não promova redundâncias com outras iniciativas do governo do estado.

Na etapa de elaboração do projeto conceitual, encerrada em maio de 2005, estabeleceu-se contato com experiências internacionais e nacionais em projetos similares e foram especificados requisitos funcionais e tecnológicos da aplicação.

O GeoPortal provê acesso interativo a recursos e serviços baseados em dados geográficos já coletados e produzidos sobre o território do estado da Bahia. Tem como objetivo principal publicar e fornecer dados geográficos fundamentais, mantidos na sua base, e fornecer descrição sobre todos os dados geográficos existentes no estado. Qualquer que seja a natureza e forma de acesso ao dado geográfico, sua descrição será publicada no portal a partir de uma base de metadados (PRODEB, 2005).

Os usuários do portal poderão procurar e localizar informações sobre o acervo de dados geográficos, ter a oportunidade de avaliar a adequação dos

conjuntos de dados existentes aos seus propósitos e, em certos casos, adquirir dados geográficos. Alternativamente serão direcionados para outros servidores remotos de dados geográficos através do portal. Os usuários poderão ainda obter outros tipos de dados e documentos associados à determinada localização geográfica (PRODEB, 2005).

O dado poderá ser disponibilizado para *download*, através do portal, a depender do tipo e das restrições existentes. Nos casos em que não seja possível torná-lo disponível *on-line*, o provedor deve fornecer informações claras sobre a forma de acesso aos potenciais usuários. Estas informações farão parte do conjunto de metadados veiculados através do portal (PRODEB, 2005).

O GeoPortal oferece serviços de mapeamento interativo, permitindo aos usuários acesso à informação pela integração e processamento de dados geográficos. Para tanto, fornecerá ferramentas de busca, visualização, integração e seleção de dados e permitirá ao usuário salvar ou imprimir o mapa digital criado (PRODEB, 2005). Uma imagem da tela de abertura do GeoPortal é fornecida na Figura 2.

O portal constituir-se-á, ainda, canal privilegiado de divulgação dos trabalhos desenvolvidos pela

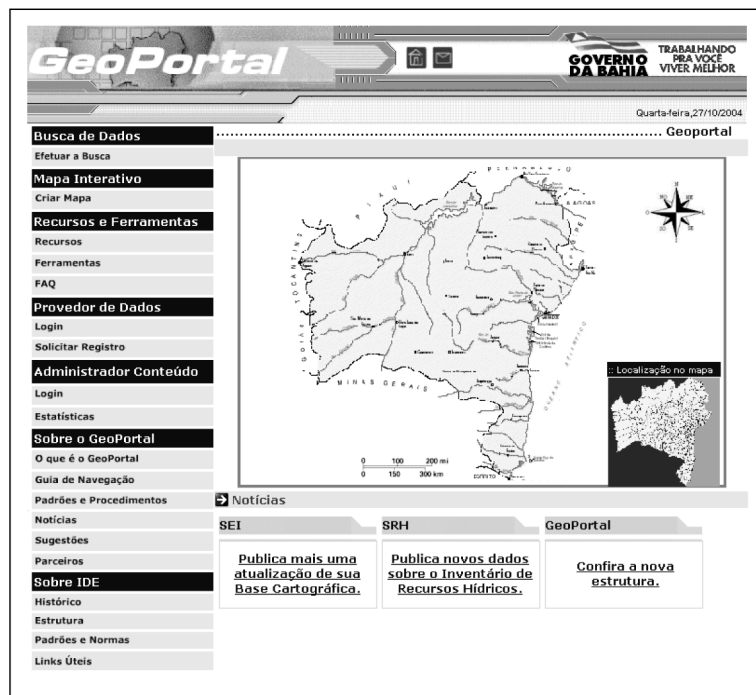
IDE estadual, pela REBATE e por seus parceiros. Nesse sentido, o projeto conceitual prevê, também, a oferta de serviços de busca e *download* de:

- Recursos: material de suporte ao uso de dados geográficos, que pode incluir tutoriais, informação sobre software aplicativo, link para ferramentas livres, material de treinamento, recursos didáticos para disseminar o uso da informação geográfica através de roteiros, demos, serviço FAQ, dentre outros.
- Documentos do projeto GeoPortal e da IDE: inclui ainda padrões praticados pela Infra-Estrutura de Dados Geográficos e pelo GeoPortal.
- Documentos publicados relativos a estudos, projetos e ações governamentais que tenham impacto sobre o território baiano.

O projeto conceitual prevê a implantação gradativa do GeoPortal:

Inicialmente, o dado a ser publicado dará conta de localizar objetos, fenômenos e eventos no âmbito de atuação do governo estadual. Em seguida, deverá incorporar dados referentes à atuação do governo municipal e federal, constituindo um conjunto de dados básicos exigidos pela Infra-Estrutura de Dados Espaciais do Estado da Bahia (PRODEB, 2005).

Figura 2
GeoPortal do Estado da Bahia



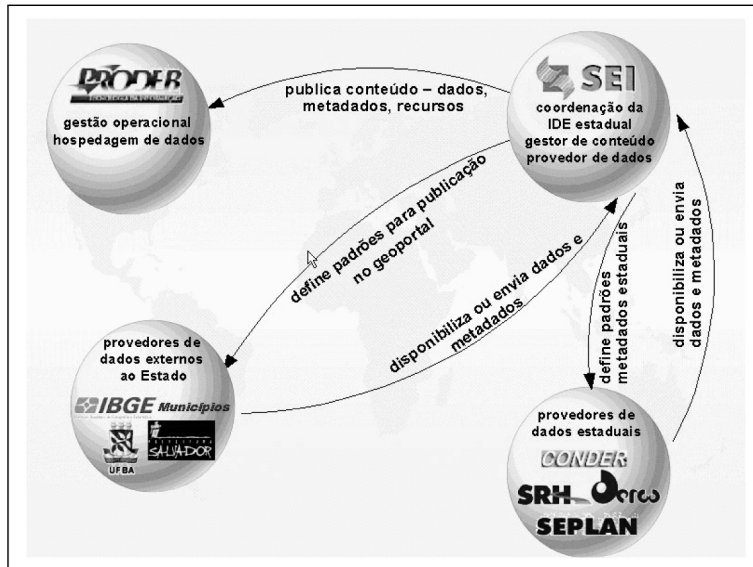
Fonte: PRODEB (2005)

O GeoPortal consiste em uma rede de provedores de dados e administradores dos serviços que provêm facilidades para armazenagem e entrega de metadados, dados geográficos e documentos, mantidos por organizações estaduais ou outras que se agreguem aos padrões da Infra-estrutura de Dados Espaciais estadual.

A gestão do portal deve ser compartilhada entre a PRODEB e a SEI. Enquanto a PRODEB hospeda e mantém os serviços da aplicação propriamente dita, a SEI tanto provê dados quanto administra as informações publicadas no GeoPortal, sendo responsável por autorizar o acesso a *download* e *upload* de dados. As demais organizações utilizam o serviço para publicar metadados e, eventualmente, permitem o download de dados geográficos atra-

vés do GeoPortal. Esta forma de funcionamento é ilustrada na Figura 3.

Figura 3
Funcionamento proposto para o GeoPortal



Fonte: PRODEB (2005)

A solução tecnológica a ser adotada deve levar em conta a base de *software* instalada no estado, bem como formato, padrões e eventuais necessidades de conversão dos conjuntos de dados a serem incorporados ao portal.

Entre as premissas do projeto estão:

- Uso da Internet para acesso a dados e serviços;
- Atualização distribuída;
- Preservação do investimento em tecnologias já existentes no estado;
- Adoção de tecnologias que minimizem dificuldades ao acesso e à publicação de dados;
- Serviços compatíveis com as especificações Opengeospacial (antigo OpenGIS);
- Aderência aos padrões da Infra-estrutura de Dados Espaciais do Estado da Bahia;
- Possibilidade de evolução de uma arquitetura centralizada para arquitetura distribuída;
- Capacidade de evolução para o provimento de serviços de e-Governo.

Para a próxima etapa do projeto, prevê-se o desenvolvimento da primeira versão do GeoPortal. O conteúdo desta versão - metadados e dados geográficos - serão fornecidos pela SEI e, em segui-

da, apresentado aos demais usuários e produtores de dados geográficos do estado, para que avaliem os recursos por ela fornecidos. A aplicação também será submetida a uma avaliação técnica para verificação de sua aderência aos requisitos especificados no projeto conceitual. Dessas avaliações, certamente, resultarão propostas de melhoria e extensão de funcionalidades da aplicação e ajuste nos processos de funcionamento do portal.

Em resumo, o GeoPortal é um importante projeto desenvolvido por dois dos parceiros da REBATE – a SEI e a PRODEB – que possibilita a oferta de serviços de utilidade pública, permite a integração de órgãos de governo, elimina redundâncias de investimentos, diminui o risco de fornecimento de informações desatualizadas, diminui custos de aquisição e distribuição de

dados geográficos. Também permite que diversas esferas de governo criem e tornem disponível o conhecimento gerado e acumulado por muitos dos órgãos que o constituem. Possibilita ainda o conhecimento e gerenciamento da demanda por dados geográficos no nosso estado.

O portal integra bases de dados dispersas e democratiza o uso da informação. Favorece o intercâmbio de dados e a sua padronização, na medida em que fornece um conjunto de dados básicos capazes de suportar variadas aplicações. Diminui custos de transação, pois, agora, todos poderão conhecer onde os dados são produzidos, qual a sua qualidade, quem os distribui e como podem ser obtidos. Coloca-se como repositório virtual de dados geográficos e serviços Web que apóiam a tomada de decisão. Será, ainda, um meio para se conhecer a demanda por dados e informação geográfica, mediante a geração de estatísticas sobre dados demandados e não atendidos e registro de sugestões de serviços a serem prestados.

Finalmente, a implementação de um portal de informações geográficas é uma das ações previstas para a constituição de uma Infra-estrutura de Dados Espaciais no estado da Bahia, nos moldes

adotados por outros países, conforme aponta pesquisa da REBATE, e contribuirá para a capacitação de equipes locais.

Como resultado da implantação do GeoPortal, espera-se conscientização crescente dos atores regionais, pelo incremento de projetos que utilizam a informação geográfica, aumento do conhecimento do território baiano, facilitando o processo de planejamento urbano, regional e ambiental. Espera-se, ainda, a diminuição de custos destes projetos e o estímulo à oferta de serviços Web para os quais a localização seja fator-chave.

Para além dos resultados esperados, é certo que, já durante a elaboração do projeto conceitual, os trabalhos em parceria, um dos objetivos da Rede, foram se consolidando, e a equipe técnica da SEI experimentou maior aproximação com a equipe PRODEB. Na etapa de desenvolvimento da primeira versão do GeoPortal, os diferentes *expertise* detidos pelas organizações envolvidas deverão ser reforçados e ampliados pela construção conjunta do novo conhecimento, que será difundido entre as outras organizações usuárias e provedoras de dados do estado e a comunidade técnica.

PROJETO PROGEO

Ainda com base no conhecimento do grau de maturidade das organizações do nosso estado para o gerenciamento de projetos de geoprocessamento, obtido através da pesquisa realizada pela REBATE, em 2002, a Rede propôs e obteve apoio da FAPESB para desenvolver metodologias de gerenciamento de projetos e de avaliação de *software* para geoprocessamento, com base em referências internacionais – o PMBOK, no primeiro caso, e normas ISO, no segundo. O objetivo aqui é fornecer um auxílio ao planejamento e acompanhamento de projetos, dando consciência aos gestores dos aspectos críticos envolvidos em aquisições de serviços e produtos de *software* destinados à manipulação de dados geográficos.

O PROGEO fornece roteiro metodológico para subsidiar a elaboração e acompanhamento de projetos de geoprocessamento

O interesse do PROGEO recaiu sobre projetos envolvendo a especificação e aquisição de serviços de conversão de dados e desenvolvimento de aplicação de geoprocessamento com uso de pacotes SIG – que são produtos de *software* já desenvolvidos e disponíveis para utilização. Um projeto dessa natureza envolve atividades de avaliação e seleção de fornecedores, *software* e *hardware* adequados, a constituição de uma base de dados condizente com os seus objetivos e o gerenciamento de equipes, entre outras coisas. A escolha decorreu do fato de esse tipo de projeto representar demanda típica das iniciativas em geoprocessamento em curso no estado.

Assim, o PROGEO fornece roteiro metodológico para subsidiar a elaboração e acompanhamento de projetos de geoprocessamento (PROGEO GERENCIAMENTO) e apresenta normas e exemplo de processo de avaliação da qualidade de aplicações deles resultantes (PROGEO AVALIAÇÃO). Por motivos de restrição de recursos, o projeto teve de restringir-se à elaboração de metodologias sem passar pela construção de modelos nem pelo crivo da verificação de sua aplicação prática.

Os trabalhos de elaboração do PROGEO iniciaram-se pela realização de três seminários realizados no âmbito do grupo de pesquisa, formado pela SEI, SEPLAN, PRODEB e UFBA, no início de 2004, com o objetivo de familiarizar-se com a bibliografia existente. Esses seminários e treinamento em normas de avaliação de *software*, juntamente com as observações feitas por especialistas que prestaram consultoria ao projeto, fundam a base de conhecimento do grupo a ser socializada em workshop previsto para ser realizado em 2006, quando se apresentarão experiências de profissionais de referência na área provenientes do estado da Bahia e de outras regiões do país.

DESAFIOS E PRÓXIMAS AÇÕES DA REDE

A SEI vem participando ativamente de projetos da REBATE, que têm obtido apoio de outros órgãos do governo estadual e de instituições de amparo à

pesquisa, contribuindo para que a Rede Baiana de Tecnologias de Informação Espacial alcance seus objetivos primeiros de constituição da capacitação em geoprocessamento no estado da Bahia.

O trabalho em rede enriquece e gratifica, ao possibilitar experiências concretas de aprendizagem conjunta envolvendo técnicos de formações distintas e organizações com atividades diferentes. Como resultado deste esforço, os laços entre parceiros são estreitados, o que se constitui uma prova de que a experiência de trabalho, construída na prática, materializa o poder difusor da rede de cooperação tecnológica ao alavancar o conhecimento inicialmente detido por organizações e indivíduos isoladamente, difundindo-o, mas também estabelecendo uma nova sinergia.

O que se constrói e se espera construir ao cabo dos trabalhos que vêm sendo realizados no âmbito da REBATE é uma visão compartilhada que minimize as possibilidades de insucesso em projetos de geoprocessamento. Nesse contexto, um próximo projeto da rede, voltado à proposição de diretrizes para o desenvolvimento de ferramentas baseadas em Internet que ampliem as possibilidades de exploração e entendimento da informação geográfica por usuários de formações diversas, dará oportunidade ao ajuste e verificação das metodologias que vêm sendo desenvolvidas pela REBATE.

Conforme o trabalho do grupo de pesquisa atualmente constituído ganhe visibilidade e apoio, particularmente caso o protótipo do GeoPortal venha realmente a se tornar realidade e seja submetido à avaliação de outros usuários e produtores de dados, espera-se o aprofundamento e ampliação do uso de dados geográficos no estado da Bahia e a divulgação dos benefícios do trabalho em rede.

Neste sentido, o trabalho da REBATE já se mostra frutífero pelo reconhecimento que vem obtendo no estado. Prova disso está no Decreto n. 8.292, de 14 de agosto de 2002, que, inspirado na recomendação feita pela Rede para a constituição de uma Infra-Estrutura de Dados Espaciais baiana, atribui competência à Comissão Estadual de Cartografia para estabelecer diretrizes, parâmetros e procedimentos para organização, manutenção e compartilhamento de uma infra-estrutura de

dados espaciais no estado, entre outras coisas.

Outras evidências encontram-se no apoio dado ao Projeto Geoportal e em iniciativas conduzidas pela SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, no âmbito do Programa de Modernização do Sistema de Planejamento estadual, especificamente no projeto de Infra-Estrutura de Dados Espaciais, que tem como objetivo garantir a atualização e integração, no nível estadual, de dados espaciais básicos e temáticos, gerando condições de integração no âmbito nacional, bem como instituindo política pública cooperativa de disponibilização e acesso às informações.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Decreto n. 5.922, de 30 de outubro de 1996. Cria a Comissão Estadual de Cartografia – CECAR e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 31 out. 1996.

BAHIA. Decreto n. 8.292, de 14 de agosto de 2002. Reestrutura a Comissão Estadual de Cartografia – CECAR e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 15 ago. 2002.

BRASIL. Decreto-Lei n. 243, de 28 de fevereiro de 1967. Fixa as diretrizes e bases da cartografia nacional e define o Sistema Cartográfico Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1967.

BRASIL. Decreto-Lei n. 89.817, de 20 de junho de 1984. Estabelece as instruções reguladoras das normas técnicas da cartografia nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1984.

BRASIL. Decreto n. 5.334, de 6 de janeiro de 2005. Dá nova redação ao Art. 21 e revoga o Art. 22 do Decreto n. 89.817, de 20 de junho de 1984. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 jan. 2005a.

BRASIL. Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002. 80p. Resultado da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <www.cgge.org.br/arquivos/livro_branco_cti.pdf>. Acesso em jun. 2005b.

COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DA BAHIA. *GeoPortal para o Estado da Bahia*. Projeto Conceitual V1. Salvador: PRODEB, 2005. Mimeografado.

GLOBAL SPATIAL DATA INFRASTRUCTURE ASSOCIATION. Conference Program. Theme: Global to Local. GSDI 6. Budapest, Hungary. September 16-19, 2003. Disponível em: www.gsdi.org/gsdiconfproceedings/gsdi. Acesso em: jul. de 2005.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. 3º Prêmio Fundação Luís Eduardo Magalhães. Idéias Inovadoras para Administração Pública Estadual. Disponível em: www.flem.org.br/premio/Premio2003ResultadoFinal.asp>. Acesso em: julho 2005.

LABORATÓRIO DE COMPUTAÇÃO DE ALTO DESEMPENHO. "REBATE: Rede Baiana de Tecnologias de Informação Espacial". Salvador: LCAD/UFBA, 1998. Mimeografado.

PEREIRA, Gilberto C.; ROCHA, Maria Célia F. (Org.). *Dados geográficos: aspectos e perspectivas*. Salvador: Quarteto/UFBA/Faculdade de Arquitetura, 2002a. 107 p.

_____; ROCHA, M. C. F. Spatial Data Infrastructure - The Rebate Project In: GSDI6 CONFERENCE - From global to local, 2002, Budapeste. *Proceedings...* Budapeste, 2002b

_____; ROCHA, M. C. F. Spatial Data Infrastructure: A Brazilian Case In: URBAN DATA MANAGEMENT SYMPOSIUM – UDMS, 23rd. 02 - 30 Years of UDMS - Looking Back, Looking Forward, 2002, Praga. *Proceedings...*, The Netherlands: Urban Data Management Society, 2002c.

_____; ROCHA, Maria Célia F. (Org.). *Informação geográfica: infra-estrutura e acesso*. Salvador: Quarteto/UFBA/Faculdade de Arquitetura REBATE/LCAD, 2003a. 198 p.

_____; ROCHA, Maria Célia F. Informação geográfica no Estado da Bahia: modelos e cenários alternativos para a sua sustentação. In: *Informação Geográfica: Infra-Estrutura e Acesso*. Salvador: Quarteto/UFBA/Faculdade de Arquitetura

REBATE/LCAD, 2003b.

_____; ROCHA, M. C. F. Designing a Spatial Data Infrastructure: the Bahia State Case. In: UDMS'04 – URBAN DATA MANAGEMENT SYMPOSIUM, 24th. 2004, Chioggia – Itália. *Proceedings...*, Chioggia: UDMS, 2004a.

_____; ROCHA, Maria Célia F. Integração e difusão da informação geográfica: infra-estrutura de dados espaciais, Internet e e-governo na Bahia. *Bahia Análise e Dados*, Salvador: SEI, v. 14, n. 2, p. 297-307, set. 2004b.

ROCHA, M. C. F.; PEREIRA, G. C. A Geoportal as a Strategy to Build the Spatial Data Infrastructure in Bahia State – Brazil. In: UDMS'04 – URBAN DATA MANAGEMENT SYMPOSIUM, 24th. 2004, Chioggia – Itália. *Proceedings...* Chioggia: UDMS, 2004.

SIMPÓSIO DA URBAN DATA MANAGEMENT SOCIETY. 24º Simpósio da Urban Data Management Society, Chioggia (Itália). Disponível em: <www.udms.net>. Acesso em jul. 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Agenda 21: Capítulos selecionados. *Bahia Análises & Dados: desenvolvimento sustentável*, Salvador: SEI, v. 6, n. 2, p. 120-189, set.1996.





Retrospectiva 2005 e perspectivas

Retrospectiva 2005 da economia baiana e perspectivas

Alyson Rocha, Carla do Nascimento*, Elissandra Britto*, Fabiana Pacheco*,
João Paulo C. Santos*, Joseanie Mendonça**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo descrever o desempenho das economias brasileira e baiana durante o ano de 2005, com base nas estatísticas oficiais. Inicialmente, mostra-se o cenário da economia brasileira, onde está inserida a economia baiana, que reage de acordo com os fundamentos macroeconômicos atuantes. E, em seguida, são analisados, setorialmente, os principais fatores que influenciaram a atividade econômica do estado durante o ano, as previsões para o Produto Interno Bruto da Bahia para o ano de 2005, assim como são delineadas algumas expectativas para o ano seguinte.

Palavras-chave: economia baiana, PIB, indústria, agricultura, varejo.

Abstract

This article aims to describe the performance of the Brazilian and Bahian economies in 2005 based on official statistics. Initially we present the scenario of the Brazilian economy, of which Bahia's economy is part, as well as its reaction according to macroeconomic grounds in force. Subsequently, the main factors that influenced the state's economic activity during the year and anticipations for Bahia's GDP 2005, are analyzed by sector, while a few expectations for the next year are also outlined.

Key words: Bahian economy, GDP, industry, agriculture, retail.

Este artigo apresenta os principais resultados conjunturais da economia baiana para o ano de 2005, tendo como referência o panorama nacional. Ao mesmo tempo em que enfoca as primeiras expectativas econômicas para o ano de 2006.

ECONOMIA BRASILEIRA

De modo geral, os indicadores macroeconômicos relacionados ao nível de atividade da economia brasileira apresentaram bom desempenho durante o ano de 2004. Esse comportamento influenciou os

primeiros meses do ano de 2005, que se revelou instável, sobretudo ante a crise política que se alastra no País há vários meses, cujos rebatimentos na política econômica ou nas eleições para 2006 ainda são incertos.

Neste contexto, os desempenhos da produção física da indústria e das vendas do comércio continuaram a mostrar resultados positivos, mas com desaceleração de ritmo de crescimento em relação ao ano passado. Os dados disponíveis mais recentes sobre a produção industrial referem-se ainda ao mês de outubro de 2005. Observa-se que esta se manteve praticamente estável frente ao mês anterior (0,1%), na série livre de influências sazonais, e crescimento de 0,4% em relação a outubro de 2004. No acumulado do ano, o setor apresenta um crescimento de 3,4%, e de 4,1% nos últimos doze meses até outubro.

* Economistas, técnicos da SEI e membros do Núcleo de Conjuntura da SEI. geac@sei.ba.gov.br

Tabela 1
Indicadores trimestrais da produção industrial por categorias de uso
Brasil, 2004/2005

Categorias de uso	2004				2005		
	1° Tri.	2° Tri.	3° Tri.	4° Tri.	1° Tri.	2° Tri.	3° Tri.
Bens de capital	22,2	29,0	23,5	6,9	2,5	5,1	2,3
Bens intermediários	5,0	8,1	9,4	6,9	1,6	3,2	-0,5
Bens de consumo duráveis	20,3	27,1	26,2	15,0	11,9	21,0	8,7
Bens de consumo não duráveis	2,3	3,8	5,7	4,2	5,5	7,9	3,6
Indústria geral	6,5	10,0	10,4	6,3	3,9	6,1	1,5

Fonte: IBGE - Pesquisa Industrial Mensal (PIM)

Nota: Base: igual trimestre do ano anterior = 100

Os resultados trimestrais (Tabela 1) reforçam os sinais de desaceleração no ritmo da atividade fabril, que caiu 0,7% entre o terceiro e o segundo trimestre de 2005. Por categorias de uso, verifica-se um movimento semelhante em bens de consumo duráveis (-4,4%) e bens intermediários (-0,6%), que tiveram taxas negativas no terceiro trimestre, tal como a média global da indústria. O setor de bens de consumo semiduráveis e não duráveis (-0,6%), por sua vez, teve a segunda queda trimestral. A exceção ficou por conta de bens de capital, que cresceu 0,5% no terceiro trimestre, após expansão de 3,0% no trimestre anterior.

No que tange ao comércio varejista, observando-se a demanda por bens, em outubro de 2005, a Pesquisa Mensal de Comércio do IBGE (2005f) apurou taxas de variação de 0,06% para o volume de vendas e de 0,3% na receita nominal do comércio varejista brasileiro, em relação a setembro (com ajuste sazonal). Nas demais comparações, o volume de vendas cresceu 3,7% sobre outubro de 2004, acumulando 4,8% no ano e 5,6% nos últimos 12 meses. Já a receita nominal aumentou 7,8% sobre o mesmo mês em 2004, acumulando 10,7% no ano e 11,6% nos últimos 12 meses.

No acumulado do ano, sete das oito atividades do varejo registraram crescimento no volume de vendas: hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (3,3%); móveis e eletrodomésticos (17,5%); tecidos, vestuário e calçados (5,1%); artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos (5,3%); equipamentos e material para escritório, informática e comunicação (47,5%); livros, jornais, revistas e papelaria (1,9%); e outros artigos de uso pessoal e doméstico (14,4%).

O único resultado negativo registrado no volume

de vendas do comércio varejista, no ano, coube a combustíveis e lubrificantes (-7,3%). A elevação dos preços dos combustíveis, bem acima da média, vem provocando a racionalização do consumo destes produtos.

No que se refere aos índices de preços, depois de quatro meses em um patamar relativamente baixo, a inflação mostrou uma significativa elevação no mês de outubro. Contudo, esta elevação de preços não foi um fenômeno generalizado, tendo se concentrado nos derivados de petróleo que tiveram um reajuste nos preços de refinaria (10% para a gasolina e 12% para o óleo diesel). O IPCA-15 variou 0,56% em outubro, o que representa uma elevação de 0,4 ponto percentual em relação à inflação de 0,16% observada em setembro. No acumulado do ano, este indicador registrou variação de 4,7% no acumulado do ano e variação positiva de 6,2% nos últimos doze meses até outubro (IBGE, 2005b).

Os resultados do emprego formal apresentados pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho (BRASIL ..., 2005) indicam que, apesar de uma queda em relação ao ritmo de geração de empregos observado em 2004, já foram criados 1.526.869 novos postos de trabalho nos primeiros dez meses do ano de 2005, ao passo que, em 2004, tinha ocorrido, até o mês de outubro, a criação de 1.796.347 postos.

Em outubro de 2005, o CAGED apurou um saldo de emprego de 118.175 postos de trabalho, o que expressa a diferença entre a geração de 971.726 vagas e a eliminação de 853.551. Em termos da variação percentual do emprego, esse resultado é 0,5% superior àquele que foi obtido no mês imediatamente anterior. Com isso, completam-se dez meses seguidos em que houve crescimento do número de vagas

com Carteira de Trabalho assinada. Esse desempenho do mercado de trabalho formal observado em outubro de 2005 é derivado, fundamentalmente, do comportamento dos setores da atividade econômica que tradicionalmente se mostram mais sensíveis às oscilações da demanda interna: serviços, comércio e construção civil, nos quais se contabilizaram, respectivamente, saldos de 57.441, 49.046 e 11.070 postos de trabalho.

Assim, o quadro de crescimento econômico mais moderado na indústria e no comércio aumenta a probabilidade de uma continuação do processo de redução da taxa de juros pelo Banco Central nos próximos meses. Um dos elementos determinantes da condução da política monetária é exatamente a compatibilização entre os ritmos de crescimento da oferta e da demanda agregadas da economia, o que se verificou pelos indicadores de produção industrial, volume de vendas do comércio e geração de empregos formais.

O início do processo de elevação dos juros, em setembro de 2004 (16,0%), ocorreu em um cenário de desequilíbrio entre o crescimento da demanda e da capacidade produtiva. O restabelecimento deste equilíbrio é um elemento que autoriza o Banco Central a continuar a reduzir os juros. Um quadro provável para os próximos meses parece ser o de uma continuação da redução paulatina da taxa Selic. Em outubro de 2005, a taxa fixada pelo COPOM foi de 19,3% contra 19,6% em setembro do mesmo ano e 19,8% de junho, que foi considerada uma das maiores taxas dos últimos meses.

Apesar da elevação dos gastos com o pagamento de juros e também dos gastos em custeio em geral, as contas públicas continuam a mostrar certa estabilidade em relação aos bons resultados obtidos em 2004. No período janeiro a setembro de 2005, o superávit primário atingiu R\$ 86,5 bilhões (6,1% do PIB).

A Dívida Pública mantém-se em trajetória declinante, quando comparada ao PIB. No acumulado do ano até outubro a dívida alcançou R\$ 979,1 bilhões, 51,1% do PIB, comparativamente a 51,4% do PIB em setembro e a 51,7% em dezembro de 2004. O Banco Central atribuiu esta queda ao resultado primário acumulado no ano, ao crescimento do PIB va-

lorizado e à apreciação da taxa de câmbio. Segundo Paulo Valle, Coordenador-Geral de Operações da Dívida Pública do Tesouro Nacional, “a relação dívida/PIB que alcançou 51,7% no final de 2004, deve encerrar 2005 em 51,6%” (DÍVIDA..., 2005).

A situação externa da economia brasileira, contudo, continua muito confortável. Este é um elemento importante para a condução da política econômica, principalmente quando se leva em conta que 2006 é um ano eleitoral. Nas duas eleições presidenciais anteriores (1998 e 2002), ocorreram choques externos que deterioraram as condições de financiamento externo da economia brasileira. Em parte, estes choques externos estiveram relacionados a eventos ocorridos na economia internacional (a crise russa em 1998 e a elevação da aversão ao risco dos investidores internacionais em 2002). Contudo, em ambas as ocasiões, a crise foi potencializada pela incerteza eleitoral. Neste sentido, para garantir uma maior estabilidade econômica em 2006, é importante reduzir a incerteza eleitoral e melhorar as condições de resistência das contas externas a um eventual choque externo.

Em novembro, o desempenho do comércio internacional brasileiro continuou bastante positivo. Naquele mês, as exportações somaram US\$ 10,790 bilhões. Em relação a novembro de 2004, as exportações cresceram 32,2%. Estes números ajudam a reforçar a idéia de que ainda não se esgotou o atual ciclo de expansão das exportações brasileiras. Por outro lado, as importações também cresceram em novembro, totalizando US\$ 6,700 bilhões, o que representa uma elevação de 10,1% em relação a novembro de 2004. Entre janeiro e novembro de 2005, as importações somaram US\$ 66,994 bilhões, enquanto as exportações acumuladas em 2005 já somam US\$ 107,412 bilhões (BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 2005).

A maior contribuição para este crescimento das exportações foi dada pelos produtos manufaturados (US\$ 58,907 bilhões), cujas exportações cresceram 24,7%. As exportações de produtos semi-manufaturados elevaram-se em 18,6% e a dos produtos bá-

Um quadro provável para os próximos meses parece ser o de uma continuação da redução paulatina da taxa Selic

sicos em 20,1%. Assim, apesar das indicações de desaceleração do ritmo das exportações, as importações também diminuíram o ritmo de crescimento, e, por isso, não comprometem as expectativas de saldos comerciais favoráveis para 2005 e 2006.

No setor agrícola, o mais recente Levantamento Sistemático da Produção Agrícola do IBGE (2005c) voltou a indicar uma nova redução da safra de grãos em relação ao ano passado. A estimativa atual é de uma safra de 112,539 milhões de toneladas, um resultado 5,7% inferior ao obtido em 2004 (119,294 milhões de toneladas). São previstas quedas significativas na produção de vários produtos importantes, tais como o trigo e o milho.

A primeira estimativa para a safra 2006, divulgada recentemente pela Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB (2005), aponta para uma possível recuperação da safra de grãos. Segundo a CONAB, a área plantada com grãos na safra 2005/2006 ficará entre 46,083 milhões e 47,214 milhões de hectares, o que representaria uma queda em relação à safra anterior. Entretanto, com base nesta área cultivada, a CONAB estima que a produção de grãos na safra que começou a ser cultivada em meados de setembro ficará entre 121,532 milhões e 124,854 milhões de toneladas.

Por fim, levando-se em conta que o ano de 2006 deverá ser marcado por um estreitamento da liquidez internacional e que, além disso, será um ano passível de alguma incerteza eleitoral, é importante melhorar os fundamentos fiscais e de contas externas da economia brasileira. A solvência fiscal interna e a menor necessidade de financiamento externo reduzem os riscos de um choque cambial que possa vir a ter consequências inflacionárias, o que geraria

um desequilíbrio e a possibilidade de redução do nível da atividade econômica, com os impactos sociais já conhecidos.

ECONOMIA BAIANA

Após as considerações sobre o recente desempenho da economia brasileira, esta seção pretende

descrever os resultados dos principais setores da economia baiana: agricultura, indústria, comércio exterior e comércio varejista.

Antes, porém, aproveitando os resultados trimestrais do Produto Interno Bruto da Bahia calculado pela SEI, far-se-á uma análise re-

sumida do desempenho da economia baiana nos três primeiros trimestres de 2005, apresentando as expectativas para o fechamento do ano.

Com base nos dados da Tabela 2, observa-se que o PIB da Bahia apresentou variação de 0,4% na comparação do terceiro trimestre contra o segundo trimestre de 2005, levando-se em consideração a série com ajuste sazonal. A Agropecuária, Indústria e Serviços apresentaram variações de -5,4%, 3,7% e -0,3%, respectivamente. Cabe salientar que as séries são sazonalmente ajustadas de maneira direta, ou seja, as séries da agropecuária, indústria, serviços, e PIB são ajustadas individualmente.

O PIB apresentou elevação de 7,5% no terceiro trimestre de 2005, em relação a igual período de 2004.

Todos os setores que contribuíram para a geração do Valor Adicionado apresentaram taxa positiva na comparação com o terceiro trimestre de 2004. A Agropecuária foi o destaque com um crescimento de

O ano de 2006 deverá ser marcado por um estreitamento da liquidez internacional e será um ano passível de alguma incerteza eleitoral

Tabela 2
Principais resultados do Produto Interno Bruto
Bahia, do 3º trimestre de 2004 ao 3º trimestre de 2005

Taxas (%)	3º trim./04	4º trim./04	1º trim./05	2º trim./05	3º trim./05
Acumulado ao longo do ano/ mesmo período ano anterior	9,0	9,7	6,3	3,3	4,7
Últimos quatro trimestres / quatro trimestres imediatamente anteriores	6,0	9,7	9,6	6,1	6,3
Trimestre/ mesmo trimestre do ano anterior	7,0	11,7	6,3	0,8	7,5
Trimestre/ trimestre imediatamente anterior (ajuste sazonal)	-6,2	6,0	1,4	-0,2	0,4

Fonte: SEI/GECO

20,9%, seguida pela Indústria (10,3%) e Serviços, (0,8%).

O PIB acumulado nos quatro trimestres terminados no terceiro trimestre de 2005, apresentou crescimento de 6,3% em relação aos quatro trimestres imediatamente anteriores. Dentre os setores da economia baiana, a maior alta foi a da Indústria, com 11,2%. Em seguida, vieram: Serviços, com crescimento de 2,8% e Agropecuária, que registrou taxa negativa de 2,0%.

Os resultados do PIB trimestral da Bahia permitem inferir bons resultados para a economia baiana em fins de 2005, uma vez que se observa uma taxa acumulada nos três trimestres de 4,7% e no acumulado de quatro trimestres de 6,3% quando comparados com o mesmo período anterior.

Nas seções seguintes estão colocados de forma mais específica os principais motivos que influenciaram o desempenho dos setores para a formação desses indicadores positivos.

Agricultura baiana mantém expectativa de crescimento em 2005

Para a agricultura baiana, as estimativas feitas pelo Levantamento Sistemático da Produção Agrícola, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (LSPA/IBGE), em novembro de 2005 – conforme podem ser visualizadas na Tabela 3 –, mantêm o

crescimento dos grãos em aproximadamente 4,0% na produção física (em toneladas). Note-se que tal observação remonta ao mês de agosto, quando são realizados ajustes nas estimativas, refletindo as conjunturas dos mercados (oferta, demanda e preços) desses produtos.

Por lavouras, no mês de novembro destacam-se as de feijão, algodão e cana-de-açúcar, com crescimentos de 41,9%, 17,1% e 11,8%, respectivamente. Para a cana-de-açúcar, a elevação da produção reflete a conjuntura de preços nacionais e internacionais do açúcar e do álcool em níveis próximos a 25,0%, comparando-se aos preços praticados em novembro de 2004. As análises conjunturais indicam a manutenção da expansão da produção, enquanto perdurarem as condições favoráveis mencionadas. Os resultados expressivos do feijão são compostos especialmente pelo feijão segunda safra, que se aproxima das 340 mil toneladas, representando um crescimento de 68% em relação à safra anterior. Desse total, mais de 300 mil toneladas correspondem ao feijão de sequeiro – indicando que, durante o ano, aconteceram chuvas bem distribuídas, em volume e momento certos. Esse resultado ganha importância, pois o feijão é uma cultura tipicamente ligada à agricultura familiar, respondendo, muitas vezes, pela principal fonte de renda e alimento do agricultor (IBGE, 2005c; COMPANHIA ..., 2005).

A lavoura de algodão mantém sua trajetória de crescimento, consolidando o patamar das 820 mil

Tabela 3
Estimativas de produção física, áreas plantada/colhida e rendimento dos principais produtos agrícolas
Bahia, 2004/2005

Produtos /safras	Produção física (t)			Área Plantada (ha)			Área Colhida (ha)			Rendimento (kg/ha)		
	2004 (1)	2005 (2)	Var. (%)	2004 (1)	2005 (2)	Var. (%)	2004 (1)	2005 (2)	Var. (%)	2004	2005	Var. (%)
Mandioca	4.156.403	4.475.229	7,7	345.220	360.772	4,5	334.132	347.507	4,0	12.439	12.878	3,5
Cana-de-açúcar	5.027.980	5.620.978	11,8	86.967	95.620	9,9	86.742	95.620	10,2	57.965	58.785	1,4
Cacau	134.780	140.112	4,0	544.068	554.994	2,0	533.529	544.944	2,1	253	257	1,8
Café	129.598	140.661	8,5	148.253	146.929	-0,9	147.874	146.929	-0,6	876	957	9,2
Grãos	5.119.586	5.309.404	3,7	2.680.932	2.726.875	1,7	2.492.612	2.610.939	4,8	2.054	2.034	-1,0
Algodão	704.163	820.187	16,5	203.939	257.365	26,2	203.939	257.365	26,2	3.453	3.187	-7,7
Feijão	330.734	469.231	41,9	834.870	776.751	-7,0	704.331	688.573	-2,2	470	681	45,1
Milho	1.610.560	1.518.535	-5,7	759.648	767.544	1,0	702.029	739.786	5,4	2.294	2.053	-10,5
Soja	2.364.480	2.401.200	1,6	821.000	870.000	6,0	821.000	870.000	6,0	2.880	2.760	-4,2
Sorgo	109.649	100.251	-8,6	61.475	55.215	-10,2	61.313	55.215	-10,0	1.788	1.816	1,5

Fonte: IBGE - Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA)

¹ Estimativas do GCEA/IBGE- safra 2004 (dados sujeitos a retificação).

² Estimativas do GCEA/IBGE novembro/2005 (dados sujeitos a retificação).

³ Rendimento= produção física/área colhida.

toneladas produzidas. Continua o alerta para a presença do bicudo (*Anthonomus grandis*) na cotonicultura baiana, que afeta o rendimento dessa cultura. Este apresenta redução de 7,9%, no comparativo com a safra 2004. Essa preocupação reforça o trabalho de diversas entidades públicas, privadas e de produtores – destacando-se a Associação Baiana dos Produtores de Algodão (ABAPA), a Fundação de Apoio para o Desenvolvimento do Agronegócio do Algodão (FUNDEAGRO) a Associação de Agricultores Irrigantes da Bahia (AIBA) e a Agência de Defesa Agropecuária da Bahia (ADAB) – no sentido de não se repetirem as condições que levaram a cotonicultura a quase ser erradicada nos anos 1980. “Na Bahia, [o bicudo] foi detectado em 1987, no município de Santa Brígida, alastrando-se rapidamente pela região de Paulo Afonso, Irecê e Guanambi, dizimando a cultura do algodão no estado.” (HERMES, 2005).

Café e mandioca também são destaques da agricultura baiana. Embora a lavoura de café apresente números negativos nas áreas plantada e colhida (-0,9% e -0,6%, respectivamente) registra crescimento de 8,5% da produção, alicerçado na expansão de 9,2% do rendimento. As expectativas no mercado de café são da continuidade da trajetória de aumento de preços, justificada pela retração da oferta do grão – seja retração natural da produção, de dois em dois anos, seja pela retenção de estoques, contribuindo para a alta de preços. Produtores e importadores “(...) acham que a oferta não está sendo suficiente para suprir a demanda. Dessa conjunção de avaliação, subentende-se uma forte perspectiva de incremento nos preços do produto.” (COMPANHIA ..., 2005).

A mandioca apresenta crescimento de 7,7% para 2005. Após o período de falta da raiz (2003/2004) e elevação de preços – estimulando os produtores –, os resultados do aumento da oferta já são observados nos preços do produto nos mercados. Segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (2005), o preço pago aos produtores pela tonelada da raiz, que em novembro de 2004 alcançou R\$ 150,00, na semana compreendida entre os dias 21 e 25 de novembro de 2005, atinge R\$ 96,00. Tendência semelhante no mercado da farinha. A saca de 50 kg que remunerava o produtor em aproxima-

damente R\$ 35,00, tem seu preço reduzido para R\$ 26,00 em novembro de 2005. Seguindo-se essa dinâmica, espera-se que o arrefecimento dos preços influencie negativamente as estimativas futuras de produção da euforbiácea.

O milho figura como destaque negativo dentre as lavouras baianas, apresentando redução de 5,7% da produção, resultado da queda de 10,5% do rendimento. A conjuntura do milho no Brasil, em 2005, combina retração de vendas e dos preços no mercado interno: “Os preços internos, na maioria das praças formadoras de preços (...) durante o mês em curso [novembro de 2005], têm apresentado oscilações negativas, embora estejamos na entressafra.” Em Barreiras, oeste da Bahia, os preços da saca de 60 kg estão estabilizados em R\$ 13,00, praticamente o mesmo patamar observado em novembro de 2004. Esse comportamento indica equilíbrio tênu entre a oferta e demanda do milho no mercado baiano (COMPANHIA ..., 2005).

Atividade industrial mantém desempenho positivo

O setor industrial baiano apresentou desempenho positivo durante o ano, acumulando até outubro uma taxa de 3,5%, segundo dados da Pesquisa Industrial Mensal (PIM) do IBGE (2005d), apre-

Tabela 4
Variação da Produção Física
da Indústria e principais gêneros
Bahia, outubro/2005

Classes e Gêneros	Mensal ¹	Acum.do ano ²	Acum. 12 meses ³
Indústria Geral	-0,3	3,5	5,9
Extrativa Mineral	-5,4	-3,6	-3,6
Indústria de Transformação	0,0	3,9	6,5
Alimentos e Bebidas	2,2	8,3	10,0
Celulose, papel e produtos de papel	14,5	6,4	0,2
Refino de petróleo e álcool	0,3	5,7	17,1
Produtos químicos	-9,3	0,0	0,7
Borracha e plástico	9,7	8,1	8,1
Minerais não metálicos	11,3	8,5	8,6
Metalurgia básica	16,8	-1,5	-3,0
Veículos automotores	10,8	35,6	43,1

Fonte: IBGE - Pesquisa Industrial Mensal (PIM)

Elaboração: SEVGEAC

¹ Em relação ao mesmo mês do ano anterior.

² Em relação ao mesmo período do ano anterior.

³ Em relação aos doze meses anteriores.

sentados na Tabela 4. No Brasil, a taxa percebida nesta comparação foi de 3,4%, como destacado anteriormente. Para a indústria extrativa mineral, o resultado foi negativo, com decréscimo de 3,6% para o mesmo período, devido ao recuo na produção de gás natural e óleos brutos de petróleo. Já a indústria de transformação obteve resultado positivo, alcançando um crescimento de 3,9%. Este bom resultado reflete o incremento na produção registrado em sete dos nove setores que compõem a indústria de transformação baiana. Os setores que mais influenciaram o resultado foram: refino de petróleo e produção de álcool (5,7%); alimentos e bebidas (8,3%); veículos automotores (35,6%); celulose, papel e produtos de papel (6,4%).

Em relação ao refino de petróleo e produção de álcool, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo - ANP (2005), houve um crescimento de 8,7% no acumulado do ano até outubro, comparado ao mesmo período de 2004 na produção de derivados de petróleo da Refinaria Landulpho Alves, atingindo, em 2005, o patamar de 12,0 milhões m³. Para a produção de gasolina, registrou-se um aumento de 26,9%, atingindo um total de 2,0 milhões m³, e, para a produção de óleo diesel, registrou-se uma produção de 4,0 milhões m³, com um aumento de 5,2%, sendo estes dois produtos responsáveis pelo bom desempenho do segmento durante o período. Já a produção de óleo combustível apresentou um crescimento de 4,7% para o mesmo período, obtendo produção de 2.797 mil m³.

No setor de alimentos destaca-se o desempenho da produção de derivados de soja. Isto se deve basicamente à cotação do farelo de soja na Bolsa de Chicago que apresentou alta de 11,9% no acumulado do ano. Segundo dados do LSPA, analisados na seção anterior, a produção de soja na Bahia, em 2005, registrou um crescimento de 1,5% em relação à safra de 2004. E, conforme estimativas da Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia, a safra 2005/06 de soja deverá repetir o resultado da safra anterior, sem variação significativa na área plantada, o que deve beneficiar a industrialização do produto.

A produção de automóveis mantém a trajetória de crescimento, em virtude da contínua expansão do uso da capacidade produtiva

A produção de automóveis mantém a trajetória de crescimento, em virtude da contínua expansão do uso da capacidade produtiva. E, no período de janeiro a outubro deste ano, a produção registrada foi de 204 mil veículos, o que mostra que a empresa caminha para a utilização plena da capacidade instalada (250 mil veículos/ano) (FEDERAÇÃO..., 2005a). Em 2005, o total de automóveis exportado pela Bahia já alcança US\$ 706 milhões FOB, representando 14,9% das exportações baianas.

O gênero de celulose e papel baiano, que apresentou incremento na produção de 6,4% no acumulado do ano até outubro, vem se recuperando após sucessivas taxas negativas. No mercado interno houve crescimento da demanda e dos preços, em função do movimento sazonal de fim do ano. No mercado externo, os preços da celulose têm se mantido estáveis. A apreciação do real frente ao dólar, configura-se como a maior preocupação do setor.

Outro fator positivo no setor de celulose e papel deve-se aos resultados da Veracel Celulose, inaugurada em setembro, que atingiu a sua plena capacidade operacional com uma produção diária de 2.543 toneladas de celulose branqueada de eucalipto. As curvas de aprendizado, do empreendimento, tanto no que se refere à capacidade produtiva quanto à qualidade do produto foram implementadas em tempo recorde, acarretando em aumento da produção física de celulose.

Em relação à ampliação da Bahia Sul Celulose, a empresa fará um investimento de US\$ 1,3 bilhões, o que levará a um acréscimo de 1 milhão toneladas/ano à capacidade atual de 645 mil t/ano. O prazo de construção da nova planta está previsto para 23 meses, com início para o 4º trimestre de 2007. Cabe destacar que a empresa contratou grandes pacotes de processo da nova linha de celulose de Mucuri. Segundo informações trimestrais da Suzano (2005), o bom desempenho dos equipamentos na curva de aprendizado da planta de celulose em Mucuri e a inexistência de paradas para manutenção, durante o ano, foram favoráveis para os resultados positivos do setor.

Em 2005, no setor petroquímico ocorreu manutenção da trajetória de alta nos preços dos produtos petroquímicos, aliada à demanda crescente, o que decorre da recuperação econômica e do crescimento da renda e do consumo interno. Entretanto empresas do ramo registraram fraco desempenho no terceiro trimestre, em função do aumento nos custos, principalmente devido ao preço recorde da nafta.

O preço médio da nafta no mercado ARA (Amsterdã/ Roterdã/Antuérpia) alcançou US\$ 522/t no terceiro trimestre do ano (valor 18% superior ao preço médio praticado no trimestre anterior e 29% acima do observado no terceiro trimestre de 2004). Em setembro, o preço da nafta petroquímica atingiu recorde histórico (cerca de US\$ 600/t). Segundo analistas, no terceiro trimestre deste ano, o setor petroquímico brasileiro apenas absorveu o aumento de custo da matéria-prima. A expectativa é a de que as empresas repassarão o índice de aumento para os preços das resinas.

O desempenho do segmento da metalurgia básica baiano, único a registrar taxa acumulada negativa no ano, tem sido afetado pela forte alta dos preços do cobre no mercado internacional, e pela queda nos preços dos produtos siderúrgicos. Segundo balanço do terceiro trimestre de empresa do ramo, a produção de cobre eletrolítico alcançou 145,7 mil toneladas no ano, contra 153,2 mil toneladas produzidas no mesmo período do ano passado, o que representa uma queda de 4,95%. Os resultados negativos do segmento do cobre em 2005 são principalmente em decorrência do aumento nos preços da matéria-prima (CARAÍBA..., 2005). No mercado interno, houve crescimento da demanda e dos preços, devido ao movimento sazonal de fim do ano.

Para o emprego industrial, segundo a Pesquisa Industrial Mensal de Emprego e Salários (PIMES) do IBGE (2005e), observou-se um crescimento no nível de pessoal ocupado assalariado em torno de 2,4% no estado, para o acumulado do ano até outubro, comparando-se com igual período de 2004. No cenário nacional o aumento para o pessoal ocupado foi de 1,5%. Para a indústria de transformação, o aumento foi de 3,0%, sendo que os segmentos que registraram incremento no em-

prego industrial baiano foram: máquinas e equipamentos, exclusive elétricos (59,1%), madeira (13,6%), produtos de metal (12,6%), e fabricação de meios de transporte (9,6%).

Sendo assim, observa-se que o comportamento da produção industrial em 2005 foi significativo, principalmente, quando se considera a elevada base de comparação verificada em 2004.

Os indicadores industriais mostram que o setor produtivo encontra-se em patamar bastante elevado com acomodação no ritmo de crescimento. Contribuíram para a continuidade do bom desempenho da indústria baiana os significativos resultados das exportações.

Exportações mantêm ritmo de crescimento

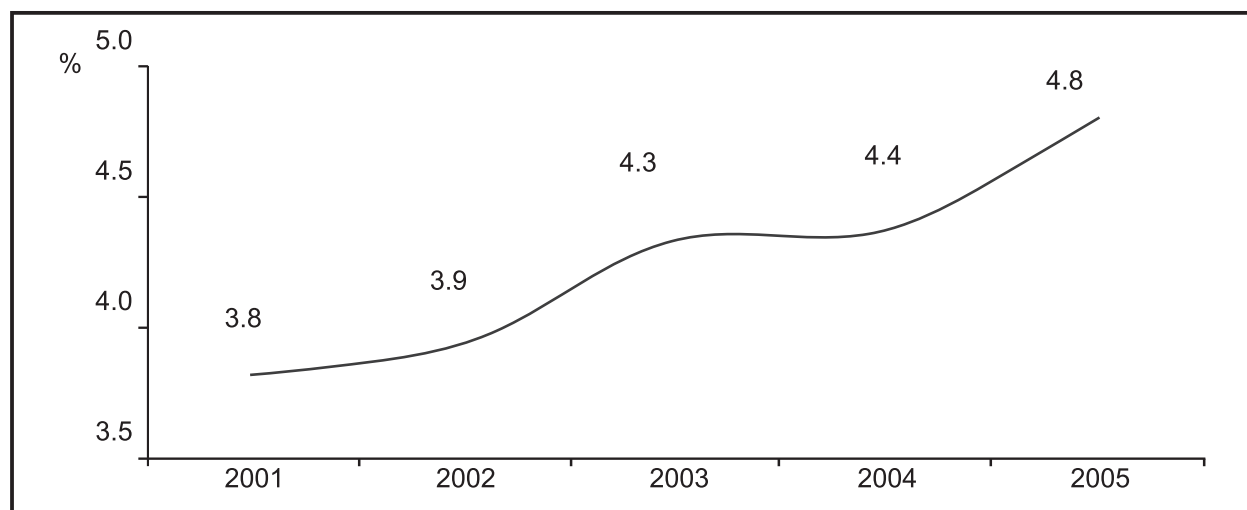
Apesar da retração de 1,2% verificada no indicador trimestral do PIB do País (IBGE, 2005a), as exportações brasileiras e, em particular, baianas mantiveram no mês de novembro o mesmo desempenho registrado durante todo o ano. Com relação aos dados da balança comercial baiana, esta registrou, em novembro, variação positiva de 783,8% na comparação com o mesmo mês do ano anterior com resultados no valor de US\$ 366,09 milhões. Já as importações tiveram recuo de 13,5% no mesmo período, com valor total de US\$ 307,81 milhões.

Com os resultados verificados no mês de novembro, indicados na Tabela 5, no acumulado do ano, as exportações acumulam valor total de 5,415 bilhões, com crescimento de 48,6% em comparação com o mesmo período de 2004. Já as importações registram crescimento mais modesto (10,5%) no período. Esses resultados configuram um saldo comercial recorde para a série histórica. A balança

Tabela 5
Balança Comercial
Bahia, janeiro a novembro
2004/2005

			US\$ 1000 FOB
Discriminação	2004	2005	Var. %
Exportações	3.643.426	5.415.234	48,6
Importações	2.682.553	2.963.895	10,5
SalDOS	960.873	2.451.339	155,1
Corrente de Comércio	6.325.979	8.379.129	32,5

Fonte: MDIC/SECEX

Gráfico 1**Participação da corrente de comércio baiana sobre o total do Brasil*****2001 - 2005**

Fonte: MDIC

*Jan - Nov

comercial registra superávit de 2,451 bilhões, crescimento de 155,1% se compararmos com o saldo registrado no mesmo período do ano anterior. Mantendo-se o saldo médio mensal, que até agora, é de US\$ 223 milhões, tem-se a expectativa de fechar o

ano com saldo acumulado de US\$ 2,7 bilhões.

Outro ponto de destaque na balança comercial baiana é a corrente de comércio, que até o mês de novembro registra crescimento de 32,5%. O contínuo desenvolvimento e expansão da pauta de exportações da Bahia contribuem para que o estado registre crescimento expressivo na sua corrente de comércio, bem como na participação sobre a corrente de comércio do Brasil. Conforme se verifica no Gráfico 1, a Bahia vem mantendo, desde 2001, crescimento na participação sobre a corrente de comércio do Brasil.

Tabela 6**Exportações dos principais segmentos Bahia, janeiro a novembro 2004/2005**

Segmentos	Valores (US\$ 1000 FOB)		Var. %	Part %
	2004	2005		
Derivados de petróleo	459.724	1.301.275	183,1	24,0
Químicos e petroquímicos	852.248	1.097.723	28,8	20,3
Automotivo	582.650	788.540	35,3	14,6
Metalúrgicos	352.391	492.050	39,6	9,1
Papel e celulose	263.578	362.645	37,6	6,7
Grãos, óleos e ceras vegetais	324.945	360.176	10,8	6,7
Cacau e derivados	175.490	207.989	18,5	3,8
Minerais	91.815	130.213	41,8	2,4
Frutas e suas preparações	66.219	98.116	48,2	1,8
Café e especiarias	57.902	82.392	42,3	1,5
Algodão e seus subprodutos	53.421	79.504	48,8	1,5
Couros e peles	64.074	63.428	-1,0	1,2
Móveis e semelhantes	40.705	61.457	51,0	1,1
Sisal e derivados	55.942	53.278	-4,8	1,0
Calçados e suas partes	46.547	51.753	11,2	1,0
Máqs., apars. e mat. elétricos	28.907	33.424	15,6	0,6
Pesca e aquicultura	25.209	17.577	-30,3	0,3
Fumo e derivados	14.506	13.840	-4,6	0,3
Demais segmentos	87.153	119.854	37,5	2,2
Total	3.643.426	5.415.234	48,6	100,0

Fonte: MDIC/SECEX

Elaboração: PROMO - Centro Internacional de Negócios da Bahia

Analisando-se as exportações a partir dos segmentos de atividade, indicados na Tabela 6, pode-se constatar que derivados de petróleo; químicos e petroquímicos; e automotivo continuam determinando o expressivo desempenho das vendas externas. Juntos, esses três segmentos, respondem por 58,6% das exportações baianas.

Dentro destes três segmentos, os produtos que registraram os maiores crescimentos nas vendas externas foram: fuel-oil (109,0%), polietileno linear em forma primária (111,8%) e automóveis com motor explosão 1500<cm3<3000, até seis passageiros. (37,1%). Considerando-se todos os produtos da pauta de exportações, a maior alta se deu em telas para pneus novos para automóveis de passageiros (620,3%) e a maior queda em cacau em pó (-23,4%) (CENTRO..., 2005).

Estados Unidos (17,9%) e Argentina (12,2%) continuam sendo os principais destinos das exportações baianas e Bahamas (10,5%) assume a terceira posição à frente do México (9,8%).

Analisando-se as exportações por fator agregado, o destaque ficou por conta do crescimento de produtos industrializados (41,2%), que tem participação de 78,3% na pauta das exportações, representando cerca de R\$ 4,2 bilhões no acumulado até novembro de 2005. O maior crescimento se deu entre os produtos industrializados manufaturados (44,8%). Para produtos básicos, o crescimento foi de 83,7% e as operações especiais tiveram aumento de 74,2%.

Segundo o Centro Internacional de Negócios da Bahia - PROMO (2005), “em 2005, a Bahia retomou a posição de sexto maior estado exportador nacional, com mais de 5% de participação no total das exportações brasileiras. Com isso, a participação das exportações no PIB estadual, avança para aproximadamente 14%, aproximando-se do perfil brasileiro, em torno dos 16%.”

Como foi visto anteriormente, o bom desempenho da balança comercial baiana é resultado da diversificação da pauta e produtos exportados. Entretanto, o crescimento em ritmo mais lento das importações, comparando-se ao das exportações, também contribui para que a Bahia continue a manter saldos expressivos na balança comercial.

Dentre as importações por categorias de uso, o principal destaque ocorre em combustíveis e lubrificantes com crescimento de 50,8%. Já as categorias bens intermediários (-2,7%) e bens de consumo duráveis registram queda no período (-6,1%).

Para 2006 as previsões do comércio exterior apontam a manutenção dos números positivos registrados durante este ano. Para o Brasil, a expectativa é de que as exportações somem US\$ 123 bilhões e as importações US\$ 89 bilhões (FERNANDES, 2005). Conforme o Centro Internacional de Negócios da Bahia (2005), a perspectiva para 2006 é de que as exportações baianas obtenham crescimento acima da média nacional, alcançando 15,0%. Esse crescimento será puxado pela consolidação dos investimentos ocorrida nos setores automobilístico, celulose e papel, eletrônico e metalúrgico. Apesar da perspectiva positiva, a PROMO acredita que “a

valorização cambial, a sua flutuação acentuada, a redução do ritmo de crescimento mundial e a eventual redução dos preços das *commodities*”, podem agir no sentido de impedir um maior crescimento das exportações baiana.

Comércio varejista baiano mantém crescimento

O desempenho do comércio varejista em 2005 indica que os últimos acontecimentos verificados no cenário político-econômico não afetaram, sobremaneira, o comportamento das vendas. De acordo com a Pesquisa Mensal de Comércio, realizada em âmbito nacional pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2005f), em outubro, o volume de vendas no Brasil foi positivo em 3,7% sobre outubro de 2004; 4,8% no acumulado do ano; e 5,6% no acumulado dos últimos 12 meses. Na Bahia, o volume de vendas, na comparação com outubro de 2004, apresentou crescimento de 2,7%, sendo o vigésimo terceiro mês consecutivo a exibir

Tabela 7
Comércio Varejista e principais segmentos
Bahia, outubro/2005

Classes e gêneros	Mensal ¹	No ano ²	12 meses ³
Comércio varejista	2,7	7,6	8,4
Combustíveis e Lubrificantes	-18,9	-13,0	-10,0
Hipermercados, Supermercados, produtos Alimentícios, Bebidas e Fumo	0,6	8,0	7,7
Hipermercados e Supermercados	2,8	6,2	6,6
Tecidos, Vestuário e Calçados	12,7	17,7	15,8
Móveis e Eletrodomésticos	41,1	46,0	47,9
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, e perfumaria e cosméticos	14,5	10,9	nd
Livros, jornais, revistas e papelaria	8,4	-1,3	nd
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	66,0	65,0	nd
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	18,7	10,7	nd
Veículos, motos e peças	9,0	9,4	12,0
Material de construção	-9,6	-6,3	nd

Fonte: IBGE - Pesquisa Mensal do Comércio (PMC)

Obs: "nd" significa que o dado não está disponível.

¹ Variação observada no mês em relação ao mesmo mês do ano anterior.

² Variação acumulada observada até o mês do ano em relação ao mesmo período do ano anterior.

³ Variação acumulada observada nos últimos 12 meses em relação aos 12 meses anteriores.

um crescimento no varejo.

Os resultados apurados para os oito segmentos varejistas que compõem o indicador do varejo no Estado da Bahia encontram-se na Tabela 7.

O crescimento continuado das vendas é atribuído à inflação em queda, dólar desvalorizado e expansão do crédito ao consumidor verificado nos últimos meses. Como reflexo dessa conjuntura, o Indicador do Volume de Vendas baiano nos dez primeiros meses de 2005, tomando-se como base igual período do ano anterior, apresentou uma taxa positiva de 7,6%.

Na composição da taxa acumulada no ano, até outubro, para o volume de vendas do comércio varejista, os maiores impactos positivos couberam às atividades móveis e eletrodomésticos (46,0%); seguido por hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (8,0%); tecidos, vestuário e calçados (17,7%); artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos (10,9%); equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (65,0%); e, por fim, outros artigos de uso pessoal e doméstico (10,7%).

O setor de móveis e eletrodomésticos da mesma forma que o comércio varejista nacional tem o resultado justificado pela melhoria nas condições de crédito oferecida aos consumidores durante o ano.

Para o grupo de hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo o comportamento é atribuído à razão de comercializarem essencialmente alimentos, à inflação sob controle, às promoções e à queda do dólar. Obteve-se, ainda, variação positiva para o subgrupo de hipermercados e supermercados de 6,2%. Quando considerado apenas o subgrupo, identificam-se as constantes promoções empreendidas pelas grandes redes como principal fator para o desempenho da atividade.

A atividade de tecidos, vestuário e calçados continua influenciada pelas liquidações de final de estação. Atribuiu-se, também, que as reposições,

embora graduais, da renda real dos trabalhadores e a queda no desemprego foram determinantes para esse segmento acumular, no ano, resultado positivo.

O desempenho da atividade de equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação é basicamente explicado pela ocorrência da valorização do Real frente ao Dólar, que torna os produtos de informática (*hardware e software*) relativamente mais baratos.

O crédito ao consumidor também assumiu relevância no comportamento do segmento de artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos, bem como, outros artigos de uso pessoal e doméstico que contempla lojas de departamento, óticas, artigos esportivos, brinquedos etc.

Os segmentos de combustíveis e lubrificantes e livros, jornais, revistas e papelaria registraram variação negativa de 13,0% e 1,3%, respectivamente. Quanto à variação negativa apresentada pelo segmento de combustíveis e lubrificantes no acumulado do ano, atribuiu-se à elevação dos preços dos combustíveis bem acima da média, o que tem influenciado a racionalização do seu consumo.

Nesse mesmo período, observou-se uma expansão nas vendas de Veículos, motos, partes e peças na ordem de 9,4%, mas o grupo não entra na composição do indicador do varejo. As significativas taxas de crescimento observadas nos meses de janeiro e abril desse ano são utilizadas para justificar o comportamento desse grupo durante o ano.

Analisando, o comportamento da economia brasileira ao longo do ano, percebe-se que há uma tendência para um aquecimento nas vendas no último trimestre de 2005, devido à implantação de uma conjuntura favorável com a queda dos juros, inflação baixa, recuperação da renda e estabilidade nas taxas de ocupação dos consumidores. A idéia é que com a inflação em queda, o dólar baixo e o pagamento de benefícios no fim do ano, haja recuperação da renda, impulsionando as vendas dos bens de consumo não duráveis, como produtos alimentícios.

Há uma tendência para um aquecimento nas vendas no último trimestre de 2005, devido à implantação de uma conjuntura favorável com a queda dos juros, inflação baixa, recuperação da renda e estabilidade nas taxas de ocupação dos consumidores

Os analistas de mercado argumentam que as vendas para os próximos meses deverão ser moderadas, pois o próprio crédito consignado já compromete boa parte da renda dos consumidores, sendo o 13º salário utilizado para pagamento de dívidas.

Entretanto, apesar das turbulências verificadas no contexto nacional, o desempenho significativo apresentado pelo comércio varejista, ao longo do ano de 2005, cria uma expectativa de que haja um aquecimento nas vendas do próximo ano. Além do mais, o crescimento econômico possibilitado pelo processo de queda dos juros em 2004, parece factível no fim de 2005 com a retomada dos cortes da Selic, que deverá repercutir no ano de 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo apresentou os principais indicadores da economia brasileira e baiana em 2005. Com base na análise, pode-se observar que o desempenho, tanto da economia brasileira como o da baiana, apresentaram taxas de crescimento positivas apesar de inferiores ao ano de 2004. O setor varejista apresentou taxa de crescimento positiva, apesar da ameaça constante de alguns fatores que poderiam se tornar obstáculos para o desempenho da economia em 2005: altas taxas de juros, a crise política que afetou o país nos últimos meses e o câmbio desfavorável que poderia vir a prejudicar o nível das exportações. No entanto, o volume de crédito para pessoa física prossegue se ampliando e as indústrias que atingem o limite da capacidade instalada planejam investimentos diante da expectativa de expansão da demanda.

Com base em estimativas elaboradas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, o PIB da Bahia, em 2005, deverá apresentar crescimento real significativo no ano, na comparação com o resultado do ano anterior, situando-se acima da expectativa de crescimento do Brasil (2,7%).

A indústria baiana de transformação indica um acréscimo significativo.

Tal expectativa é sustentada pelo bom desempenho de alguns segmentos da indústria de transformação, como a indústria de refino de petróleo, a de alimentos e bebidas, a de produtos químicos, e do complexo automotivo

O desempenho do setor industrial ainda é o principal fator de influência para o resultado do PIB, dada a sua importância na geração de valor adicionado. A estimativa para a indústria baiana de transformação indica um acréscimo significativo no nível dessa atividade. Tal expectativa é sustentada pelo bom desempenho de alguns segmentos da indústria de transformação, como a indústria de refino de petróleo, a de alimentos e bebidas, a de produtos químicos, e do complexo automotivo. Ressalta-se a significativa participação na pauta de exportações baianas da maior parte destes setores de produção.

Para a agropecuária baiana, as estimativas para a safra 2005 são positivas, porém com resultados mais modestos do que os alcançados em safras anteriores, o que contribuirá para o crescimento positivo do PIB do estado, fortemente influenciado pelo resultado da safra de grãos.

O incremento apresentado pelos indicadores da agricultura – principais lavouras – é de 6,9%.

As expectativas em relação ao desempenho do comércio varejista, em 2005, são de que a atividade, na Bahia, em vendas reais, deverá apresentar resultados superiores em relação ao que foi observado em 2004. As razões para isso se apóiam nos mesmos fatores favoráveis ao país, destacados nas seções acima.

Os demais serviços prometem bons resultados no fim de 2005, principalmente em decorrência do reflexo direto do segmento turístico, que desempenha papel preponderante na economia baiana.

Salienta-se que a Bahia deverá ser favorecida pelo aumento do turismo interno e externo. Segundo dados da Bahiatursa, em 2004, a Bahia recebeu mais de 4,7 milhões de pessoas, dentre elas 660 mil turistas estrangeiros, proporcionando uma receita de quase US\$ 1 bilhão na Bahia. A instituição acredita que até o final deste ano haja um incremento de 6% no fluxo de turistas e 8% na receita (TURISMO..., 2005)

Os resultados do Índice de Movimentação Econômica de Salvador (IMEC-SSA) ratificam os resultados dos demais indicadores, pois apresenta taxa de 5,8% no acumulado do ano de 2005 até o mês de outubro.

Todos esses fatores somados aos resultados trimestrais do PIB baiano confirmam aumento no nível da atividade econômica em 2005.

Para os próximos anos, a expectativa é de investimentos ligados principalmente ao setor automotivo. As fábricas Bridgestone, Continental e Columbian Chemicals – as duas primeiras produtoras de pneus e a terceira de negro-de-fumo, matéria-prima utilizada na borracha como um agente reforçante para pneus e outros produtos de borracha – injetam mais ânimo à economia e devem contribuir para taxas positivas do PIB baiano.

Com investimento de cerca de US\$ 160 milhões será implantada no Pólo Industrial de Camaçari, a fábrica de pneus Bridgestone. A empresa que tem inauguração prevista para outubro de 2006, em sua fase inicial deve gerar 500 empregos diretos e 1.200 indiretos. A Columbian Chemicals, com investimento da ordem de R\$ 154 milhões (ou US\$67 milhões), deve ser inaugurada no segundo semestre de 2007. Apesar do setor de pneus ser o maior consumidor do produto (cerca de 70%) este é também utilizado como pigmento para a indústria de tintas e como aditivo anti-UV (ultravioleta) em plásticos. A Continental na Bahia já começa a produzir em fase experimental ainda este ano, mas a produção comercial só deve ser iniciada em fins do primeiro semestre de 2006. O empreendimento de US\$ 270 milhões será responsável pela geração de, aproximadamente, 1.200 empregos diretos na Região Metropolitana de Salvador (COLUMBIAM..., 2005, CICLO..., 2005).

No setor de alimentos, a Nestlé anunciou a instalação de uma fábrica de produtos lácteos, café, massas e biscoitos, e de uma unidade de distribuição em Feira de Santana, com investimento de R\$ 100 milhões, que irá gerar inicialmente 150 empregos diretos e 400 indiretos (SETOR..., 2005, NESTLÉ ..., 2005).

Na indústria de celulose e papel, além da produção da Veracel, serão realizados investimentos também pela Suzano Bahia Sul, para

ampliação da capacidade instalada da empresa (SUZANO, 2005).

Além destes, estão previstos para os próximos anos investimentos na extração de petróleo e de minérios, aço, construção civil, calçados, produtos plásticos, vestuário entre outros. Tais investimentos, além de ampliar o PIB da Bahia, também irão dinamizar o mercado de trabalho do estado que vem apresentando sucessivas taxas de crescimento na ocupação.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. Disponível em: www.anp.gov.br. Acesso em: 03 dez. 2005.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Indicadores e estatísticas*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em: 21 nov. 2005.
- BRASIL. Ministério do Trabalho. *Base de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)*. Disponível em: <http://www.mte.gov.br>. Acesso em: 02 dez. 2005.
- CARAIBA METAIS. *Comentário do desempenho consolidado no trimestre*. Disponível em: <http://www.caraibasmetais.com.br>. Acesso em: 03 dez. 2005.
- CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. *Resultados do comércio exterior*. Salvador: PROMO. Disponível em: <http://www.promobahia.com.br>. Acesso em: 21 dez. 2005.
- CICLO de investimentos atinge US\$ 1 bi. *Valor Econômico*, São Paulo, 04 nov. 2005. Disponível em: <http://www.valor.com.br>. Acesso em: 05 dez. 2005.
- COLUMBIAN oficializa nova fábrica na Bahia. *Valor Econômico*, São Paulo, 13 out. 2005. Disponível em: <http://www.bahiainvest.com.br>. Acesso em: 06 dez. 2005.
- COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Avaliação da safra agrícola 2005/2006 – Primeiro Levantamento*. Out. 2005. Disponível em: <http://www.conab.gov.br>. Acesso em: 05 dez. 2005.
- DÍVIDA interna brasileira cresce 1,35% de agosto a setembro. *JC Online*. Disponível em: http://jc.uol.com.br/2005/10/24/not_99216.php Acesso em: 02 dez. 2005.
- ECONOMIA & CONJUNTURA. Rio de Janeiro: UFRJ, v. 5, n. 63, nov. 2005. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/conjuntura/pdfs/Nov2005.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2005.
- FARID, Jacqueline. Crédito patina e vendas no varejo param de crescer. *O Estado de S. Paulo*, 18 nov. 2005. Disponível em: <http://www.andima.com.br> Acesso em: 18 nov. 2005a.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DA BAHIA. Acompanhamento conjuntural. Novembro de 2005. Disponível em: <http://www.fieb.org.br>. Acesso em: 03 dez. 2005a.

_____. Relatório de acompanhamento do comércio exterior da Bahia. Disponível em: <<http://www.fieb.org.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005b.

FERNANDES, Adriana. *Previsão para 2006*. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/economia/noticias/2005/nov/24/88.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2005.

HERMES, Miriam. Linha dura no combate ao bicudo. *A Tarde*, Salvador, 24 out. 2005. A Tarde Rural.

IBGE. *Contas nacionais trimestrais*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 05 dez 2005a.

_____. *Índice nacional de preços ampliado*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005b.

_____. *Levantamento sistemático da produção*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005c.

_____. *Pesquisa industrial mensal*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005d.

_____. *Pesquisa industrial mensal emprego e salário*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005e.

IBGE. *Pesquisa mensal de comércio*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005f.

LORENZI, Sabrina; GUIMARÃES, Cristina Borges; KARAM, Rita. Comércio projeta vendas 4% maiores para o Natal. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 18 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.andima.com.br>>. Acesso em: 18 nov. 2005.

_____. GUIMARÃES, Cristina Borges; KARAM, Rita. Importações afastam indústria e comércio. *Jornal do Brasil*, São Paulo,

18 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.andima.com.br>>. Acesso em: 18 nov. 2005.

NESTLÉ vai investir R\$ 100 MI em indústria no CIS. Disponível em: <<http://www.infocultural.com.br/economia/>>. Acesso em: 09 dez. 2005.

RIBEIRO, Fabiana. Vendas do comércio ficam estagnadas no país. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.andima.com.br>>. Acesso em: 18 nov. 2005.

SETOR de moda ganha impulso com a instalação de pólo de confecções em Feira de Santana. Disponível em: <<http://www.ba.gov.br>>. Acesso em: 09 dez. 2005.

SOARES, Pedro. Comércio vende 5,6% a mais no trimestre. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.andima.com.br>>. Acesso em: 18 nov. 2005.

SUZANO vai ampliar fábrica na Bahia. *Tribuna da Bahia*, Salvador, 25 out. 2005. Disponível em: <<http://www.bahiainvest.com.br>>. Acesso em: 07 dez. 2005.

SUZANO. *Suzano Papel e Celulose anuncia os resultados consolidados do 3º trimestre de 2005*. Disponível em: <www.suzano.com.br>. Acesso em : 03 dez. 2005.

TURISMO aumenta receita e emprego. *Tribuna da Bahia*, Salvador, 01 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.bahiainvest.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005.

VENDAS do varejo crescem em setembro. *Valor Econômico*, São Paulo, 18 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.andima.com.br>>. Acesso em: 05 dez. 2005.

Panorama do mercado de trabalho baiano sob a ótica da geração dos empregos com carteira assinada no ano de 2005

Daniela Cerqueira Franco*
Flávia Santana Rodrigues**
Laumar Neves de Souza***

Resumo

O objetivo deste texto é apresentar a retrospectiva dos principais resultados do mercado de trabalho formal com carteira assinada, na Bahia, no ano de 2005. Para tanto, foram utilizados os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), registro administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Assim, o desempenho dessa parcela do mercado de trabalho é investigado através de comparações do saldo de emprego formal no último mês (outubro), contra o que foi apurado no mês imediatamente anterior, bem como do saldo de emprego¹ formal acumulado nos dez primeiros meses de 2005, contra aquele que foi registrado no mesmo período de 2004.

Palavras-chave: emprego formal, trabalho, mercado de trabalho, crescimento econômico.

Abstract

This text aims to present a retrospective of the main results of the formal market with registered labor in Bahia in 2005. Therefore, we used data from the administrative registration of (CAGED) Cadastro Geral de Empregados e Desempregados / General File of Employed and Unemployed, by the Ministry of Labor and Employment. Therefore, the performance of this labor market share is investigated comparing formal employment rates during the last month (October) against what was observed in the previous month; as well as the formal employment rate accumulated during the first months of 2005 against what was registered during the same period of 2004.

Key words: formal employment, labor, labor market, economic growth.

A CONJUNTURA ECONÔMICA DO ANO DE 2005 E AS SUAS REPERCUSSÕES SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

Havia uma expectativa muito grande em relação ao desempenho da economia brasileira no ano de

2005. A equipe econômica, chefiada pelo ministro Antonio Palocci, acreditava que, mesmo em face da manutenção da política econômica — baseada, fundamentalmente, na perseguição implacável do

* Economista da SEI. Mestranda em Economia pela Unicamp. daniela-franco@sei.ba.gov.br

** Economista da SEI. Pós-graduanda em Planejamento e Gestão Governamental pela Universidade Salvador (UNIFACS). flavia@sei.ba.gov.br

*** Economista da SEI. Doutorando em Ciências Sociais pela UFBA. laumar@sei.ba.gov.br

¹ Segundo o CAGED, os saldos representam as vagas resultantes da movimentação mensal entre os admitidos e os desligados pelo estabelecimento declarante ao MTE e são obtidos pela diferença entre as admissões e os desligamentos de trabalhadores com carteira assinada.

controle inflacionário através do sistema de metas de inflação² — conseguiria reeditar o bom desempenho que foi obtido no ano anterior, período em que a economia cresceu cerca de 4,9%³.

Essa crença da equipe econômica ficou evidenciada, por exemplo, quando foram publicadas pelo IBGE as primeiras estatísticas relativas ao crescimento da economia nacional. Àquela altura o próprio Presidente da República, de posse de números favoráveis, vaticinava, em alto e bom som, que todos iriam se surpreender com o desempenho da economia brasileira no ano de 2005. Nesse momento, ele chegou até a cogitar, inclusive, a possibilidade de que a taxa de crescimento econômico do presente ano superasse a taxa de crescimento que o próprio Banco Central havia projetado. Segundo o seu ponto de vista, as pessoas iriam se surpreender com o desempenho da economia.⁴

No entanto, as informações mais recentemente divulgadas, dando conta de certa desaceleração do ritmo de crescimento da economia nacional no terceiro trimestre de 2005 — o PIB, nesse período, caiu 1,2% na comparação com o segundo trimestre deste ano — funcionaram como uma espécie de balde de água fria que recaiu sobre o cenário tão perfeitamente idealizado pelos condutores da política macroeconômica. Isso, como não poderia deixar de ser, provocou a revisão, para baixo, da taxa de crescimento que havia sido projetada para o ano de 2005.⁵

Na verdade, essa situação de desaquecimento

da economia nacional era mais do que esperada, uma vez que, como todos sabem, mesmo contando com uma conjuntura internacional favorável — fato esse que, entre outras coisas, contribuiu, enormemente, para a venda de produtos brasileiros para o exterior — no plano interno, as condições que se apresentaram — de crise política e manutenção de uma política macroeconômica assentada em dois pilares fundamentais (taxa SELIC em patamares elevados⁶ e restrição dos gastos públicos⁷) possuíam um “poder de destruição” avassalador. Em primeiro lugar, por que crises políticas como as que vem passando o governo Lula colocam em xeque algumas instituições, a exemplo do Congresso Nacional, bem como figuras como o próprio Presidente da República, o que abre espaço para o surgimento de ambiente de especulações e incertezas quanto ao futuro. Em segundo, por que esses dois pilares da política macroeconômica trazem na sua própria essência a capacidade de impedir e/ou dificultar o dinamismo da demanda agregada, tendo em vista que simplesmente asfixiam a capacidade das famílias consumirem, dos empresários investirem e do próprio governo realizar os seus gastos.

O curioso é que, mesmo sem conseguir reeditar o crescimento econômico verificado em 2004, a economia brasileira apresentou no decorrer do presente ano alguns resultados satisfatórios, especialmente no que tange ao comportamento de alguns indicadores que expressam a realidade do mercado de trabalho nacional. De forma geral, se pode

² Segundo a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com as medidas para o controle de preços - leia-se alta das taxas de juros -, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor, em seu conceito mais amplo (IPCA), usado como referência para a meta de inflação, fechará o ano com uma variação de 6,2%, contra os 7,6% em 2004 e os 9,3% de 2003. Apesar da queda da inflação em relação aos anos passados, o IPCA, com base nesta perspectiva, fechará o ano acima do patamar almejado pelo Banco Central (BC), de 5,1%, mas ainda dentro da meta de 4,5%, com margem de tolerância de 2,5 pontos percentuais para cima e para baixo.

³ Apesar de ter sido muito festejado, esse crescimento é inferior ao que foi verificado em outros países que se encontram no plano internacional em uma situação muito semelhante a do Brasil. Até mesmo algumas economias que, em tese, são consideradas mais vulneráveis conseguiram registrar taxas de crescimento que se situam em níveis mais elevados do que a taxa medida para a economia nacional.

⁴ Lula esperava uma alta do PIB de, pelo menos, 4% neste ano. Quando saíram as informações sobre o comportamento do PIB no segundo semestre de 2005, em agosto, o Presidente chegou a falar em crescimento do PIB da ordem de 5% neste ano.

⁵ As previsões mais realistas agora apontam para uma taxa de crescimento em torno de 2,5%.

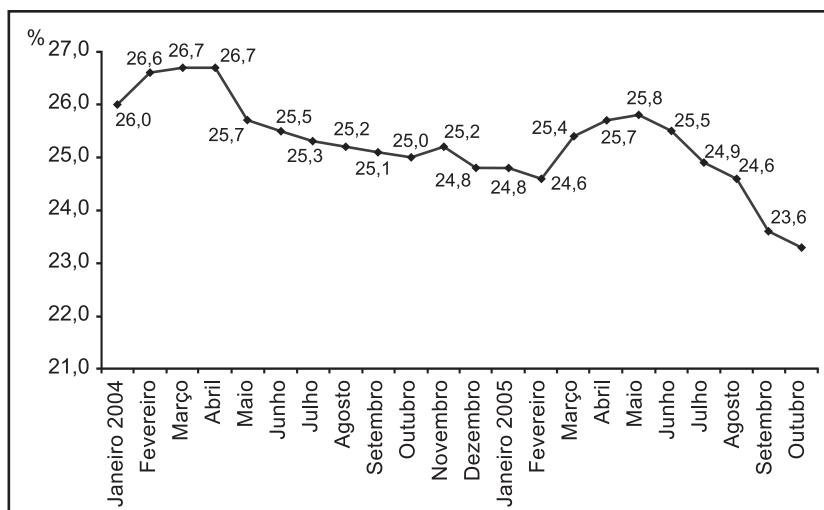
⁶ Quando se toma todos os valores que constam das Atas do Conselho de Política Monetária (COPOM) de janeiro a dezembro de 2005 vê-se que a taxa SELIC se situou, em termos médios, no patamar de 19,15%. Só recentemente, a partir de setembro desse ano, é que esse Conselho decidiu — muito provavelmente em função de pressões vinda do próprio Palácio do Planalto, já que a campanha para a reeleição presidencial parece já ter se iniciado e a economia precisa, portanto, apresentar bons resultados para garantir a vitória do atual presidente — iniciar um tímido processo de redução dessa taxa, fazendo-a recuar de 19,75% para 19,5%, ou seja, caindo 0,25 ponto percentual. Na última reunião desse Conselho, datada de 14/12/2005, os seus membros foram favoráveis a uma queda de 0,75 ponto percentual da taxa SELIC, fato que a conduziu para o patamar de 18,0%.

⁷ Muito embora o governo tenha indicado que a sua meta era alcançar, em 2005, um superávit primário (diferença entre a arrecadação e as despesas, exceto o pagamento de juros) da ordem de 4,25% do PIB — valor esse que comprime bastante a capacidade do setor público de realizar gastos — as informações mais recentes dão conta de que, no acumulado do ano, o saldo positivo soma R\$ 98,605 bilhões, o que equivale a 5,58% do PIB. No mesmo período do ano anterior, o superávit estava acumulado em R\$ 84,829 bilhões, correspondendo a 5,29% do PIB.

afirmar que as pesquisas que procuram fotografar a realidade do mercado de trabalho nos principais centros urbanos do país capturaram um recuo da taxa de desemprego e a interrupção da trajetória de queda do rendimento dos trabalhadores.

Essa foi, pois, exatamente a realidade pela qual passou o mercado de trabalho da RMS. Como se pode ver no Gráfico 1, as taxas de desemprego que foram apuradas para essa região nos meses de janeiro a outubro de 2005, pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED)⁸, são, em geral, menores do que aquelas que foram registradas nos mesmos meses do ano anterior.

Gráfico 1
Taxas de desemprego total⁹
RMS, janeiro/2004 a outubro/2005



Fonte: PED/RMS

O MERCADO DE TRABALHO FORMAL EM 2005

Verificando o comportamento para o mercado de trabalho formal nacional, no ano de 2005, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Tabela 1, em outubro de 2005, apurou-se que, mais uma vez nesse ano, houve ampliação do emprego formal, registrando-se um saldo de emprego de 118.175 postos de trabalho, o qual expressa a diferença entre a geração de 971.726

vagas e a eliminação de 853.551 vagas. Em termos da variação percentual do emprego, esse resultado é 0,45% superior àquele que foi obtido no mês imediatamente anterior. Com isso, completam-se dez meses seguidos em que há crescimento do número de vagas com carteira de trabalho assinada.

O bom desempenho do mercado de trabalho formal observado no mês em foco, outubro de 2005, é derivado, fundamentalmente, do comportamento que tiveram os setores da atividade econômica que tradicionalmente se mostram mais sensíveis às oscilações da demanda interna: Serviços, Comércio e Construção Civil, nos quais se contabilizaram respectivamente, saldos de 57.441, 49.046 e 11.070 postos de trabalho.

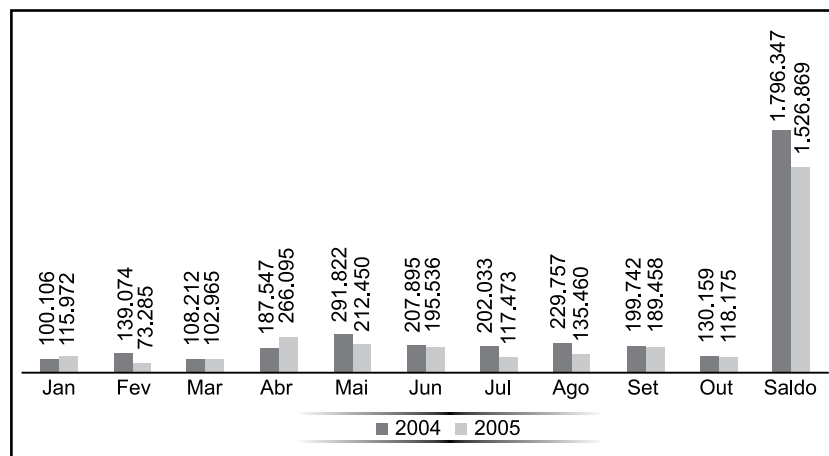
No período dos meses de janeiro a outubro de 2005, o saldo de emprego apresenta-se um pouco menor do que se verificou em igual intervalo no ano anterior, haja vista que nesse ano, até agora, houve a geração acumulada de 1.526.869 postos de trabalho, ao passo que em 2004 tinha ocorrido, até o mês de outubro, a criação de 1.796.347 postos. Ao se comparar esses dois resultados, deve-se fazer menção ao fato de que o Governo Federal vem trabalhando, já há algum tempo, com uma expectativa de que, até o final do mandato do Presidente Lula, obtenha-se, mês a mês, um saldo de emprego da ordem de 100 mil postos de trabalho. Como se pode

⁸ A Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Salvador (PED/RMS) produz informações sobre a estrutura e dinâmica do mercado de trabalho desta região, através de um levantamento mensal e sistemático sobre o emprego, o desemprego e os rendimentos do trabalho. Ao contrário de outras pesquisas, sua metodologia, ao privilegiar a condição de procura de trabalho, na caracterização da situação ocupacional dos indivíduos, permite captar formas de desemprego que são próprias de mercados de trabalho estruturalmente heterogêneos, como é o caso do brasileiro. Assim, através dela, pode-se evidenciar, além do desemprego aberto (o mais comum e conhecido) — situação das pessoas que procuraram trabalho, de modo efetivo, nos 30 dias anteriores ao da entrevista e não exerceram nenhum trabalho nos últimos sete dias — o desemprego oculto por trabalho precário — situação das pessoas que realizam de forma irregular, ou seja, em caráter ocasional e eventual, algum trabalho remunerado (ou pessoas que realizam trabalho não remunerado em ajuda a negócios de parentes) e que procuraram mudar de trabalho nos 30 dias anteriores ao da entrevista, ou que, não tendo procurado neste período, o fizeram até 12 meses atrás — e o desemprego oculto por desalento — situação das pessoas que não possuem trabalho e nem procuraram nos últimos 30 dias, por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas procuraram efetivamente trabalho nos últimos 12 meses.

⁹ Equivale à relação Desempregados/PEA, e indica a proporção da PEA que se encontra na situação de desemprego aberto ou oculto.

observar no Gráfico 2, isso vem sendo conseguido, diga-se de passagem, com certa folga.

Gráfico 2
Evolução do comportamento do emprego formal
Brasil - 2004/2005



Fonte: CAGED

Analisando-se o nível de emprego formal celetista, sob a ótica dos setores de atividade econômica, ainda na Tabela 1, ressaltam-se, novamente, os Serviços e o Comércio, que lideraram a oferta de vagas no Brasil com saldo de, respectivamente, 57.441 e 49.046 vagas no mês de outubro. Nos Serviços, os segmentos de

Administração de Imóveis com 20.202 postos de trabalho e Alojamento e Alimentação com 17.712 vagas responderam por cerca de 66% dos empregos gerados no setor. No caso do Comércio, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o aumento na ocupação está associado à expansão da demanda interna, já relacionada com as festas de fim de ano.

Somente a Agropecuária apresentou resultado negativo, confirmando as avaliações gerais de redução da capacidade das atividades ligadas ao campo em absorver mão-de-obra formal, especialmente a partir do segundo semestre corrente. O saldo

negativo em, aproximadamente, 29 mil postos no plano nacional (-1,76%) é revelador da persistência da conjuntura adversa do câmbio real valorizado e, em menor grau, da paralisação de algumas atividades da pecuária (devido à febre aftosa).

No acumulado do ano, os Serviços e a Indústria de Transformação responderam pelos maiores nú-

Tabela 1
Comportamento do Emprego Formal por Setor de Atividade Econômica
Brasil, outubro de 2005 e janeiro a outubro de 2005

Atividade Econômica	Total de Admitidos	Total de Desligados	Saldo (Adm.-Deslig.)
Outubro de 2005			
Total	971.726	853.551	118.175
Extrativa Mineral	3.358	2.804	554
Indústria de Transformação	204.860	178.522	26.338
Serviços Ind. e de Util. Pública	4.549	3.834	715
Construção Civil	96.231	85.161	11.070
Comércio	243.295	194.249	49.046
Serviços	341.201	283.760	57.441
Administração Pública	5.214	3.450	1.764
Agropecuária	73.011	101.757	-28.746
Janeiro a Outubro de 2005			
Total	10.442.811	8.915.942	1.526.869
Extrativa Mineral	38.949	29.301	9.648
Indústria de Transformação	2.253.513	1.927.878	325.635
Serviços Ind. e de Util. Pública	53.963	42.223	11.740
Construção Civil	934.201	815.295	118.906
Comércio	2.402.219	2.100.781	301.438
Serviços	3.582.407	3.007.662	574.745
Administração Pública	89.696	51.910	37.786
Agropecuária	1.087.694	940.799	146.895

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - Lei 4.923/65.

meros de postos de trabalho com, respectivamente, 574.745 e 325.635 vagas. Nenhum setor apresentou resultado negativo.

No que diz respeito especificamente ao desempenho do emprego formal no estado da Bahia, Tabela 2, no mês de outubro de 2005, nota-se que

Tabela 2
Saldo de empregos
Bahia, outubro de 2005 e janeiro a outubro de 2005

Períodos	Total de Admitidos	Total de Desligados	Saldo (Adm. - Deslig.)
Out. de 2004	31.926	30.162	1.764
Out. de 2005	38.868	34.304	4.564
Jan. - out. de 2004	343.876	287.463	56.413
Jan. - out. de 2005	403.734	336.646	67.088

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - Lei 4.923/65. Cálculos próprios.

foram criados 4.564 postos celetistas. Tal resultado superou significativamente as 1.764 vagas abertas em 2004.

No dez primeiros meses desse ano, o crescimento dos postos com carteira assinada é mantido, porém em uma intensidade relativa menor do que a verificada na comparação mensal. Enquanto foram criados 67.088 postos no acumulado desse ano, no anterior o saldo foi de 56.413.

Observando-se o comportamento do mercado de trabalho formal na Bahia, segundo os setores de atividade econômica, Tabela 3, percebe-se que os Serviços registraram o maior saldo de postos de trabalho no mês de outubro, com 3.166 vagas. Os segmentos de destaque foram o de Alojamento e Alimentação com 1.041 empregos e o de Comércio e Administração de Imóveis com 840 postos, totalizando cerca de 59% das vagas geradas no setor.

O aumento do emprego no segmento da Alimentação e Alojamento está, provavelmente, associado ao aumento da movimentação de turismo no verão que se aproxima. No caso do segmento de Comércio e Administração de Imóveis, o desempenho está associado a diversos empreendimentos habitacionais para os segmentos de renda média e alta, localizados, principalmente na Região Metropolitana de Salvador. Nesse caso, entretanto, o mês de

outubro dá indícios de arrefecimento na atividade do segmento, visto que, após apresentar durante sete meses consecutivos resultado positivo, o setor da Construção Civil apresentou um saldo negativo de -577 empregos formais.

O segundo setor em geração de postos de trabalho foi o Comércio, com 1.785 vagas no mês. Esse saldo foi um pouco maior do que o observado em setembro do corrente ano, entretanto representou uma variação do emprego de 0,68% em relação ao mês anterior, indicando que o setor ainda pode crescer por conta das festas de fim de ano.

Tabela 3
Comportamento do emprego formal por
setor de atividade econômica
Bahia, outubro de 2005 e janeiro a outubro de 2005

Atividade Econômica	Total de Admitidos	Total de Desligados	Saldo (Adm.-Deslig.)
Outubro de 2005			
Total	38.868	34.304	4.564
Extrativa Mineral	228	137	91
Indústria de Transformação	5.524	4.076	1.448
Serviços Ind. e de Util. Pública	372	138	234
Construção Civil	5.348	5.925	-577
Comércio	8.550	6.765	1.785
Serviços	14.735	11.569	3.166
Administração Pública	58	57	1
Agropecuária	4.053	5.637	-1.584
Janeiro a Outubro de 2005			
Total	403.734	336.646	67.088
Extrativa Mineral	2.070	1.644	426
Indústria de Transformação	52.286	40.176	12.110
Serviços Ind. e de Util. Pública	2.831	1.559	1.272
Construção Civil	54.286	43.658	10.628
Comércio	80.030	67.703	12.327
Serviços	141.100	114.170	26.930
Administração Pública	1.592	3.608	-2.016
Agropecuária	69.539	64.128	5.411

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - Lei 4.923/65.

A Indústria de Transformação teve uma participação importante no saldo de emprego de outubro com 1.448 novos empregos. Os segmentos mais dinâmicos foram Alimentos e Bebidas e Calçados - ambos relacionados à demanda interna - que, juntos, responderam por cerca de 70% das vagas do setor. Isso indica que as empresas do segmento estão se preparando para o aumento do consumo de bebidas no verão e dos itens da cesta natalina, assim como para o aumento da massa salarial da economia, que pode se traduzir em maior demanda para tais segmentos, em função do recebimento do décimo terceiro salário.

Além da Construção Civil, a Agropecuária apresentou resultado negativo em 1,5 mil postos de trabalho, seguindo a tendência nacional. Contribuiu para o resultado na Bahia a pouca movimentação nas lavouras, com várias culturas em entressafra ou em início dos tratamentos culturais (preparo dos solos), visando às colheitas de verão.

A queda expressiva do emprego nesse segmento pelo segundo mês consecutivo é responsável pela menor participação do interior do estado na geração de postos de trabalho, uma vez que diversos municípios têm sua base produtiva concentrada nas atividades agropecuárias.

No acumulado do ano, os Serviços, com 26.930 vagas e o Comércio, com 12.327 postos de trabalho, responderam por cerca de 58% dos empregos gerados no estado. Apenas a Administração Pública apresentou desempenho negativo com -2.016 postos de trabalho.

Do ponto de vista das grandes regiões brasileiras, a que mais se notabilizou, no referido mês de outubro, pela expansão do emprego foi a Sudeste. Esta região responsabilizou-se por quase a metade do total do saldo de emprego (58.463 postos) que foi apurado em todo o Brasil. O estado que mais se destacou, na região, foi São Paulo — posto que ali foram abertas 36.742 vagas de emprego — seguido do Rio de Janeiro — local onde se apurou um saldo de emprego da ordem de 12.722 postos de trabalho.

A outra região do País que mais se destacou em termos da ampliação das oportunidades de trabalho foi o Nordeste (35.425 postos de trabalho). Cabe mencionar que nenhum dos estados que a

compõem, assim como se verificou no conjunto dos estados que formam a região Sudeste, apresentou saldo de emprego negativo, sendo os maiores destaques os valores encontrados para os estados de Alagoas (8.942 postos de trabalho) e Pernambuco (7.176 postos de trabalho).

O Centro-Oeste foi a região com o pior desempenho mensal na criação de oportunidades de trabalho assalariado com carteira assinada, registrando um saldo negativo de -2.120 postos. Este resultado foi influenciado, sobretudo, pela contração da oferta de empregos em Mato Grosso, de -4.130 empregos.

No período dos dez primeiros meses do ano, chama à atenção as performances de alguns estados (Tabela 4), como Minas Gerais, que passa da décima primeira — quando se observa o valor do saldo obtido em outubro — para a segunda posição na abertura de vagas celetistas — quando se analisa o valor do saldo acumulado de janeiro a outubro. Outros destaques encontrados, a partir desse mesmo exercício de comparação, são os estados do Paraná, que sai da vigésima quinta colocação para a quarta, e a Bahia, que sobe quatro colocações em relação ao resultado mensal. No acumulado do ano, esse último estado gerou 67.088 novos postos de trabalho, o que equivale a 4,4% do total dos postos de trabalho criados no país e 33,4% de todos os empregos criados na região Nordeste, nesse período. Vale observar que em nenhum outro estado do Nordeste se observa um saldo de emprego, no acumulado do ano, tão expressivo como esse que é medido para a Bahia.

Na Tabela 5, que mostra como os saldos de postos de trabalho com carteira assinada foram criados internamente na Bahia, tanto no mês de outubro quanto no acumulado dos meses de janeiro a outubro, a informação que mais desperta interesse é o fato de que a RMS responsabiliza-se, no mês de outubro, por quase todo o saldo de emprego (96,8%) registrado para o conjunto do estado (4.564).

Quando se muda o parâmetro temporal e passa-se a investigar o comportamento do emprego formal na Bahia nos últimos dez meses, ou seja, no acumulado do ano, é muito maior o equilíbrio na geração das oportunidades de trabalho entre a RMS e o interior do estado, sendo cada um desses

Tabela 4**Comportamento do mercado de trabalho formal****Unidades da Federação, outubro de 2005 e janeiro a outubro de 2005**

Nível geográfico	Saldo em outubro de 2005	Classificação no mês	Saldo de janeiro a outubro de 2005	Classificação no ano
São Paulo	36.742	1	639.973	1
Minas Gerais	2.922	11	190.427	2
Rio de Janeiro	12.722	2	107.253	3
Paraná	-973	25	94.730	4
Bahia	4.564	9	67.088	5
Santa Catarina	9.866	4	65.629	6
Goiás	-595	24	46.955	7
Pernambuco	7.176	6	43.278	8
Espírito Santo	6.077	7	42.992	9
Rio Grande do Sul	12.115	3	28.136	10
Ceará	4.911	8	27.856	11
Distrito Federal	3.909	10	26.461	12
Amazonas	2.430	13	24.509	13
Pará	2.212	15	20.633	14
Rio Grande do Norte	2.194	16	16.009	15
Maranhão	1.488	17	13.526	16
Mato Grosso do Sul	-1.304	26	11.643	17
Paraíba	2.215	14	9.805	18
Mato Grosso	-4.130	27	9.441	19
Alagoas	8.942	5	8.693	20
Piauí	1.157	18	7.648	21
Sergipe	2.778	12	7.247	22
Rondônia	-30	23	6.937	23
Tocantins	206	20	3.949	24
Acre	21	22	2.761	25
Amapá	271	21	1.786	26
Roraima	289	19	1.504	27

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - Lei 4.923/65.

espaços responsáveis por, respectivamente, 50,6% e 49,4% das vagas com carteira assinada criadas nesse intervalo de tempo.

No que tange ao comportamento do emprego formal no conjunto das regiões metropolitanas existentes no País, Tabela 6, no mês de outubro, pode-se montar o seguinte quadro: todas elas registram variações de emprego positivas, sendo que o maior

saldo foi apurado na RM de São Paulo (31.961 vagas). Na seqüência, encontram-se a RM do Rio de Janeiro (10.523 vagas) e a RM de Belo Horizonte (8.559 vagas). A configuração dessa situação acabou implicando no fato de que a maior parte (62,7%) dos empregos criados no Brasil, o que em termos absolutos corresponde a 74.144 postos de trabalho, tenha sido gerada nas metrópoles.

Tabela 5 - Comportamento do Mercado de Trabalho Formal**Bahia, outubro de 2005 e janeiro a março de 2005**

Área Geográfica	Total de Admitidos	Total de Desligados	Saldo (Adm.-Deslig.)	Variação %
Outubro de 2005				
Bahia	38.868	34.304	4.564	100,0
RMS	20.758	16.339	4.419	96,8
Interior	18.110	17.965	145	3,2
Janeiro a Outubro de 2005				
Bahia	403.734	336.646	67.088	100,0
RMS	189.793	155.828	33.965	50,6
Interior	213.941	180.818	33.123	49,4

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - Lei 4.923/65.

Tabela 6**Comportamento do mercado de trabalho formal
Regiões Metropolitanas, outubro de 2005 e janeiro a outubro de 2005**

Nível Geográfico	Saldo em outubro de 2005	Classificação no mês	Saldo de janeiro a outubro de 2005	Classificação no ano
Total	74.144	-	545.631	-
São Paulo	31.961	1	276.035	1
Rio de Janeiro	10.523	2	65.313	4
Belo Horizonte	8.559	3	65.024	4
Salvador	4.419	5	33.965	3
Curitiba	4.218	6	33.713	3
Recife	3.960	7	23.249	2
Fortaleza	3.827	8	20.822	2
Porto Alegre	5.877	4	18.135	1
Belém	800	9	9.375	1

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - Lei 4.923/65.

Deve-se ter em mente que essa maior participação dos espaços metropolitanos e, conseqüentemente, menor participação dos espaços não-metropolitanos no saldo total de emprego formal é explicada pelo ritmo de atividade atual no setor agrícola, que está sendo influenciado por fatores sazonais vinculados à entressafra por que passa a região Centro-Sul do País.

No acumulado do ano, a RM de São Paulo continua sendo a mais dinâmica na expansão das oportunidades de trabalho, com um saldo de 276.035, o

que equivale a 50,6% do total dos empregos criados no país. As RMs do Rio de Janeiro e de Belo Horizonte conservam-se nas segunda e terceira posições de maior saldo, assim como na análise mensal, e a RM de Salvador tem um desempenho melhor nesse período, ficando responsável pela quarta maior abertura de postos de trabalho do país, contribuindo com 33.965 ou 6,2% do total.

Dando ênfase à Região Metropolitana de Salvador, no que se refere ao exame dos saldos, segundo os setores de atividade, Tabela 7, nota-se que os

Tabela 7**Comportamento do emprego formal por setor de atividade econômica
RMS, outubro de 2005 e janeiro a outubro de 2005**

Atividade Econômica	Total de Admitidos	Total de Desligados	Saldo (Adm.-Deslig.)
Outubro de 2005			
Total	20.758	16.339	4.419
Extrativa Mineral	36	27	9
Indústria de Transformação	1.895	1.414	481
Serviços Ind. e de Util. Pública	350	70	280
Construção Civil	3.542	3.608	-66
Comércio	3.934	3.075	859
Serviços	10.881	8.049	2.832
Administração Pública	19	27	-8
Agropecuária	101	69	32
Janeiro a Outubro de 2005			
Total	189.793	155.828	33.965
Extrativa Mineral	325	217	108
Indústria de Transformação	17.691	13.875	3.816
Serviços Ind. e de Util. Pública	2.135	972	1.163
Construção Civil	35.313	28.125	7.188
Comércio	34.803	30.949	3.854
Serviços	97.848	77.869	19.979
Administração Pública	1.045	3.217	-2.172
Agropecuária	633	604	29

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - Lei 4.923/65.

Serviços e o Comércio também respondem pelas maiores proporções de empregos gerados no mês outubro com, respectivamente, 2.832 e 859 vagas. Nos Serviços, o segmento imobiliário apresentou um saldo de 1.056 vagas, superior àquele verificado para o conjunto do estado.

Em sentido oposto, a Construção Civil apresentou saldo negativo de -66 postos de trabalho. Embora ainda estejam em curso obras importantes como a construção de um novo Shopping e a reforma da Marina em Salvador, além das obras do Complexo Hoteleiro em Praia do Forte, tais empreendimentos se mostram insuficientes para sustentar o nível de ocupação do setor.

A Administração Pública, após sete meses consecutivos, volta a registrar um saldo negativo de -8 postos de trabalho na RMS. Entretanto, o desempenho verificado, de março a setembro do corrente ano, não impediu que, no acumulado de 2005, esse setor fosse o único a apresentar resultado negativo de -2.172 vagas.

Ainda sobre o acumulado do ano, os Serviços, com 19.979 e a Construção Civil, com 7.188, apresentaram as maiores participações na geração de postos de trabalho. O Comércio e a Indústria de Transformação tiveram praticamente o mesmo número de vagas registradas de, respectivamente, 3.854 e 3.816 empregos.

Analisando-se os dados do CAGED para os 39 municípios de médio porte do estado da Bahia, ou seja, aqueles com mais de 50 mil habitantes, Tabela 8, percebe-se que Salvador destacou-se com o mais expressivo saldo de 3.200 postos de trabalho celetistas em outubro de 2005, sendo 72,4% deles criados no setor de Serviços.

Alguns outros municípios também tiveram desempenhos positivos significativos no mês, sendo dois deles pertencentes à RMS: Camaçari, com 759 vagas e Lauro de Freitas, com 345 empregos. Em Camaçari, 84,6% dos postos de trabalho foram gerados nos setores da Construção Civil e de Serviços industriais de utilidade pública. Já em Lauro de Freitas predominaram as vagas com carteira assinada geradas nos Serviços (83,5%).

Intercalando os saldos apresentados por estes dois municípios, nota-se que Feira de Santana, a despeito da acentuada diferença de seu saldo em re-

lação a Salvador, notabilizou-se com o terceiro maior resultado mensal de 447 empregos com carteira assinada, dos quais 97,1% vieram do Comércio.

É interessante pontuar que os resultados positivos bastante significativos de Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas corroboraram para a participação quase total da RMS na criação mensal de postos de trabalho formais celetistas no estado, em detrimento das vagas abertas pelo interior.

Identificando os municípios que se sobressaíram devido aos seus desempenhos negativos no mês de outubro, tem-se que Casa Nova registrou um saldo negativo de 822 empregos celetistas, sendo 97,3% deles fechados na Agropecuária. Juazeiro também não teve um bom desempenho, com redução de 308 vagas, sendo tal resultado determinado principalmente pela elevada quantidade de postos fechados também na Agropecuária, devido a questões sazonais nessas atividades do Baixo Médio São Francisco.

Deve-se ressaltar além desses, Cruz das Almas, com um saldo de -277 empregos, que decorreu quase totalmente do desempenho negativo do Comércio.

No que concerne aos dez primeiros meses do ano de 2005, Salvador ainda se mantém disparado com o mais elevado saldo, de 19.645 empregos, sendo 58,2% deles gerados no setor de Serviços. Lauro de Freitas (6.150), Camaçari (5.738), Juazeiro (4.489), Feira de Santana (3.656) e Vitória da Conquista (2.343) são os outros municípios que se notabilizaram no período com expressivas performances positivas de geração de empregos celetistas.

Assim como em Salvador, em Lauro de Freitas, no período de janeiro a outubro de 2005, as atividades ligadas aos Serviços foram as mais dinâmicas em abertura de vagas celetistas no mercado de trabalho, sendo responsáveis por 81,5% do total de empregos criados.

Em Camaçari, apesar de 41,3% dos postos de trabalho abertos pertencerem à Construção Civil, outros dois setores passam a se destacar no acumulado do ano, a saber: Serviços e Indústria de Transformação, ambos representando juntos 47,5% do total.

Juazeiro, por sua vez, tem como setor dinâmico no acumulado do ano a Agropecuária, com 60,4%

Tabela 8
Comportamento do mercado de trabalho formal, por municípios com mais de 50 mil habitantes
Bahia, outubro de 2005 e janeiro a outubro de 2005

Municípios baianos selecionados	Outubro de 2005				Janeiro a Outubro de 2005			
	Total de Admitidos	Total de Desligados	Saldo (Adm.-Deslig.)	Variação % no estoque	Total de Admitidos	Total de Desligados	Saldo (Adm.-Deslig.)	Variação % no estoque
Salvador	13.113	9.913	3.200	0,81	123.309	103.664	19.645	5,27
Lauro de Freitas	2.597	2.252	345	0,51	23.616	17.466	6.150	10,07
Camaçari	2.881	2.122	759	1,50	22.780	17.042	5.738	12,73
Juazeiro	850	1.158	-308	-1,29	13.518	9.029	4.489	24,46
Feira de Santana	1.897	1.450	447	0,77	19.153	15.497	3.656	6,75
Vitória da Conquista	851	819	32	0,10	10.511	8.168	2.343	7,66
Simões Filho	1.019	849	170	0,73	9.079	7.678	1.401	6,43
Teixeira de Freitas	596	541	55	0,45	7.831	6.718	1.113	10,12
Casa Nova	398	1.220	-822	-16,28	5.015	4.003	1.012	32,95
Ilhéus	567	367	200	1,05	5.349	4.568	781	4,36
Santo Antônio de Jesus	273	170	103	1,04	3.232	2.482	750	8,22
Jacobina	188	96	92	2,15	1.561	997	564	14,96
Itamaraju	169	157	12	0,23	3.990	3.435	555	12,07
Serrinha	155	119	36	0,65	1.410	858	552	11,15
Itabuna	693	542	151	0,53	7.302	6.786	516	1,88
Alagoinhas	266	341	-75	-0,67	3.793	3.292	501	4,82
Irecê	134	50	84	2,06	1.288	807	481	13,26
Guanambi	118	77	41	0,91	1.347	878	469	11,55
Jequié	287	302	-15	-0,12	2.762	2.334	428	3,72
Ipirá	64	63	1	0,04	995	570	425	18,62
Itaberaba	189	68	121	3,52	1.158	772	386	12,42
Porto Seguro	550	413	137	1,24	4.856	4.507	349	3,34
Cruz das Almas	207	484	-277	-3,63	2.678	2.343	335	4,79
Brumado	176	108	68	1,20	1.526	1.204	322	6,02
Bom Jesus da Lapa	42	50	-8	-0,33	584	401	183	8,39
Senhor do Bonfim	92	53	39	1,09	872	710	162	4,78
Conceição do Coité	89	89	0	0,00	729	568	161	6,90
Barreiras	756	879	-123	-0,83	12.163	12.054	109	0,83
Candeias	159	251	-92	-0,73	2.066	1.961	105	0,86
Euclides da Cunha	12	9	3	0,31	190	139	51	5,56
Campo Formoso	53	36	17	1,10	436	393	43	2,84
Monte Santo	15	9	6	2,91	69	40	29	16,11
Santo Amaro	35	27	8	0,29	352	330	22	0,81
Tucano	5	5	0	0,00	66	47	19	6,60
Araci	2	3	-1	-0,06	24	16	8	0,47
Paulo Afonso	224	68	156	1,88	1.636	1.663	-27	-0,32
Valença	133	72	61	1,08	1.291	1.461	-170	-2,93
Itapetinga	323	211	112	1,13	1.783	2.162	-379	-3,69
Eunápolis	442	346	96	0,85	5.247	5.787	-540	-4,97

Fonte: MTE - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) - Lei 4.923/65.

Nota: A variação no estoque de empregos é obtida mediante a divisão da variação absoluta sobre o estoque do primeiro dia do mês. No acumulado do ano, a variação é medida para o conjunto de meses, comparando o estoque no início do período com o estoque final. Mostra o desempenho do emprego em termos percentuais.

de todos os seus postos celetistas criados. Em Feira de Santana, os setores que mais geraram empregos com carteira assinada, em 2005, foram o Comércio e Serviços, respondendo conjuntamente por 65,5% do total. Vitória da Conquista também

teve no setor de Serviços o motor de sua economia, contribuindo com 63,7% de todos os seus empregos formais.

Chama-se a atenção para o desempenho favorável da maior parte dos municípios analisados, no

que se refere aos saldos de empregos com carteira assinada no período acumulado do ano, pois somente Eunápolis (-540), Itapetinga (-379), Valença (-170) e Paulo Afonso (-27) registraram saldos negativos entre os 39 municípios.

Em Eunápolis, o setor que mais fechou postos com carteira assinada foi a Construção Civil; já em Itapetinga o setor que influenciou o saldo geral negativamente foi a Indústria de Transformação.

Ademais, cabe ressaltar que, em Paulo Afonso, o setor da Administração Pública teve um saldo de -330 vagas, que superou em muito o seu saldo geral – de -27 postos – obtido pelo conjunto de todas as atividades econômicas. Neste sentido, o expressivo resultado negativo desse setor mais que compensou os saldos positivos dos outros.

COMENTÁRIOS FINAIS

Diante das informações apresentadas, não há como negar o bom desempenho do mercado de trabalho nacional, especialmente no que respeita a geração de postos de trabalho com carteira assinada. Mesmo em face de um saldo de emprego menor em 2005, quando comparado com aquele que foi obtido em 2004, os números ainda são extremamente favoráveis. No caso estado da Bahia, conforme se viu, o desempenho do mercado de trabalho formal, no acumulado dos dez primeiros meses de 2005, foi ainda mais surpreendente, uma vez que foram apurados saldos de emprego ainda maiores do que aqueles medidos no mesmo intervalo de tempo do ano anterior.¹⁰

Esse desempenho da Bahia encontra justificativa no fato de a sua economia estar, de certo modo, mais dinâmica do que a economia brasileira. Prova maior disso é que, nos últimos três anos, a econo-

mia baiana vem crescendo a um ritmo mais intenso do que a economia nacional.

Para o próximo ano, a expectativa é de que o Governo Federal continue ganhando a aposta que fez de conseguir ter, em termos médios, mês a mês, um saldo de emprego da ordem de 100 mil postos de trabalho no mercado formal. E há boas razões para se acreditar que ele ganhará essa aposta. A primeira delas encontra-se respaldada no fato de que daqui para frente haja um esforço maior da equipe econômica para reduzir, com mais ímpeto, a taxa de juros básica da economia, uma vez que, permanecendo nos níveis atuais, ela simplesmente inviabiliza o crescimento da economia e, por via de consequência, torna

quase impossível a reeleição de Lula. A segunda, por sua vez, refere-se ao fato de que, em sendo o ano 2006 um ano eleitoral, muito provavelmente o Governo Federal não adotará uma política fiscal tão draconiana como a que vem sendo adotada até agora e, em alguma medida, abrirá o cofre, realizando um conjunto de gastos que, por certo, dinamizará a demanda agregada e, por conseguinte, o emprego e a renda.¹¹

O próprio Presidente Lula, desde já, apresenta no seu discurso sinais muito claros de que esses fatos se confirmarão em 2006. Sem falar, evidentemente, de mudança de rumo na condução da política macroeconômica, ele afirma que o Brasil se desenvolverá muito mais em 2006, com um crescimento mais vigoroso e mais sólido. Segundo o argumento que o Presidente apresenta, a sua equipe econômica fez o que tinha que ser feito em 2003, 2004 e 2005. Ou seja, nesses três anos alguns sacrifícios tiveram que ser feitos para controlar a inflação e agora tudo se encaminha na direção do crescimento, uma vez que, de acordo com seu ponto de vista, a política de redução dos juros iniciada pelo COPOM, em setembro, parece ser consistente.

¹⁰ Essa situação também é observada para o conjunto da região Nordeste.

¹¹ A CEPAL trabalha com a hipótese de que a economia brasileira deverá ter uma moderada aceleração da atividade econômica, com o PIB crescendo algo em torno de 3,0%.

Esse tipo de discurso encampado pelo presidente Lula, a poucos meses de se iniciar, pra valer, o processo eleitoral que poderá lhe garantir mais quatro anos no poder, de certo modo, reedita os mesmos argumentos que foram utilizados por Fernando Henrique Cardoso durante a campanha da reeleição. Naquela época, FHC afirmava, e com toda razão, que ele tinha sido o presidente que conseguiu controlar o processo inflacionário brasileiro e isso havia sido feito no seu primeiro mandato. Era preciso, então, que a sociedade lhe desse mais um voto de confiança, deixando-o governar o país por mais quatro anos, tendo em vista que nesse período tudo indicava que a economia brasileira iria enfim trilhar a rota do desenvolvimento e do crescimento. Em se tratando do governo Fernando Henrique Cardoso, os anos que cobriram o seu segundo mandato foram, de maneira geral, simplesmente sofríveis do ponto de vista do crescimento.

A sociedade brasileira terá no próximo ano, com as eleições presidenciais, as cartas novamente sobre a mesa. Tomara que a sua próxima aposta/escolha seja capaz de refazer as esperanças do povo brasileiro de que dias melhores estarão por vir, afastando, portanto, o medo do desemprego, através da adoção de uma política macroeconômica que, ao contrário da que está atualmente em vigor, consiga estimular efetivamente a atividade produtiva, favorecendo, por conseguinte, a ampliação do emprego — especialmente o de melhor qualidade, com carteira assinada — e da renda.

REFERÊNCIAS

O BRASIL como eu sonho. Transcrição da última edição do Café com o Presidente de 2005. São Paulo, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.joelmirbeting.com.br/noticias.asp?IDgNews=9>>. Acesso em: 26 dez. 2005.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Bases estatísticas do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados*. Brasília, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Empregador/caged/Estatistica/>>. Acesso em: 30 nov. 2005.

CONTROLE da inflação atenuou crescimento do Brasil em 2005. *Estadão*, São Paulo, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/rss/economia/2005/dez/15/92.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2005.

LULA quer alterar política econômica e manter Palocci. *Folha on line*, São Paulo, dez. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u103203.shtml>>. Acesso em: 09 dez. 2005.

MANTEGA defende superávit primário de 4,25%. *Estadão*, São Paulo, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/economia/noticias/2005/dez/23/46.htm>>. Acesso em: 09 dez. 2005.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PED*. Série histórica. Salvador: SEI, dez. 2005. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/indicadores/index_ind_ped.php>. Acesso em: 01 dez. 2005.

_____. *PED*. Notas metodológicas. Salvador: SEI, dez. 2005. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/pesquisa_sei/index_pesqsei_ped_nota.php>. Acesso em: 01 dez. 2005.

O comportamento do emprego formal qualificado na Bahia entre 1994-2003

Ana Cleusa Serra Mesquita*

Resumo

Na década de 1990 e primeiros anos do novo milênio ocorreram significativas transformações no mundo do trabalho no Brasil, orientadas pelo pensamento neoliberal. De acordo com este, as fortes regulamentações e a baixa qualificação da mão-de-obra constituem os principais entraves à solução do desemprego. Com base neste diagnóstico, promoveram-se reformas para desregular o mercado de trabalho e favorecer a qualificação da mão-de-obra. Contudo, a análise do mercado de trabalho brasileiro e, em particular, do mercado de trabalho baiano, mostram o equívoco desta avaliação. O desemprego persistiu, ganhando novas facetas. Os trabalhadores que conseguiram manter um emprego com carteira assinada sofreram pioras nas suas condições de trabalho. Enfim, o que se percebe é uma precarização geral que não poupa nem os trabalhadores mais qualificados, como mostram os dados do emprego formal de trabalhadores com maior escolaridade na Bahia entre 1994 e 2003.

Palavras-chave: desregulamentação, relações de trabalho, mercado de trabalho, trabalho qualificado.

Abstract

Meaningful transformations occurred, in the labor sector in Brazil, during the nineties and first years of the new millennium, headed by the neoliberal ideology. According to this ideology, the strong regulations and the low labor qualification constitute the main impediments towards the solution of unemployment. Based on this diagnosis, reforms were promoted to deregulate the Brazilian labor market and to favor labor qualification. However, the analysis of the Brazilian labor market and, specially, of the labor market in Bahia, evidence the misleading sense of this evaluation. Unemployment persisted, gaining new characteristics. The laborers who managed to maintain a formal job witnessed their work conditions worsen. Finally, we observe the general precarious situation that does not even spare the most qualified laborers, as we can observe in the formal labor data of those with the highest education levels in Bahia between 1994 and 2003.

Key word: deregulation, labor relations, labor market, qualified work.

INTRODUÇÃO

O mundo do trabalho passou por grandes mudanças nas últimas décadas do século XX. Com o esgotamento do modo de acumulação fordista, o mundo capitalista empreende a 3ª Revolução Industrial e a reestruturação produtiva na tentativa

de reverter a instabilidade econômica que emerge em fins da década de 1960, após a exuberância dos “anos dourados”. Esse processo desencadeia profundas transformações nas relações de trabalho nos países avançados, com visível prejuízo para a classe trabalhadora.

No Brasil, a reestruturação capitalista ganha força nos anos 1990, bem como o diagnóstico que condiciona o sucesso desta estratégia, e a consequente modernização da economia, à alteração do modo de regulação das relações de trabalho. Tal diagnóstico está de pleno acordo com o pen-

* Economista graduada pela UFBA, Especialista em Administração de Serviços pela Faculdade de Administração da UFBA e mestranda em Desenvolvimento Econômico, na área de Economia Social e do Trabalho, pelo IE-UNICAMP. anacleusa@yahoo.com.br

samento neoliberal que teve forte penetração no país desde o início da década e foi se consolidando como alternativa dominante. Dentro desta perspectiva, a questão do emprego é tratada de forma reducionista: o desemprego é visto como o resultado da rigidez do mercado de trabalho provocada pelo excesso de regulamentação. A mesma perspectiva identifica a baixa qualificação da força de trabalho como outro entrave para solucionar o problema do emprego, visto que as novas ocupações criadas pela reestruturação capitalista exigem maiores requisitos educacionais. Em linhas gerais, esses são os principais argumentos de apoio ao discurso neoliberal que orientou as reformas conservadoras¹ no mundo do trabalho.

No entanto, o comportamento do mercado de trabalho brasileiro, ao longo dos anos 1990, revela a falácia desses argumentos neoliberais. Malgrado a desregulamentação das relações de trabalho, o problema do emprego persistiu, ganhando novas facetas. Os trabalhadores que conseguiram manter um emprego com carteira assinada sofreram pioras nas suas condições de trabalho. O movimento de precarização é geral e não poupa nem os trabalhadores mais qualificados, não obstante os neoliberais e conservadores argumentem o contrário. É esta hipótese que o presente artigo busca avaliar através da análise do comportamento do emprego formal de trabalhadores com maior escolaridade na Bahia entre 1994 e 2003.

A discussão é feita em três seções, além desta breve introdução e da conclusão. A primeira seção faz uma recapitulação das mudanças do padrão de relações de trabalho nos países avançados na década de 1980 e suas conseqüências para a classe trabalhadora. A seção seguinte analisa o comportamento do mercado e das relações de trabalho no Brasil no contexto da reestruturação produtiva e da

alteração no modelo econômico que marcaram a década de 1990. Por fim, a última seção discute os dados da RAIS sobre emprego formal qualificado na Bahia – entendendo este como sendo composto por trabalhadores de nível superior (completo e incompleto). O objetivo é avaliar como eles foram atingidos pela nova dinâmica do mercado de trabalho, alterada significativamente pela adoção de prescrições neoliberais, de modo a verificar as inconsistências desse receituário.

O comportamento do mercado de trabalho brasileiro, ao longo dos anos 1990, revela a falácia desses argumentos neoliberais. Malgrado a desregulamentação das relações de trabalho, o problema do emprego persistiu, ganhando novas facetas

ESGOTAMENTO DO MODO DE REGULAÇÃO FORDISTA E A DESCENTRALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NOS PAÍSES AVANÇADOS²

Nas últimas décadas do século XX, as economias capitalistas avançadas vivenciaram transformações significativas em seu padrão de desenvolvimento que culminaram na desintegração do regime de acumulação fordista. Durante a vigência deste modelo de industrialização, esses países lograram um período de crescimento econômico virtuoso, com visível controle da exclusão econômica e social inerentes ao capitalismo.

As economias atuaram próximas ao pleno emprego, os salários acompanharam os incrementos da produtividade e se constituiu uma ampla rede de proteção social. O mercado de trabalho assumiu uma crescente institucionalização através das normas estabelecidas no âmbito da regulação pública e das negociações coletivas. Conseqüentemente, as relações de trabalho assumiram um caráter mais padronizado, e o mercado de trabalho, um aspecto mais homogêneo.

A partir do final dos anos 1960, o cenário macroeconômico começa a mudar e as vigorosas taxas de

¹ O termo conservador é empregado para designar a imutabilidade do *status quo*, garantida através das reformas neoliberais. Ou seja, trata-se de mudar para manter a mesma estrutura social; manter intacto o *establishment*. Nesse sentido, o “conservador” se contrapõe ao “progressista”, uma vez que este designa a perspectiva da transformação social.

² Apesar da referência aos países centrais, vale ressaltar que Estados Unidos e Japão constituíram um padrão de relações de trabalho com baixo grau de institucionalização. Logo, não faz sentido falar em desarticulação dos sistemas de relação de trabalho nesses países, restringindo-se tal discussão aos países da Europa ocidental (Suécia, Alemanha, Reino Unido, França e Itália) que efetivamente construíram sistemas baseados em ampla regulação social no pós-guerra. Essas considerações baseiam-se no estudo realizado por Dedecca (1999), principal referência utilizada nesta seção.

crescimento econômico dão lugar à instabilidade, à estagnação dos mercados e ao ressurgimento do desemprego. Eram os primeiros sinais de esgotamento do modo de regulação fordista, responsável pelo virtuoso dinamismo econômico do pós-guerra. A reversão deste cenário deveu-se, em linhas gerais, à supressão do padrão ouro-dólar, à desregulamentação dos mercados monetário e financeiro, à perda de dinamismo econômico dos EUA frente, principalmente, à Alemanha e ao Japão, aos sucessivos choques do petróleo e à elevação, em fins dos anos 1970, das taxas das taxas de juros norte-americanas à revelia da comunidade internacional, movimento que ficou conhecido como a “diplomacia do dólar forte” (TAVARES, 1997).

Em resposta ao novo contexto, surge a 3ª Revolução Industrial e Tecnológica e o processo de reorganização produtiva capitalista que buscavam substituir a rigidez fordista por um modelo de organização produtiva mais flexível, condizente com a nova fase concorrencial.

As alterações no âmbito da organização do processo produtivo vão exigir uma redefinição das relações de trabalho, conduzindo a modificações profundas na organização do processo de trabalho, nas características do mercado de trabalho e no papel dos atores sociais. As transformações da relação entre patrões e empregados encaminharam-se no sentido da desestruturação das relações de trabalho anteriores sob o argumento de que era preciso compatibilizá-las às novas formas de produzir.

No padrão de relações de trabalho estabelecido no pós-guerra, a regulação pública e a negociação coletiva exerciam forte influência na definição de diversos aspectos da relação de trabalho. Conforme ressaltou Dedecca (1999), tal modelo pôde vigorar enquanto o capitalismo vivenciou sua fase gloriosa marcada pelo expressivo crescimento econômico. Tão logo essa fase se reverte e dá lugar à instabilidade, as empresas passam a reivindicar maior liberdade na contratação, alocação, remuneração e dispensa da sua força-de-trabalho, como condição essencial para sua atuação competitiva no mercado. Com efeito, a desregulação e flexibilização das relações de trabalho integravam a estratégia maior de reestruturação capitalista, na medida em que os

propalados resultados desta eram condicionados às alterações no modelo de gestão das relações de trabalho.

Nessa lógica, torna-se essencial romper com a forte institucionalização das relações de trabalho e constituir uma gestão mais flexível do trabalho. Esse objetivo passa a orientar pressões diretas junto ao Estado, em prol da desregulamentação de direitos e o empenho em modificar o caráter da negociação coletiva, buscando restringir sua abrangência e as questões deliberadas em sua pauta.

Conforme essas pressões são atendidas, tem-se a flexibilização da jornada de trabalho, dos salários, o crescimento da contratação por prazo determinado e por tempo parcial. Ao invés de regras gerais, de formas de contratação coletivas e da institucionalização do mercado de trabalho, regras e políticas próprias, estabelecidas de forma particular entre as partes (empresa e seus trabalhadores) passaram a predominar no mundo do trabalho nos anos 1980. Assim, o capital adquiriu maior autonomia no uso da força de trabalho para empregá-la de forma mais conveniente com as necessidades da produção capitalista.

De acordo com Dedecca (1999), as modificações concentraram-se em três dimensões: classificação das ocupações, estipulação dos salários e a gestão da jornada de trabalho. A classificação das ocupações durante muito tempo integrou a pauta das negociações coletivas centralizadas, limitando a liberdade das empresas em estabelecer diferenças salariais, critérios de promoção e exigências de qualificação para as diversas funções. Tal controle se enfraquece com a transferência da definição do tema para o interior das empresas nos anos 1980, que “transferiu para a esfera privada a gestão do uso do trabalho e da desigualdade na sociedade capitalista avançada [...]” (DEDECCA, 1999, p.191).

O enfraquecimento da regulação social se verifica também pelas mudanças na forma de determinação dos salários, com a negociação direta na esfera privada substituindo procedimentos institucionalizados (política salarial e negociação coletiva). Surgem duas tendências na definição deste aspecto. Uma é a individualização dos salários, ou seja, sua estipulação com base no desempenho

individual do trabalhador. A outra, consiste na contratação da parcela fixa do salário *vis a vis* o aumento de parcelas variáveis, visando tornar as despesas com mão-de-obra mais maleáveis para enfrentar as contingências econômicas.

Por conseguinte, a repartição dos ganhos de produtividade passa a expressar os objetivos locais, em detrimento de quaisquer interesses nacionais de desenvolvimento com redução das desigualdades, num claro rompimento com o padrão anterior. Como observou Tuma (1999, p.13):

No lugar dos ganhos de produtividade incorporados sistematicamente aos salários, força motriz do regime de acumulação fordista, verifica-se uma tendência ao fortalecimento de sistemas de prêmios ou bonificações, reduzindo a parcela fixa do salário na totalidade da remuneração. Esta torna-se mais variável, mais flexível, mais sujeita a oscilações em função da conjuntura econômica.

Dentre as modalidades de remuneração variável, destaca-se a Participação nos Lucros ou Resultados (PLR). Além da flexibilização dos custos com pessoal, adequando-os ao desempenho da empresa, três outros motivos tornam a PLR atraente para o capital: possibilidade de incentivar o aumento da produtividade do trabalho, isenção de impostos e encargos sociais sobre o valor distribuído e o fortalecimento da negociação no interior da empresa ao invés de fóruns mais centralizados (TUMA, 1999).

Por fim, quanto ao uso do tempo de trabalho, a modulação da jornada possibilitou maior aderência do trabalho ao ciclo produtivo. Em essência, buscou-se transformar a jornada semanal em semestral ou anual, pois assim, o emprego da força de trabalho seria mais racionalizado em função do ritmo da produção capitalista. Conseqüentemente, as empresas não precisam mais recorrer ao pagamento de horas extras ou contratações adicionais nos momentos de maior pico da produção, ao menos não com a intensidade anterior. A gestão de um banco de horas permite dispor do trabalhador conforme as necessidades da produção.

Envolvidos no canto das prescrições neoliberais, vários governos tomaram a redefinição do marco regulatório das relações de trabalho, das negociações coletivas e do sistema de formação profissional como a panacéia para a superação das dificuldades econômicas, capaz de recolocá-los numa trajetória de crescimento com redução do desemprego

A ação desreguladora do Estado foi fundamental para o desmonte das relações de trabalho anteriores. Sua eficácia, neste sentido, sugere a boa receptividade do diagnóstico neoliberal entre as instâncias políticas, com sua argumentação contra a excessiva proteção social e a centralização da negociação coletiva por criarem deficiências no mercado de trabalho. Os sistemas educacionais responsáveis pela formação da mão-de-obra também eram alvos de críticas, sendo apontados como ineficientes e, portanto, também causadores de desajustes entre a oferta e a demanda de trabalho. Envolvidos no canto das prescrições neoliberais, vários governos tomaram a redefinição do marco regulatório das relações de trabalho, das negociações coletivas e do sistema de formação profissional como a panacéia para a superação das dificuldades econômicas, capaz de recolocá-los numa trajetória de crescimento com redução do desemprego.

No entanto, o balanço da reestruturação das relações de trabalho nos países avançados revela o equívoco do diagnóstico realizado. De fato, as políticas de desregulamentação e flexibilização estão longe de levar à terra prometida. Segundo Dedecca (1999, p. 196), “o desemprego continua a se elevar de modo sustentado e alarmante [...] e uma crescente heterogeneidade das formas e condições de trabalho vem progressivamente contaminando os espaços nacionais”. O agravamento das disparidades socioeconômicas nesses países corrobora a constatação da invalidade dos argumentos que orientaram as políticas implementadas.

O enfraquecimento da proteção social, ao contrário do que se preconizava, não garantiu maiores níveis de emprego. Sua implementação se fez acompanhar do agravamento do desemprego que também adquire novas facetas. Uma delas está no retorno de muitos desempregados à inatividade diante de uma longa e mal sucedida busca por um posto de trabalho. Outra faceta está associada

às novas formas de contratação (por prazo determinado e regime parcial) que escamoteiam o problema do emprego, pois “escondem uma grande subutilização da força de trabalho” (DEDECCA, 1999, p. 216).

Enquanto isso, os empregos padronizados (aqueles com garantias sociais e cobertos pelas negociações coletivas) perdem importância e a segurança no mercado de trabalho é severamente atingida. A intensificação da insegurança que acompanha a crescente fragmentação das relações de trabalho foi estudada por Mattoso, para quem “a expansão da insegurança ocorre em diferentes níveis: insegurança no mercado de trabalho, no emprego, na renda, na contratação e na representação do trabalho” (MATTOSO, 1994, p. 525).

Por outro lado, a desregulamentação de direitos e o acirramento da competição nos mercados globalizados favorecem a instauração de um novo regime de trabalho, que Burawoy (1990) identifica como “despótico hegemônico”. O primeiro termo está associado ao desmonte da regulação pública do uso da força de trabalho, recolocando a dependência da reprodução dos trabalhadores em relação à atividade produtiva. No entanto, o despotismo não se materializa na coerção, como nos primórdios do capitalismo. As novas condições em que se realiza a atividade produtiva – alta mobilidade do capital no contexto da globalização produtiva e financeira – possibilitam ao capital obter a cooperação dos trabalhadores apenas com a ameaça latente de fechamento ou transferência da unidade produtiva, caso esta não possua os padrões competitivos exigidas no novo contexto. O conflito é camuflado e os trabalhadores são convencidos de que a colaboração é o melhor para ambos os lados. Daí o caráter hegemônico do novo despotismo descrito pelo autor.

Em suma, a 3ª Revolução Industrial e a reestruturação capitalista promoveram o rompimento do arranjo social, político e econômico constituído no pós-guerra e característico do padrão fordista. No mundo do trabalho, isto significou a reorientação dos termos da relação capital-trabalho, com visível desvantagem para os trabalhadores (MATTOSO, 1994; DEDECCA, 1999).

O desmonte do modo de regulação das rela-

ções de trabalho é um retrocesso em relação ao movimento de construção de uma regulação social iniciado em fins do século XIX e que, no pós-guerra, consolida um capitalismo organizado. De acordo com Polanyi (1979), conforme avançou a economia de mercado com desenvolvimento da produção fabril no século XVIII e XIX, acentuaram-se os problemas derivados do tratamento do trabalho, da terra e do dinheiro como “mercadorias fictícias”. Segundo ele, tal postulado de mercadorias fictícias não pode se manter sem implicar num desmoronamento social. No caso da suposta mercadoria trabalho, o autor lembra ser impossível usá-la indiscriminadamente sem afetar “as condições físicas, psicológicas e morais do indivíduo”.

Nesses termos, Polanyi contextualiza a emergência de “uma rede de medidas e políticas que se integravam em poderosas instituições destinadas a cercear a ação do mercado relativa ao trabalho, terra e dinheiro” (POLANYI, 1979, p. 88). Lembra, porém que “não eram apenas os indivíduos que tinham que ser protegidos contra os efeitos devastadores de um mercado auto-regulável, mas também a própria organização da produção capitalista” (POLANYI, 1979, p.139).

Por sua vez, Marshall (1967) também lembra que, desde a transição do século XIX para o XX, cresceu a concordância em torno da necessidade de tratar os problemas sociais sob uma nova perspectiva: o bem-estar como um direito de todos os cidadãos e a obrigatoriedade do Estado em zelar pela sua garantia. O agravamento da situação social e sua crescente denúncia na sociedade, ao lado da emergência do socialismo como alternativa ao modo de produção que se mostrava visivelmente excludente, levaram até mesmo os mais ortodoxos e liberais a reformular seus discursos. Segundo o autor, “[...] despontava um liberalismo que [...] estava destinado a impulsionar a Política Social na primeira etapa de sua viagem em direção ao Estado de Bem-Estar Social” (MARSHALL, 1967, p. 35).

Muitos liberais admitiam e até estimularam o desenvolvimento de uma legislação social, pois através dela, estaria garantida a imutabilidade do sistema econômico. Reconheciam os “defeitos sociais” do capitalismo, mas advogavam que a solução não se encontrava na extinção do sistema.

Assim, defendiam o avanço no campo da política social, pois este “humanizava o sistema capitalista sem destruí-lo” (MARSHALL, 1967, p. 39).

Desse modo, ocorrem progressivas conquistas no campo da proteção social, processo que foi co-rodado com a consolidação do padrão de *Welfare* no pós-guerra. A regulamentação do uso do trabalho insere-se nesse processo mais geral e apoiou-se no reconhecimento de que, na sua ausência, a reprodução da classe trabalhadora e o desenvolvimento do modo de produção capitalista estariam sob sério risco (DEDECCA, 1999). Com a legislação trabalhista, também se continham as insatisfações com o sistema capitalista, que poderiam favorecer a propagação do ideário socialista. As tentativas de desmonte do padrão de proteção social nas economias avançadas nas últimas décadas do século XX podem ser interpretadas, dentre outras coisas, como o resultado do desaparecimento ou enfraquecimento dessas motivações que incentivaram seu desenvolvimento.

TENDÊNCIAS RECENTES DO MERCADO E DAS RELAÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL

Ao ingressar nos anos 1990, a economia brasileira é sacudida por transformações que dão início a uma profunda reestruturação. A abertura comercial e financeira sinalizou o rompimento com o modelo nacional-desenvolvimentista anterior e a opção pelo modelo liberal que nortearia as políticas econômicas ao longo da década. Seus defensores argumentavam que, através deste modelo, a economia brasileira se modernizaria para enfrentar os novos tempos da globalização.

A nova orientação política expressou a vitória do conservadorismo sobre as forças progressistas que marcaram o cenário político de redemocratização na década anterior. Tanto os avanços sociais da Constituição de 1998, assim como toda legislação social e trabalhista constituída nos anos 1940, agora destoavam dos novos rumos que o país deveria seguir. Desregulamentação e flexibilização eram, portanto, medidas necessárias para superar o atraso da economia brasileira, segundo os preceitos do novo receituário. Ou seja, a solução para

os problemas econômicos e sociais, em especial o desemprego, de acordo com esta visão, passava pelo desmonte do padrão de proteção social. De acordo com Dedecca, essa perspectiva retirou do debate sobre o problema do emprego as causas estruturais associadas ao processo de formação e consolidação do mercado de trabalho brasileiro.

Desprezando os elementos estruturais do problema do emprego, posição que permitia desconsiderar as raízes históricas do problema social no país, a política conservadora assume o discurso e as diretrizes recentes que foram dominando as políticas públicas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nessa perspectiva, o problema do emprego passa a ser, sistematicamente, vinculado ao funcionamento inadequado do mercado de trabalho, explicado pela regulação excessiva das relações de trabalho impostas pela proteção social (DEDECCA, 2005a, p. 105).

Mas a realidade do mercado de trabalho brasileiro não confirmava o diagnóstico neoliberal. Ao contrário da rigidez das relações de trabalho apontada por essa visão, Baltar (1998) mostra que elas “já eram bastante flexíveis”, ao analisar vários aspectos da relação de trabalho. As facilidades de contratação e dispensa são um deles e se manifestam sobretudo na alta rotatividade da mão-de-obra. Por outro lado, o predomínio de baixos salários e a forte dispersão entre eles permitiu constatar a inferioridade da remuneração do trabalho no Brasil em relação aos países desenvolvidos. Além disso, o Brasil não possui a maior carga de encargos sociais pagos sobre os salários. Com esses esclarecimentos, Baltar (1998, p.158) pontua:

[...] O trabalho no Brasil é flexível e muito mal remunerado. Sempre é possível, entretanto, torná-lo ainda mais flexível e barato, rebaixando os padrões mínimos de uso e remuneração do trabalho. Caminhar nesta direção é permitir que os empregadores se adaptem à pressão competitiva pelas linhas de menor resistência, o que não necessariamente conduz a uma posição competitiva mais sólida.

Ao longo da industrialização desenvolvimentista, o mercado de trabalho manteve seu caráter heterogêneo. De acordo com Dedecca (2005a) e Barbosa de Oliveira (1998), dois fatores jogaram sistematicamente no sentido de impedir que o progresso econômico fosse acompanhado do incremento do bem-estar para os trabalhadores: o bloqueio à ação sindical e a pressão constante de um excedente de

mão-de-obra garantido pela forma como se constituiu o mercado de trabalho.

O vigoroso crescimento econômico, durante o processo de industrialização por substituição de importações, garantiu a expansão das ocupações e o problema do emprego ganhou novas preocupações.³ O caráter informal dos contratos assumiu o centro dos debates sobre mercado de trabalho. Sua expansão sinalizava a fraca institucionalidade das relações de trabalho no país.

A crise econômica dos anos 1980 amplia as preocupações com o desemprego. Não apenas com a ampliação do desemprego aberto tradicional, mas também com as novas manifestações do problema de falta de emprego. Numa sociedade sem proteção social ou com fraca efetividade desta, a situação de desemprego acaba, muitas vezes, se metamorfoseando em ocupações precárias (atividade irregular, em tempo parcial etc).

Desse modo, “ao contrário da experiência europeia, em que a complexidade do desemprego pode ser associada ao processo de corrosão da regulação social, é possível afirmar que a maior complexidade do desemprego na experiência brasileira nasceu justamente da ausência histórica daquela regulação” (DEDECCA, 2005a, p. 102). A Constituição de 1988 buscou avançar na regulação social e torná-la mais efetiva, mas este processo foi interrompido e, nos anos 1990, prevaleceram políticas neoliberais que trouxeram novas dificuldades relacionadas ao trabalho.

A desestruturação do mercado de trabalho na década de 1990 decorre, em grande medida, da nova dinâmica econômica resultante das opções políticas do modelo neoliberal-conservador. Abertura comercial e financeira, privatizações,

focalização das políticas sociais e a desregulamentação de direitos trabalhistas compunham a agenda do novo modelo, ganhando o status de mudanças necessárias para eliminar o “excesso de protecionismo” na economia brasileira que dificultava sua modernização. Com relação às alterações na legislação trabalhista, o discurso dos neoliberais e conservadores defendia a criação de uma nova regulamentação, mais

compatível com as novas condições de funcionamento da economia decorrentes do processo de reestruturação econômica e produtiva.

No entanto, a desregulamentação de normas trabalhistas alterou a dinâmica das relações de trabalho: à maior liberdade do empregador para dispor do trabalho, seguiu-se uma maior insegurança e precariedade da posição do trabalhador no mercado de trabalho.

Um estudo realizado por Krein (2003) analisa o impacto das medidas de flexibilização das relações de trabalho no Brasil através de mudanças no marco regulatório. Como mostra o autor, elas se concentram na flexibilização da forma de contratação/ demissão, uso e remuneração do trabalho. Quanto à primeira dimensão, as medidas buscaram reduzir os custos das empresas na contratação e demissão, provendo-as de maior liberdade para dispor do trabalho. A nova regulação favoreceu o contrato por prazo determinado, as cooperativas de trabalho, o trabalho em tempo parcial e a suspensão do contrato por até cinco meses. Além de leis instituindo essas facilidades, o governo revogou a Convenção 158 da OIT.⁴

O diagnóstico neoliberal prescrevia que essas medidas, ao reduzir os custos e a burocracia associados à contratação e dispensa dos trabalhadores, forneceria maior flexibilidade para o mercado de trabalho favorecendo a solução do desemprego. No entanto,

³ De acordo com Dedecca (2005a), mesmo com a expansão econômica neste período sendo acompanhada da evolução do emprego, o desemprego persistiu, comprovando a reprodução de um excedente de força de trabalho criado no processo de constituição do mercado de trabalho. Porém, o grande contingente de trabalhadores não absorvidos pelo mercado de trabalho formal não era totalmente captado pelas estatísticas de desemprego, visto que muitos estavam na informalidade.

⁴ Essa convenção estipulava normas visando à restrição da discricionariedade do empregador na dispensa da força de trabalho.

As medidas introduzidas com a finalidade de incrementar o nível de emprego formal tiveram pouquíssima efetividade [o contrato por prazo determinado, o contrato parcial e a suspensão do contrato]. Mas outras medidas que facilitaram a expansão de ocupações precárias tiveram maior êxito, tais como: as cooperativas de trabalho, o trabalho-estágio, o trabalho autônomo para empresa e o trabalho terceirizado [...]. Além disso, cresceu o trabalho sem registro e por conta própria [...]" (KREIN, 2003, p. 291).

A baixa eficácia dessas medidas resulta da visão reduzida do problema de emprego. Como já havia alertado Keynes (1988), o desemprego involuntário está associado ao comportamento da atividade econômica, e não a disfunções do mercado de trabalho, como diziam os economistas clássicos. No entanto, as políticas liberais concentram esforços na redução da suposta rigidez do mercado de trabalho, abandonando políticas de emprego conectadas com o desempenho da economia (KREIN, 2003; POCHMANN, 1998). Além dessa limitação do diagnóstico neoliberal, as relações de trabalho no Brasil já eram bastante flexíveis antes das mudanças na legislação, como sugerem a alta rotatividade da mão-de-obra e o uso excessivo de horas extras.

Além das medidas voltadas para flexibilizar a contratação e o desligamento do trabalhador, outras buscaram o maior ajuste do uso do tempo de trabalho às necessidades da produção (banco de horas e trabalho aos domingos) e a flexibilização dos salários (PLR, fim da política salarial e a desindexação dos índices de reajuste salarial) (KREIN, 2003).

As ações no sentido da flexibilização da remuneração, em especial a regulamentação da PLR, colaboraram para o comportamento negativo dos rendimentos do trabalho nos últimos anos. Segundo Krein (2003, p.303), "[...] a tendência verificada nas negociações no período, de substituir as cláusulas de ganho de produtividade (e até mesmo de reajuste salarial pelo INPC integral) teve um papel considerável na diminuição dos rendimentos".

A flexibilização/modulação da jornada de trabalho com a implantação do banco de horas permitiu um uso mais racional do trabalho, portanto, contribuíram para agravar o desemprego. Enquanto isso, os trabalhadores que se submetem a tal forma de gestão da jornada sofrem uma intensificação do ritmo de trabalho com repercussões negativas sobre sua saúde e vida social.

Logo, tem razão Pochmann (1998, p. 229) quando sintetiza os resultados das políticas neoliberais da seguinte forma:

[...] a busca pelo que foi definido como redução da rigidez nas regras de funcionamento do mercado de trabalho não resultou, ao contrário do que era inicialmente esperado, na redução do nível de desemprego e na melhora da distribuição de renda. O que se observa, na realidade, é a ampliação da insegurança do trabalho, da renda e do emprego, com pessoas marginalizadas dos programas de seguridade social e o avanço das ocupações precárias.

Diversos autores alertam para o equívoco de reduzir o problema de emprego às condições de funcionamento do mercado de trabalho (POCHMANN, 1998; DEDECCA, 2005b). Um argumento freqüente desta visão reducionista é a baixa qualificação da mão-de-obra como uma das principais causas do problema de emprego. Segundo (POCHMANN, 1998, p. 229),

[...] a restrição da discussão sobre o problema do emprego à esfera do mercado de trabalho tem favorecido as ações governamentais voltadas à intermediação de mão-de-obra e à qualificação profissional. A atuação em torno da intermediação de mão-de-obra e da qualificação profissional é necessária, mas insuficiente para dar conta da dimensão atual do problema de emprego no Brasil. [...] Se as condicionalidades macroeconômicas continuarem a restringir a geração de emprego, seus efeitos serão limitados.

A questão do emprego no Brasil, no entanto, foi tratada a partir daquela perspectiva limitada. Em vez de políticas de emprego articuladas ao desempenho macroeconômico, as ações centraram-se na qualificação e na alteração do marco regulatório. A ênfase na questão da qualificação atribui o problema do desemprego à esfera individual, escamoteando a responsabilidade do Estado através do compromisso com o crescimento econômico (DEDECCA, 2005b).

As novas diretrizes políticas promoveram a desarticulação da estrutura produtiva nacional e a instabilidade econômica, reforçando os efeitos negativos da desregulamentação sobre o mercado de trabalho. Conseqüentemente, assistiu-se à explosão do desemprego e da informalidade. O movimento de internacionalização do setor produtivo nacional tornou a reestruturação produtiva uma realidade para muitas empresas. Como é sabido, este processo envolve a eliminação de grandes contingentes de trabalhadores. À medida que a ter-

ceirização e a subcontratação avançam, empregos mais estáveis, com registro em carteira nas grandes empresas são substituídos por postos mais instáveis, com menor remuneração e sem benefícios trabalhistas assegurados na legislação, criados nas pequenas e médias empresas (DEDECCA 2005a; 1999). Este movimento também vem atingindo trabalhadores mais qualificados, às vezes até com mais ênfase, a despeito do argumento neoliberal, como será visto na próxima seção.

Desse modo, nos anos 1990, assistiu-se à expansão do “desemprego disfarçado” (POCHMANN, 1998), ou seja, a ampliação de ocupações precárias num contexto em que a baixa geração de novos empregos é combinada com a fraca institucionalidade das relações de trabalho. A pouca efetividade do padrão de proteção social permite que o problema do emprego seja “acomodado na informalidade”, tornando as estatísticas de desemprego aberto insuficientes para dimensionar o problema (DEDECCA, 2005a).

Com base nessas constatações, Dedecca (2005a, p.109) refuta o pensamento liberal: “A crise do mercado de trabalho nos anos 1990 não teve como raiz a regulação social existente. Foi justamente seu desenvolvimento limitado que explicou a recorrência da informalidade na estrutura ocupacional brasileira”.

Longe de retomar a trajetória de crescimento sustentado com inclusão social, portanto, a nova orientação política nos anos 1990 acentuou os problemas econômicos e as disparidades sociais. Como argumentam diversos autores, a desregulamentação de normas e a flexibilização das relações de trabalho não incrementaram o volume de empregos formais, que se viram constrangidos pela instabilidade econômica.

COMPORTAMENTO DO EMPREGO FORMAL DE TRABALHADORES MAIS QUALIFICADOS NA BAHIA ENTRE 1994-2003

Conforme foi afirmado, o discurso que prevaleceu nos anos 1990 e orientou a elaboração de po-

líticas públicas reduziu a questão do desemprego a deficiências do mercado de trabalho. Uma delas era a baixa qualificação, que, segundo o diagnóstico, impedia muitos desempregados de assumir os novos postos de trabalho, então mais exigentes em termos de requisitos educacionais.

Apesar deste discurso, acredita-se que a precarização atingiu o mercado de trabalho de forma indiscriminada, não se restringindo àqueles trabalhadores pouco qualificados e, portanto, incapazes de

A precarização atingiu o mercado de trabalho de forma indiscriminada, não se restringindo àqueles trabalhadores pouco qualificados e, portanto, incapazes de assumir as novas ocupações criadas pela reestruturação produtiva, como defendem os neoliberais

assumir as novas ocupações criadas pela reestruturação produtiva, como defendem os neoliberais. Para testar tal hipótese, esta seção analisa dados sobre o emprego formal de trabalhadores mais qualificados na Bahia, referentes aos anos de 1994 e 2003.⁵ O intuito é verificar como esses trabalhadores foram atingidos pelos movimentos que alteraram a dinâmica das relações de trabalho no Brasil.

Ao longo de 10 anos, o emprego formal cresceu 56,6% na Bahia,⁶ o que em média representa apenas 5,7% por ano (ver Tabela 1). A inexpressividade desta taxa sugere revisão das prescrições que recomendam mudanças na regulação visando a incentivar a contratação. O modesto desempenho do emprego se fez acompanhar de maior exigência do mercado de trabalho formal na Bahia no que tange à escolaridade. O crescimento dos postos de trabalho com contrato formal foi mais intenso entre os trabalhadores com nível superior completo (139,1%). Graças a esse comportamento, a participação desses trabalhadores no total de ocupações formais cresceu de 8,8% para 13,5%. Os empregados com escolaridade inferior ao 2º grau completo reduziram sua participação de 60% para 45%, ainda assim, percebe-se que quase a metade dos empregados com vínculo formal, neste estado, em 2003, não possuía sequer o 2º grau.

⁵ Decidiu-se por agregar os trabalhadores que ainda não tinham completado o curso superior com os já formados, uma vez que, mesmo ainda não tendo o diploma, aqueles trabalhadores já se diferenciam dos que possuem apenas o 2º grau.

⁶ Esta variação é absoluta, ou seja, refere-se à comparação entre o total de empregados formais da RAIS em dois momentos: 1994 e 2003.

Tabela 1

Taxas de crescimento e participação dos empregos formais, segundo grau de instrução Bahia, 2003/1994¹

Grau de instrução	Variação absoluta (%)	Participação (%)	
	2003/1994	1994	2003
Analfabeto	-55,7	5,9	1,7
Primário incompleto	-0,8	13,3	8,4
Primário completo	-12,7	11,4	6,4
Ginásio incompleto	40,5	10,6	9,5
Ginásio completo	63,4	11,6	12,1
2º grau incompleto	50,4	7,2	6,9
2º grau completo	117,3	28,5	39,6
Superior incompleto	52,2	2,1	2,0
Superior completo	139,1	8,8	13,5
Ignorado	-100,0	0,6	0,0
Total	56,6	100,0	100,0

Fonte: MTE/RAIS.

¹ Aqui, manteve-se as categorias de grau de instrução conforme foram divulgadas pela RAIS, apesar de uma nova categorização elaborada pelo MEC estar em vigor desde 1996.

Acredita-se que a expansão acelerada das faculdades privadas, nos últimos anos, permitiu a ampliação da oferta de trabalhadores mais qualificados, favorecendo o ligeiro aumento da participação destes no emprego formal. De acordo com o Censo do Ensino Superior,⁷ essas instituições cresceram a surpreendentes 345% entre 1995/2003 no estado. Conseqüentemente, o número de matrículas no mesmo período aumentou 160%.

A administração pública, os serviços e o comércio foram as atividades que mais contribuíram para o crescimento do emprego formal de trabalhadores com curso superior na Bahia (ver Tabela 2). Contudo, somente a administração pública respondeu por mais da metade do emprego desses trabalhadores, no estado, em 2003, reafirmando a importância do Estado na oferta de emprego formalizado à mão-de-obra qualificada, não obstante, o Estado Mínimo seja pedra angular no receituário neoliberal. As atividades de serviço, apesar da expressiva expansão do emprego de trabalhadores com maior escolaridade (154,9%), participavam com menos de um terço do total dessas contratações. Já o comércio manteve sua participação praticamente inalterada em torno de insignificantes 4%.

⁷ O Censo do Ensino Superior é realizado pelo INEP/MEC. Os dados estão disponíveis no site: www.mec.gov.br

Ainda com relação à Tabela 2, cabe analisar a contração do emprego nos serviços industriais de utilidade pública e na construção civil. Quanto à primeira atividade, este comportamento deve estar relacionado com o processo de privatização desses serviços. Na construção civil, além da instabilidade econômica, certamente contribuiu a diminuição das obras públicas em infra-estrutura, associada à contração do papel do Estado defendida pelo novo modelo.

A Tabela 3 ajuda a perceber um fato interessante: a expansão do emprego formal entre trabalhadores com nível superior na Bahia ocorreu à custa da piora na sua remuneração. Ao analisar o crescimento do emprego desses trabalhadores por faixa de remuneração percebe-se o achatamento salarial. A contratação expandiu-se mais acentuadamente na faixa de um a dois salários mínimos (619%) e obteve decréscimo significativo na faixa acima de vinte salários. Na comparação entre 1994 e 2003, é visível a queda de participação do emprego nas maiores faixas salariais (acima de sete salários) *pari passu* o incremento nas faixas inferiores (até sete salários mínimos).

É plausível que esse movimento tenha sido possível graças ao *boom* da oferta de mão-de-obra com curso superior possibilitada pela notável expansão das faculdades privadas, como já demonstrado. Num cenário de estagnação econômica, com repercussões negativas sobre a demanda de trabalho, a maior disponibilidade desses trabalhadores no

Tabela 2

Taxas de crescimento e participação dos empregados formais com nível superior por setor de atividade Bahia, 2003/1994

Setor de atividade	Variação absoluta (%)	Participação (%)	
	2003/1994	1994	2003
Extrativa mineral	-26,5	0,8	0,3
Indústria de transformação	65,6	5,5	4,1
Serviços industriais de utilidade pública	-35,3	4,4	1,3
Construção civil	-3,8	2,3	1,0
Comércio	112,4	4,8	4,6
Serviços	154,9	25,5	29,2
Administração pública	206,0	42,7	58,7
Agropecuária, ext. vegetal, caça e pesca	62,8	1,1	0,8
Outros/Ignorados	-100,0	12,8	0,0

Fonte: MTE/RAIS.

Tabela 3
Taxas de crescimento e participação dos empregados com nível superior por faixa de remuneração Bahia, 2003/1994

Faixa de remuneração média	Variação absoluta (%)	Participação (%)	
	2003/1994	1994	2003
Até 1 salário mínimo	245,6	0,9	1,4
Mais de 1 a 2 salários mínimos	619,0	3,9	12,7
Mais de 2 a 4 salários mínimos	296,0	14,9	26,5
Mais de 4 a 7 salários mínimos	225,5	19,6	28,6
Mais de 7 a 10 salários mínimos	45,4	16,4	10,7
Mais de 10 a 15 salários mínimos	30,3	14,9	8,7
Mais de 15 a 20 salários mínimos	20,4	8,1	4,4
Mais de 20 salários mínimos	-13,8	17,9	6,9
Ignorado	-91,4	3,5	0,1

Fonte: MTE/RAIS.

mercado certamente possibilitou às empresas efetuarem contratações com salários menores. Apesar do maior nível de qualificação, esses trabalhadores, premidos pelas dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal, aceitam salários mais baixos.

O tempo de permanência no emprego sugere tendências quanto à flexibilidade no uso dos trabalhadores. Como evidenciaram estudos anteriores (BALTAR, 1998), a probabilidade de permanecer mais tempo no posto de trabalho aumenta com o grau de instrução da força de trabalho. Mas apesar dos trabalhadores com nível superior possuírem maiores chances de continuar no mesmo emprego por mais tempo, o movimento de precarização do mercado de trabalho não os poupa de um aumento da rotatividade no uso de sua força de trabalho.

Em fins de 1994, 12,8% desses empregados possuíam menos de um ano no serviço, enquanto em 2003, essa proporção cresceu para 18,3% (Tabela 4). Isto, em parte, pode estar associado à maior geração de novos postos em 2003, em relação a 1994. Mas a parcela de empregados de nível superior com três anos ou mais no mesmo emprego sofreu redução de 69,1% para 61,4% no período. Assim, é visível uma maior flexibilidade no uso dessa mão-de-obra mais escolarizada.

Se a estabilidade no emprego tornou-se mais difi-

Tabela 4
Distribuição dos empregados com nível superior por tempo de serviço

Tempo no emprego	Participação (%)	
	1994	2003
Menos de 3 meses	2,6	3,2
De 3 a 5,9 meses	3,5	5,0
De 6 a 11,9 meses	6,7	10,1
De 1 a menos de 2 anos	9,6	11,8
De 2 a menos de 3 anos	8,3	8,5
De 3 a menos de 5 anos	12,0	10,3
De 5 a menos de 10 anos	15,8	12,2
10 anos ou mais	41,3	38,9
Ignorado	0,2	0,0
Total	100	100

Fonte: MTE/RAIS.

cil entre os trabalhadores mais escolarizados, aqueles que ainda conseguem alcançá-la não garantem mais diferenciais de remuneração significativos pelo fato de terem um vínculo mais prolongado em relação a outros com o mesmo grau de escolaridade, porém menos tempo no serviço (ver Tabela 5). Em 1994, ter dez anos ou mais de serviço garantia um salário médio cerca de 83% maior em relação a quem possuía menos de um ano. Já em 2003, essa diferença se reduz a aproximadamente 55%. A Tabela 5 reforça a idéia de tendência geral de redução do salário médio dos trabalhadores com nível superior, porém quanto maior o tempo de serviço, mais forte foi a contração salarial.

O emprego formal que exige nível superior concentra-se entre os trabalhadores adultos na Bahia (Tabela 6). Os trabalhadores entre 30 a 49

Tabela 5
Salário médio dos empregados de nível superior, segundo tempo de serviço Bahia, 1994/2003

Tempo no emprego	Salário médio*		
	1994	2003	Variação (%)
Menos de 3 meses	9,8	6,3	-35,3
De 3 a 5,9 meses	8,9	5,7	-35,8
De 6 a 11,9 meses	9,0	5,2	-42,4
De 1 a menos de 2 anos	9,6	6,4	-33,3
De 2 a menos de 3 anos	9,6	6,5	-32,5
De 3 a menos de 5 anos	10,5	6,7	-35,9
De 5 a menos de 10 anos	14,7	8,5	-42,3
10 anos ou mais	16,9	8,9	-47,2
Total	13,5	7,5	-44,2

Fonte: MTE/RAIS

*Em salários mínimos de dezembro.

Tabela 6
Distribuição dos empregados com nível superior por faixa etária

Faixa etária	Variação absoluta(%)	Participação (%)	
	2003/1994	1994	2003
Ate 17 anos	38,7	0,0	0,0
18 a 24 anos	209,6	4,9	6,8
25 a 29 anos	120,2	14,1	13,9
30 a 39 anos	105,8	34,0	31,5
40 a 49 anos	116,2	30,5	29,6
50 a 64 anos	173,1	14,0	17,1
65 ou mais	12,7	2,1	1,1
Ignorado	-99,5	0,5	0,0
Total	122,5	100,0	100,0

Fonte: MTE/RAIS.

anos representavam 61% dos empregados formais com 3º grau, na Bahia, em 2003. Apesar da expressividade das taxas de crescimento dos empregos com vínculo formal entre os jovens de 18 até 29, a participação destes no total de ocupações formais, de nível superior, quase não se modificou ao longo de dez anos: de 19%, passou para aproximadamente 21%. Esses dados sinalizam a dificuldade dos jovens em se inserirem no mercado de trabalho formal, ainda que tenham curso superior

Ainda com relação à inserção dos jovens no mercado de trabalho formal, a Tabela 7 revela uma piora do salário médio desses trabalhadores que estão ingressando no mercado (menos de um ano de serviço), independentemente do grau de instrução. No entanto, os jovens com maior escolaridade sofreram

Tabela 7
Salário médio dos empregados com 18 a 24 anos e menos de um ano no serviço, por grau de instrução BA, 1994/ 2003

Grau de Instrução	Salário Médio*		
	1994	2003	Varição (%)
Analfabeto	1,44	1,11	-22,9
4ª série incompleta	1,55	1,19	-23,2
4ª série completa	1,64	1,27	-22,6
8ª série incompleta	1,74	1,31	-24,7
8ª série completa	1,82	1,39	-23,6
2º grau incompleto	1,83	1,36	-25,7
2º grau completo	2,43	1,64	-32,5
Superior incompleto	4,44	2,52	-43,2
Superior completo	6,37	3,38	-46,9

Fonte: MTE/ RAIS

* Em salários mínimos de dezembro.

Tabela 8
Distribuição e salário médio dos empregados de nível superior por sexo BA, 1994/ 2003

Sexo	Empregados (%)		Salário médio*	
	1994	2003	1994	2003
Masculino	46,7	38,9	16,8	10,0
Feminino	53,3	61,1	10,5	5,9
Total	100,0	100,0	13,5	7,5

Fonte: MTE/RAIS.

* Em salários mínimos de dezembro.

reduções do salário médio mais acentuadas em relação aos de menor qualificação. Conseqüentemente, as diferenças salariais, em virtude do grau de escolaridade, diminuíram entre os trabalhadores jovens, revelando uma clara tendência de homogeneização dos rendimentos possibilitada pela compressão do salário médio dos trabalhadores mais qualificados.

As mulheres são maioria entre os empregados formais com nível superior na Bahia: ocupavam 61% dos postos em 2003, enquanto os homens representavam 39%. Porém, o salário médio da mão-de-obra feminina era de pouco mais da metade daquele pago aos homens (Tabela 8), não obstante possuírem o mesmo grau de escolaridade. Grosso modo, estes dados sugerem a existência de diferenciações salariais baseadas em atributos extra-mercado, ou seja, não relacionados com a capacidade produtiva do trabalhador, uma vez que se trata de pessoas com mesmo nível de formação.

CONCLUSÃO

Como foi discutido ao longo deste artigo, o argumento neoliberal apoia-se em uma visão reducionista do problema do emprego, ao colocar ênfase nos desajustes do mercado de trabalho como principal causa do desemprego. Nesse sentido, a regulação social é apontada como excessiva, justificando assim, esforços de desregulamentação como condição *sine qua non* para a recuperação do emprego formal. Diversos autores trataram de mostrar os equívocos dessa orientação no Brasil, ao ressaltar que ela contribuiu mais para a precarização do mercado de trabalho do que para dinamizar o comportamento do emprego. Na Bahia, a flexibilização das relações de trabalho pouco dinamizou o emprego formal.

Com base nos dados discutidos na seção anterior, é possível afirmar que nem mesmo os trabalhadores com maior escolaridade na Bahia foram poupados da deterioração das suas condições de trabalho, especialmente no que se refere à remuneração e a estabilidade no emprego.

Este artigo buscou também evidenciar que a idéia da baixa qualificação da força de trabalho como um dos fatores do problema de emprego, embutida no receituário neoliberal, não se sustenta quando se analisa o emprego formal na Bahia. A expansão das instituições privadas de ensino possibilitou a ampliação significativa da oferta de mão-de-obra mais qualificada. No entanto, o fraco dinamismo econômico, com repercussões negativas sobre a demanda por trabalhadores, permitiu às empresas utilizar trabalhadores mais qualificados pagando relativamente menos por seus serviços. Mesmo com maior nível de escolaridade, esses trabalhadores aceitam salários pouco diferenciados em relação aos trabalhadores de menor qualificação tendo em vista a atual dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal.

Esses trabalhadores mais escolarizados também estão enfrentando maiores dificuldades para estabelecer vínculos mais duradouros com o emprego. A tendência, no período analisado, foi de queda na participação do empregado formal com mais de três anos no posto de trabalho. Ou seja, o movimento de precarização do mercado de trabalho impõe, até mesmo aos mais qualificados, uma maior rotatividade no emprego, não os poupando da maior insegurança no mundo do trabalho. Por outro lado, verificou-se também que, mesmo quando o trabalhador consegue manter um vínculo mais prolongado com o emprego, isto não mais se reflete em diferenças salariais significativas como no passado.

Enfim, este trabalho buscou ampliar o coro dos que defendem a revisão do tratamento do problema do emprego. O comportamento do emprego formal de trabalhadores mais qualificados na Bahia demonstra a incapacidade do diagnóstico e políticas neoliberais-conservadoras em solucionar o problema. Fica patente que, não obstante a importância da qualificação dos trabalhadores, o desemprego não pode ser tratado de forma desvinculada do problema do crescimento econômico, o que exige a própria revisão do modelo de desenvolvimento adotado.

REFERÊNCIAS

- BALTAR, P. E. Regime de trabalho e flexibilidade no Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A.; OLIVEIRA, M. A. *Economia do trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: _____. OLIVEIRA, M. A. *Economia do trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- BURAWOY, M. A transformação dos regimes fabris no capitalismo avançado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 13, jun. 1990.
- DEDECCA, C. S. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Unicamp/IE, 1999.
- _____. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 25, 2005a.
- _____. Qualificação, estrutura produtiva e mercado de trabalho. In: COSTA, H.; CONCEIÇÃO, M. (Org.). *Educação integral e sistema de reconhecimento e certificação educacional e profissional*. São Paulo: Escola Sindical São Paulo – CUT, 2005b. v. 1.
- KEYNES, J.M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- KREIN, J. D. Balanço da reforma trabalhista do Governo FHC. In: PRONI; M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade*. Campinas: Editora da Unesp/Unicamp, 2003.
- MARSHALL, T. H. *Política Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MATTOSO, J. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados. In: ALONSO DE OLIVEIRA, C. et al (Org.). *O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século*. Campinas: Scritta/CESIT-Unicamp, 1994.
- POCHMANN, M. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil. In: BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A.; OLIVEIRA, M. A. (Org.). *Economia do trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- TUMA, F. *Participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas no cenário da flexibilização das relações de trabalho*. 1999. 220 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 1999.

A dinâmica da distribuição de renda e da pobreza na Bahia durante os anos 1990

Antônio de Pádua Melo Neto*

Tiago Oliveira**

Roberto Conceição***

Resumo

O presente artigo pretende demonstrar, a partir de uma análise articulada com o movimento da economia nacional, o comportamento da distribuição da renda e da pobreza na Bahia ao longo da última década do século passado, período de hegemonia do pensamento neoliberal. A tese central a ser defendida, através da observação dos dados disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, de responsabilidade do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é que o modelo de desenvolvimento da economia baiana implementado desde os anos 1990, em que pese as taxas de crescimento alcançadas, não contribuiu para uma melhor repartição da riqueza gerada, perpetuando, portanto, as frágeis condições de vida de grande parte da população baiana.

Palavras-chave: distribuição de renda, pobreza, economia baiana, desenvolvimento socioeconômico.

Abstract

This article intends to demonstrate, based on an analysis articulated with the national economy movement, the poverty and income distribution behavior in Bahia during the last decade of the 20th century – period of neoliberal ideology hegemony. The central thesis to be defended, through the observation of the data available in the Atlas of Human Development in Brazil – under the responsibility of the United Nations Development Programme (UNDP) – is that, the Bahian's economic development model implemented during the nineties, despite the reasonable growth rates, did not contribute to a better distribution of the wealth generated, perpetuating, therefore, the fragile conditions of life of an extensive part of the population in Bahia.

Key words: income distribution, poverty, Bahian economy, social-economic development.

INTRODUÇÃO

A desigualdade social é o outro lado da moeda do processo de reprodução das relações capitalistas. Nesse sentido, as principais fontes do movimento incessante de diferenciação social dos indivíduos no capitalismo se explicam, basicamente, pela existência da propriedade privada em geral (Rousseau) e

dos meios de produção em particular (Marx) e pelos monopólios sociais exercidos por diferentes estratos da sociedade (Weber).

Nos países de capitalismo avançado, o ceticismo em relação ao mercado auto-regulável atingiu seu ápice com a Grande Depressão de 1929, com a eclosão das Guerras Mundiais e com os horrores do nazi-facismo. A partir de então, a desconfiança crescente na capacidade do capitalismo não domesticado em atender minimamente aos anseios materiais e sociais do conjunto da sociedade, ao lado da crescente ameaça comunista, permitiu uma série de reformas civilizatórias do capitalismo que, por fim, resultou na construção do que ficou conhecido como o “Estado Keynesiano do Bem-estar Social”.

* Economista graduado pela FCE-UFBA e mestrando em Sociologia pelo IFCH-UNICAMP. paduamelo@uol.com.br

** Mestrando em Desenvolvimento Econômico na área de Economia Social e do Trabalho pelo IE-UNICAMP. tiagobahia@gmail.com

*** Graduando em Ciências Econômicas pela FCE-UFBA. robertoconceicao@caosantos@gmail.com

Na periferia do capitalismo, entretanto, esse movimento foi bem menos vigoroso. No Brasil, em particular, o desenvolvimento histórico das forças produtivas veio praticamente desacompanhado de uma preocupação com o bem-estar social. Paradigmática, nesse aspecto, foi a Constituição de 1988 que, pela primeira vez, e na contra-tendência do movimento histórico do capital nos países avançados, ensaiou nos trópicos a construção de uma proteção social universal.

Porém, o raio dos anos 1990 foi implacável com as forças progressistas oriundas da redemocratização política do país e preocupadas em minorar a obscura questão social brasileira. A ascensão do governo de Collor representou, por essa via, a última pá de cal sobre esse movimento e a precipitação de uma contra-reforma de verniz neoliberal.

A partir daí, o que se viu foi a manutenção da perversa estrutura da distribuição da renda no país. No caso da Bahia, a situação não foi diferente. Em que pese o crescimento econômico registrado em boa parte da década de 1990, uma preocupação efetiva com o bem-estar social não ultrapassou as páginas dos relatórios e programas de ação política.

Assim sendo, o objetivo desse artigo é apontar como o modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo Governo Estadual tem sido insuficiente em desconcentrar a renda e, por tabela, proporcionar uma condição de vida um pouco mais digna a todos. Para tanto, este texto foi organizado em mais quatro partes, além da introdução. Na seção seguinte, serão levantados os principais pontos que conformaram o desenvolvimento econômico brasileiro a partir dos anos 1990 e sua relação com a perpetuação das desigualdades sociais. Parte desse mesmo propósito a segunda seção, porém focalizando o comportamento do Estado da Bahia. Na terceira seção, pretende-se mostrar, a partir dos dados disponibilizados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), como a desigualdade de renda manteve-se praticamente intacta na úl-

tima década do século XX. Por fim, serão tecidas algumas observações a guisa de conclusão.

A ECONOMIA BRASILEIRA NOS ANOS 1990: estabilidade dos preços e das desigualdades

Para o Brasil, o raio dos anos 1990 representou um marco de transição do ponto de vista do paradigma político e econômico. Os anos 1980 – afirmavam os porta-vozes do liberalismo – tinham sido pródigos em demonstrar o esgotamento do que se convencionou chamar de Estado desenvolvimentista. Afinal, não haveria prova mais cabal da falência do capitalismo regulado brasileiro do que o errático crescimento econômico associado a um processo inflacionário crônico, produzidos na “década perdida”.

A partir desse diagnóstico, o projeto liberal se apresentou como a única alternativa de superação dos problemas estruturais e conjunturais da economia brasileira. Dois acontecimentos importantes são dignos de nota a respeito da virada dos anos 1980 para os 1990: o primeiro é o retorno dos países latino-americanos ao mercado internacional de capitais, de onde foram alijados a partir da crise da dívida que incidiu sobre eles no início da década de 1980. Ademais, data também desse período a consolidação das conquistas advindas da Constituição “cidadã” de 1988 e seu ensaio em prol de uma estrutura de proteção social nos moldes do registrado no continente europeu.

Infelizmente, o cenário externo favorável e as conquistas das forças democráticas cristalizadas na Constituição de 1988 não foram canalizados no sentido de promover uma verdadeira reforma civilizatória do capitalismo brasileiro. Muito pelo contrário, o duro contragolpe das elites, representado pela vitória de Fernando Collor de Mello, tratou de implementar um receituário econômico de cunho liberalizante ao sabor dos preceitos do Consenso de Washington. A partir daí, o que se registrou foi uma abertura generalizada e abrupta da economia brasileira, tanto em seu eixo financeiro, quanto em seu eixo comercial-produtivo.

No Brasil, em particular, o desenvolvimento histórico das forças produtivas veio praticamente desacompanhado de uma preocupação com o bem-estar social

Do ponto de vista da abertura financeira, procedeu-se por uma série de mudanças no marco regulatório com o objetivo precípuo de ajustar as leis brasileiras à nova dinâmica transmitida pelos mercados centrais e facilitar a movimentação (entradas e saídas) de capitais. Como corolário, houve um aumento da conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos¹ e, paralelamente, uma desnacionalização do sistema bancário. Todo esse movimento contribuiu sobremaneira para o aprofundamento da vulnerabilidade externa da economia brasileira, como será evidenciado mais adiante.

A liberalização do setor produtivo, por sua vez, ensejou, de um lado, uma abertura comercial – por intermédio da supressão de barreiras não tarifárias acompanhadas de uma valorização da moeda nacional – e, de outro, uma desnacionalização da propriedade que teve como artífice principal as privatizações (CARNEIRO, 2002).

O resultado desse processo foi o estabelecimento de uma concorrência predatória que acabou levando à bancarrota boa parte das empresas privadas nacionais. Ademais, registrou-se uma especialização da estrutura produtiva brasileira em direção a setores intensivos em recursos naturais e mão-de-obra, abdicando de setores industriais mais dinâmicos assentados em um uso mais intenso de tecnologia e capital. Em consequência, presenciou-se uma ruptura nos elos da cadeia produtiva brasileira e, através dessa desarticulação intersetorial da indústria nacional, construiu-se mais um obstáculo à retomada do crescimento econômico.

Quanto às privatizações, vale dizer que foi a principal modalidade de ingresso dos investimentos diretos externos (IDEs) ao longo da última década. Do ponto de vista do balanço de

pagamentos, o fato dos IDEs não terem representado uma adição na capacidade produtiva do país e, ao mesmo tempo, ter privilegiado setores de bens não comercializáveis (serviços de utilidade pública, por exemplo), comprometeu, ou, pelo menos, não contribuiu, no esforço do país em incrementar o saldo das exportações e aprofundou a dependência brasileira dos fluxos de capitais externos.

Partindo dessa realidade, em 1994, é implementado o Plano Real como resposta às altas taxas de inflação que assolavam o país desde a década de 1980. O pano de fundo desse processo, como já foi exposto, assentou-se no cenário internacional de alta liquidez dos anos 1990, acompanhado por uma forte liberalização da economia. Internamente,

o declínio da dívida pública e a desvalorização patrimonial implementada pelo governo Collor e o manejo de políticas monetária e fiscal rígidas conformaram o suporte necessário ao início do programa de estabilização.

Em sua primeira versão, o Plano Real notabilizou-se pela gestão da política cambial assentada em uma banda cambial assimétrica – a expressão é de Bacha (1997) –, ou seja, o controle da taxa de câmbio só foi exercido no intuito de coibir as desvalorizações. Não por acaso, nos primeiros meses do Plano, a taxa de câmbio nominal (R\$/US\$) chegou a patamares próximos a 0,83.

O objetivo central da adoção de um câmbio extremamente valorizado era, de um lado, conter as taxas de inflação, incrementando a competitividade interna e, de outro, compensar o “curto período” do realinhamento dos preços relativos proporcionados pela URV. As consequências cristalizaram-se sob a forma de déficits comerciais, de déficits em transações correntes, do aumento das amortizações e de um crescimento das necessidades de financiamento externo.

Com efeito, uma vez que as exportações ficaram bastante comprometidas, a adoção de uma moeda sobrevalorizada colocou a economia brasileira em uma armadilha:

Infelizmente, o cenário externo favorável e as conquistas das forças democráticas cristalizadas na Constituição de 1988 não foram canalizados no sentido de promover uma verdadeira reforma civilizatória do capitalismo brasileiro

¹ “O grau de conversibilidade da conta de capital traduz a facilidade com que são permitidas as entradas e saídas de capitais de não residentes e residentes. Ou seja, refere-se às normas de conversão da moeda estrangeira em moeda doméstica para fins de investimento e empréstimo (CARNEIRO, 2002, p. 265)”.

Como as exportações físicas não crescem a uma taxa robusta de 10% a 12% ao ano, cada vez que a taxa de crescimento do PIB insiste em voltar à sua “taxa natural” de 6% ou 7% ao ano, o movimento é frustrado pela ampliação do déficit em conta corrente, devido à resposta das importações (DELFIM NETO, 1998. p. 08).

De fato, a balança comercial após os consecutivos superávits registrados nos primeiros anos da década de 1990, entrou em um longo período de déficits crônicos, só revertendo essa tendência a partir de 2001, após a desvalorização cambial efetuada em janeiro de 1999. Movimento parecido ocorreu com o saldo das transações correntes que, por sua vez, só registrou superávit em 2003.

Outro pilar de sustentação de inegável importância da política econômica do Real residiu – e, infelizmente, ainda reside – na manutenção de elevadíssimas taxas de juros. Os objetivos, nesse primeiro momento, eram manter a atratividade do país aos olhos dos fluxos de capitais e, ao mesmo tempo, equacionar o problema do balanço de pagamentos e conter a pressão de uma desvalorização cambial em tempos de crise internacional.

A condução severa desse instrumento de política econômica trouxe consigo efeitos extremamente nocivos para a economia brasileira. Uma primeira implicação a destacar é o reduzido crescimento econômico e o aumento desenfreado das taxas de desemprego. A título ilustrativo, é importante pontuar que durante os anos de hegemonia do pensamento econômico ortodoxo (1990-2004), o país registrou um crescimento médio anual do PIB (2,1%) bastante inferior ao período conhecido como “a era desenvolvimentista (1950-1979)” (7,3%) e até mesmo em relação à década de 1980, tida como “a década perdida” (3,0%).²

Em decorrência das elevadas taxas de juros, também se verificou um aumento substancial da dívida líquida do setor público que nos primeiros

meses do plano girava em torno de 35% do PIB, passando, ao final de 1998, para a casa dos 42,0% e atingindo, no final de 2004, perto de 52% do PIB.³ Percebe-se, portanto, que essa política tem ensejado, ao contrário do que prega o *mainstream*, um desequilíbrio fiscal permanente.

Portanto, havia uma clara inconsistência neste modelo: as taxas reais de juros mais elevadas do que as taxas de crescimento econômico geravam um crescimento explosivo da dívida pública; e a defesa contra os ataques especulativos, preservando o regime cambial, era a elevação da taxa de juros, o que agravava o desequilíbrio fiscal. A cada novo ataque especulativo a elevação dos juros agravava o crescimento não-sustentável da dívida pública, e a confiança na manutenção do regime cambial era solapada (PASTORE; PINOTTI, 1995, p. 175).

É nesse contexto que, no início de 1999, se instaura uma taxa de câmbio flutuante. Em termos de projeto de desenvolvimento, não houve mudanças significativas em relação à primeira etapa do Plano, permanecendo, deste modo, a roupagem liberal. Contudo, no âmbito da política econômica, houve modificações substanciais: à manutenção de elevadas taxas de juros, soma-se a condução extremamente rígida da política fiscal.

No âmbito da política monetária, a principal novidade ficou por conta da adoção do regime de metas de inflação. O principal instrumento de política monetária desse regime é a determinação sistemática da taxa básica de juros – em função da inflação prevista e do hiato de produto – de forma a levar o índice de preços a convergir para a meta determinada. De acordo com os princípios teóricos que lhe servem de base, as taxas de juros agem sobre a inflação por diversos canais: 1) sinalizam o compromisso do Banco Central com a inflação baixa, 2) influem nas expectativas inflacionárias e 3) provocam desaquecimento da demanda, que se

É nesse contexto que, no início de 1999, se instaura uma taxa de câmbio flutuante. Em termos de projeto de desenvolvimento, não houve mudanças significativas em relação à primeira etapa do Plano, permanecendo, deste modo, a roupagem liberal

² Números disponibilizados pelo IPEADATA (<http://www.ipeadata.gov.br>).

³ *Idem*.

reflete em quedas de preços e salários. Ademais, embora esse efeito não esteja explicitamente incluído no modelo teórico, ele provoca a apreciação da taxa de câmbio, reduzindo pressões de custo (FA-RHI, 2004, p.75).

A política fiscal, por sua vez, alcança a centralidade da política econômica pós-desvalorização cambial. Como bem aponta Geraldo Biasoto Junior, na política econômica do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso:

(...) os bons *fundamentals* da economia brasileira parecem se resumir a dois elementos de natureza fiscal. O primeiro, o sólido compromisso governamental de fazer o superávit primário necessário para colocar sob controle a relação entre a evolução da dívida pública e o PIB, de forma a garantir a solvência do Estado e controlar as expectativas dos mercados.

O segundo, a forte disposição em promover as reformas estruturais que garantiriam a sustentabilidade fiscal no longo prazo (BIASOTO JUNIOR, 2003, p. 73).

Sendo assim, a construção da noção de sustentabilidade da relação dívida/PIB, a partir do comportamento da Dívida Líquida do Setor Público, assenta-se na obtenção do superávit primário que visa garantir a solvência da dívida, de acordo com o cenário que se concebe olhando prospectivamente para o comportamento do câmbio, dos juros e do PIB. A lógica desse mecanismo é de fácil compreensão: a obtenção de sucessivos superávits primários implicaria em uma sustentabilidade da dívida. Esta, por seu turno, permitiria a queda do risco país e, conseqüentemente, o declínio das taxas de juros.

Na segunda fase do Plano Real, portanto, o setor público brasileiro, em todas as suas esferas, voltou-se, a qualquer custo – o que acarretou uma forte elevação da carga fiscal –, à economia de recursos financeiros destinados a honrar os compromissos com os detentores da dívida pública brasileira e, assim, apaziguar os ânimos, quase sempre exaltados, do mercado financeiro. Não obstante todo esse esforço, o que se verificou, ao longo dos anos, foi um crescente

aumento da dívida líquida do setor público, como já foi apontado.⁴

Em síntese, o crescimento econômico, condição *sine qua non* para a minoração da problemática da questão social no país, encontra-se manietado pela arquitetura econômico-financeira montada pelos apaniguados dos cânones econômicos neoliberais.

Partindo dessa realidade, a constatação de que as desigualdades brasileiras mantiveram-se estáveis durante toda a década de 1990 não parece ser uma grande surpresa. O desenvolvimento capitalista em bases rentistas tende a ser um instrumento poderoso de concentração da renda uma vez que os juros escorchantes tendem a sugar a renda do trabalho em prol do capital financeiro.

A dispersão da renda do trabalho também se encontra na berlinda em um cenário de elevadas taxas de desemprego e de crescente precarização. O que se percebe pela dinâmica do mercado de trabalho nos anos 1990 é, além do achatamento geral dos salários, uma tendência perniciososa de substituição da força de trabalho mais bem remunerada em favor dos trabalhadores com remunerações mais baixas, muitas vezes, utilizando-se de mecanismos de contratação à margem da legislação trabalhista. O resultado, obviamente, é um aumento do leque salarial e a perpetuação da desigualdade.

Na verdade, é preciso pontuar que houve, sim, uma pequena melhora na distribuição da renda e uma diminuição da pobreza nos primeiros momentos do Plano Real. Isso se deveu à liberalização comercial e seus efeitos depressivos sobre os preços, à boa safra agrícola do período e a alta dos preços não-comercializáveis que se traduziu em maiores ganhos para a força de trabalho menos qualificada. Contudo, a tendência logo se dissipou e o índice

⁴ O problema reside no fato de que a relação dívida pública/PIB não depende única e exclusivamente do superávit primário. Em diversos anos, em que pese a pernicioso contração dos gastos, esta relação não manteve uma trajetória cadente devido ao comportamento desfavorável das taxas de juros, do PIB e do câmbio que esterilizaram os esforços representados pelo superávit fiscal.

de Gini – indicador mais utilizado na mensuração das desigualdades de renda⁵ – estabilizou-se novamente ao redor de 0,57 (ROCHA, 2000).

Por fim, ressalte-se que a manutenção da absurda concentração de renda no Brasil se nutre, ao longo do tempo, do imbricamento existente entre as elites econômicas e as elites de poder, plasmando um ambiente pouco propenso a mudanças substanciais na dinâmica do capitalismo brasileiro. Como salienta Medeiros (2003, p. 09): “Se as elites econômicas são também elites políticas e sociais, seu poder não se limita a gerenciar sua própria riqueza, de acordo com interesses particulares e de grupo, tal poder estende-se também ao gerenciamento da riqueza de terceiros, inclusive os fundos públicos”.

EVOLUÇÃO DA ECONOMIA BAIANA NOS ANOS 90: A MANUTENÇÃO DA “INDUSTRIALIZAÇÃO COMPLEMENTAR”

A economia baiana tem apresentado, na última década, taxas positivas de crescimento do PIB. Entretanto, elas não foram suficientemente elevadas para garantir taxas de crescimento per capita razoáveis. Por exemplo, em 2001, o PIB baiano per capita decresceu 0,1%. E em 2002 e 2003, apresentou taxas de crescimento mo-

destas de 1,1% e 2,2% (Tabela 1). Isso significa, entre outras coisas, que o PIB baiano não tem crescido a taxas “espetaculares”, pois não tem acompanhado de forma satisfatória (do ponto de vista da geração de empregos, por exemplo) o crescimento da população. Entretanto, é importante pontuar que essas taxas têm sido ligeiramente superiores às taxas de crescimento nacional.

A literatura econômica especializada na investigação das metamorfoses na economia baiana durante a segunda metade do século XX traça, em geral, alguns ciclos de industrialização com os seguintes pontos de inflexão: a instalação da refinaria Landulfo Alves, na década de 50, a constituição do Centro Industrial de Aratu, na década de 60, a instalação do Pólo Petroquímico, na década de 70 e a entrada em operação da Caraíba Metais, na década de 80. (GUERRA; TEIXEIRA, 2000). Mais recentemente, acredita-se que a implantação do complexo automobilístico da Ford seja um novo marco no desenvolvimento industrial baiano.

A questão é que, mesmo com o crescimento dos anos 90, a estrutura econômica baiana continua assentada em setores produtores de bens industriais intermediários (UDERMAN, 2005). Uma análise superficial da estrutura do PIB da Bahia permite vislumbrar o impacto econômico

Tabela 1
Evolução do PIB da Bahia
Bahia, 1992-2003

Anos	Unidade Monetária	PIB Total (Valores Correntes)	Taxa de Crescimento	População em 1.000 hab.	PIB Per Capita (Valores Correntes)	Taxa do PIB Per Capita	PIB Bahia / PIB Brasil (%)
1992	Cr\$ Milhão	77.313.805,89	1,8	11.990	6.448.128,80	0,4	4,4
1993	CR\$Milhão	1.680.577,57	3,1	12.138	138.457,59	1,9	4,3
1994	R\$Milhão	14.972,46	3,6	12.283	1.218,95	2,4	4,3
1995	R\$Milhão	26.769,07	1,0	12.426	2.154,26	-0,1	4,1
1996	R\$Milhão	32.989,50	2,7	12.568	2.624,85	1,5	4,2
1997	R\$Milhão	37.020,91	6,6	12.710	2.912,80	5,4	4,3
1998	R\$Milhão	38.759,10	1,7	12.853	3.015,59	0,6	4,2
1999	R\$Milhão	42.040,11	2,2	12.928	3.251,92	1,6	4,3
2000	R\$Milhão	48.197,17	3,9	13.070	3.687,55	2,8	4,4
2001	R\$Milhão	52.249,32	1,0	13.214	3.954,05	-0,1	4,4
2002(*)	R\$Milhão	62.977,26	1,9	13.323	4.726,88	1,1	4,7
2003(*)	R\$Milhão	76.075,44	3,0	13.436	5.662,22	2,2	5,0

Fonte: SEI / IBGE

(*) Dados sujeitos a retificação, depois de consolidados os resultados de todas as UF's (Projeto de Contas Regionais - SEI / IBGE).

⁵ O Índice de Gini varia de 0 a 1, sendo que o piso inferior indica uma máxima desconcentração de renda, ao passo que o extremo oposto aponta uma concentração absoluta da renda.

Tabela 2
Estrutura do Produto Interno Bruto da Bahia (em %)
Bahia, 1990 a 2003

Ano	Agropecuária	Ind. Extrativa Min.	Ind. Transformação	Serv. Industriais de Util. Pública	Construção	Alojamento e Alimentação	Comércio	Transp. e Armazenagem	Comunicação	Financeiro	Aluguel de Imóveis	Adm. Pública	Saúde e Educação	Servs. Domést.	Outros Servs.	Total
1990	10,4	2,4	24,2	3,9	7,5	2,5	11,5	2,3	1,1	10,0	6,6	12,5	2,4	0,3	2,2	100,0
1991	10,6	2,6	21,6	3,8	6,7	2,3	10,9	2,4	1,3	7,9	12,6	11,5	2,8	0,3	2,6	100,0
1992	9,7	2,6	23,7	3,7	6,4	2,1	9,9	2,4	1,6	13,8	9,3	9,2	2,8	0,3	2,6	100,0
1993	9,2	2,7	23,7	4,0	6,8	2,6	9,6	2,2	1,8	14,9	6,5	11,1	2,6	0,4	1,9	100,0
1994	13,4	2,4	21,6	4,4	8,5	2,9	9,6	2,2	1,8	9,1	7,0	12,2	2,7	0,4	1,8	100,0
1995	13,6	1,9	19,5	3,4	10,4	2,7	10,3	1,8	2,1	5,0	9,7	14,0	2,9	0,5	2,3	100,0
1996	12,4	1,5	20,1	3,5	9,8	2,5	8,8	2,0	2,8	4,2	12,2	14,0	3,3	0,4	2,5	100,0
1997	11,5	1,4	19,5	3,9	11,9	2,2	8,8	2,0	2,5	4,3	12,7	12,9	3,2	0,4	2,7	100,0
1998	9,7	1,3	20,6	3,9	12,1	2,4	8,5	2,3	2,8	4,7	11,9	13,4	3,1	0,4	2,8	100,0
1999	9,4	1,4	23,7	3,7	10,8	2,1	8,5	2,2	3,3	4,0	11,7	13,1	3,0	0,5	2,7	100,0
2000	10,7	1,4	25,6	3,6	10,5	2,2	8,5	1,8	2,2	3,1	10,7	14,2	2,6	0,4	2,5	100,0
2001	10,5	2,9	27,0	2,2	9,5	2,1	8,5	1,7	2,3	3,3	10,6	13,9	2,5	0,5	2,5	100,0
2002	12,8	2,9	27,9	3,3	8,1	1,7	6,9	1,8	2,3	4,4	9,2	13,8	2,0	0,5	2,4	100,0
2003(*)	11,5	3,1	32,3	3,5	7,1	1,6	6,3	1,9	2,3	4,6	8,3	13,3	1,7	0,4	2,2	100,0

Fonte: SEI

das políticas de modernização conservadora levadas a cabo nos últimos anos. A Tabela 2 mostra que setores como agropecuária e indústria de transformação têm aumentado a sua importância na formação do PIB da Bahia nos últimos anos. Juntos, em 2003, esses dois setores responderam por 43,8% do PIB baiano. Sabe-se que o moderno agronegócio, a locomotiva da agropecuária na Bahia, não é necessariamente um grande empregador de forças de trabalho, e a indústria de transformação é cada vez mais dependente de investimentos intensivos em capital, portanto, poupadores líquidos de trabalho (a reestruturação empreendida pelas firmas localizadas no Pólo Petroquímico de Camaçari é um exemplo claro desse fenômeno).

A própria indústria de transformação baiana, ao invés de se diversificar, continua dependente de antigos setores que foram implantados ainda nas “ondas de industrialização” das décadas de 70 e 80. A Tabela 3 mostra que a indústria de transformação baiana ainda continua fortemente dependente de dois segmentos: indústria metalúrgica e indústria química, que juntas responderam, em 2003, por 66,7% do PIB da indústria de transformação baiana. Além disso, o recente crescimento do setor de papel e papelão, através da cristalização de investimentos produtivos no

Extremo Sul da Bahia, mesmo se traduzindo em uma elevação da participação deste segmento no valor gerado pela indústria de transformação baiana (essa participação saiu de apenas 0,8% em 1990 para 3,2% em 2003, conforme a Tabela 3), não representa uma alternativa para o estabelecimento de um crescimento sólido da economia estadual por causa de, basicamente, dois motivos: reduzidas sinergias com outros setores econômicos⁶ e elevados custos sociais⁷.

Uma estrutura econômica muito concentrada em poucos setores se traduz em pouco dinamismo econômico, pouca capacidade de produzir produtos de grande valor agregado, que dependem de

⁶ O que caracteriza este setor como um verdadeiro enclave. Segundo Guerra e Teixeira (2000, p. 95): (...) este ramo industrial [o de papel e celulose], por seu caráter concentrador – capital intensivo, estreita base de fornecimento, demandante de grandes extensões de terra – e seu baixo nível de articulação interindustrial, caracteriza-se como um enclave, não proporcionando as necessárias sinergias para servir como centro econômico dinâmico”.

⁷ De acordo com Dias (2001, p. 322): “O avanço das atividades ligadas ao plantio de eucalipto, responsável pela utilização de um estoque de cerca de 240.000 ha de terra, interfere na vida socioeconômica da região [Extremo Sul da Bahia], provocando profundas modificações em sua organização sociocultural, vez que esses projetos agem como atrativos de população e, conseqüentemente, de modos de vida diferentes daqueles vigentes na área. Os estudos evidenciaram também um outro aspecto importante: o impacto desses projetos sobre a precária infra-estrutura existente, levando a uma significativa degradação dos serviços oferecidos à população, especialmente àqueles que não conseguiram inserção nas novas atividades relacionadas ao plantio e beneficiamento de eucalipto”.

Tabela 3
Estrutura da indústria de transformação baiana (em %)
1990 a 2003

Ano	Indústria de Transformação					Total
	Metalúrgica	Papel e papelão	Química	Produtos Alimentares	Outros	
1990	14,3	0,8	45,9	14,8	24,1	100,0
1991	14,0	0,9	47,9	15,3	21,8	100,0
1992	15,0	1,9	52,0	11,4	19,7	100,0
1993	12,9	3,1	54,9	10,2	18,9	100,0
1994	14,5	3,6	51,0	10,5	20,4	100,0
1995	15,3	5,1	47,3	10,2	22,1	100,0
1996	17,4	4,3	46,2	10,4	21,8	100,0
1997	16,8	3,9	49,4	9,1	20,8	100,0
1998	17,2	2,8	51,8	8,3	19,9	100,0
1999	16,8	3,1	56,6	6,9	16,5	100,0
2000	16,8	3,4	57,1	6,0	16,6	100,0
2001	16,0	3,7	59,5	5,3	15,6	100,0
2002	13,0	3,9	57,7	4,8	20,6	100,0
2003 (*)	13,2	3,2	53,5	4,1	26,0	100,0

Fonte: SEI

(*) Dados sujeitos a retificação depois de consolidados os resultados de todas as UFs (Projeto de Contas Regionais - SE/IBGE)

recursos e de mão-de-obra mais sofisticados. A Tabela 4, que mostra a estrutura da pauta de exportações da Bahia, deixa claro que aquilo que as firmas instaladas na Bahia têm exportado para o resto do mundo consiste basicamente em bens intermediários e combustíveis e lubrificantes. Essas duas espécies de produtos responderam, em 2004, por 77,33% do valor das exportações baianas. Ao contrário do que tem penetrado no imaginário coletivo baiano, a Bahia continua sendo um produtor e exportador de *commodities* e não de bens finais. O aparelho produtivo montado no Estado continua a servir de mera engrenagem de processos de produção cuja parte mais lucrativa não está estabelecida aqui.

Isso reforça a tese de que a “desconcentração concentrada” e a reprodução do caráter complementar da industrialização baiana continuam a operar ainda no século XXI. Segundo Brito (2004, p. 44):

As indústrias que se instalaram na região Nordeste, a partir de então, eram, em grande parte, novas, intensivas em capital e produtoras de bens intermediários; essa base industrial era complementar, portanto, às indústrias localizadas na região Sudeste. Assim, o processo de “desconcentração concentrada” cumpria sua dupla função: conter a efervescência das massas camponesas na região mais pobre, ao tempo em que forjava a emergência de uma classe social nova com relativo poder de consumo, via melhor remuneração nas indústrias; ampliar o pro-

cesso de produção/acumulação e centralização do capital no Brasil, com a instalação de filiais industriais.

A política industrial baiana tem se caracterizado pela atração, via pesados incentivos fiscais, de grandes empresas industriais e de serviços (especialmente no ramo de hotelaria). É intrigante o fato de que os governos estaduais dos últimos anos não conseguiram montar um sistema regional de inovações, capaz de dinamizar a produção industrial e gerar fatores de atração que não propriamente os fiscais. Entretanto, a questão essencial é que essa política de favorecimentos ao grande capital monopolista não tem se traduzido em aumento da oferta de empregos no Estado.

Por essa via, a região metropolitana de Salvador continua sendo aquela com a maior taxa de desemprego do país. Em dezembro de 2004, por exemplo, segundo dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) do DIEESE, a taxa de desemprego total atingiu o patamar de 24,8%, o que significa o impressionante número de 421.000 pessoas desempregadas. A magnitude do “exército social de reserva” que a Região Metropolitana de Salvador ostenta, serve, consciente ou inconscientemente, como um atrativo essencial para a instalação de empreendimentos, especialmente daqueles que não necessitam de forças de trabalho com qualificação relativamente elevada.

Tabela 4
Estrutura das exportações em US\$ FOB
Bahia, 1999 a 2004

Tipo de Mercadoria	2004		2003		2002	
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	Valor	% do Total
Bens de Capital	27.774.516	0,68	25.152.819	0,77	23.586.276	0,98
Bens Intermediários	2.594.555.455	63,86	1.994.911.434	61,22	1.658.068.348	68,80
Alimentos e Bebidas destinados à indústria	386.023.054	9,50	275.543.423	8,46	176.641.821	7,33
Insumos Industriais	2.157.007.938	53,09	1.705.963.869	52,35	1.476.128.654	61,25
Peças e acessórios de equipamentos de transporte	51.524.463	1,27	13.404.142	0,41	5.297.873	0,22
Bens de Consumo	853.439.351	21,01	592.711.396	18,19	272.314.796	11,30
Duráveis	651.188.173	16,03	424.170.516	13,02	137.141.956	5,69
Não-duráveis	202.251.178	4,98	168.540.880	5,17	135.172.840	5,61
Combustíveis e Lubrificantes	547.080.654	13,47	602.128.823	18,48	414.144.084	17,18
Outras Operações	40.066.284	0,99	43.867.939	1,35	41.923.648	1,74
Total	4.062.916.260	100,00	3.258.772.411	100,00	2.410.037.152	100,00

Tipo de Mercadoria	2001		2000		1999	
	Valor	% do Total	Valor	% do Total	Valor	% do Total
Bens de Capital	22.151.417	1,05	28.382.185	1,46	27.142.005	1,72
Bens Intermediários	1.404.751.284	66,27	1.593.624.697	82,02	1.333.992.036	84,37
Alimentos e Bebidas destinados à indústria	139.120.818	6,56	148.653.885	7,65	143.610.955	9,08
Insumos Industriais	1.259.938.305	59,44	1.432.797.585	73,74	1.177.983.840	74,50
Peças e acessórios de equipamentos de transporte	5.692.161	0,27	12.173.227	0,63	12.397.241	0,78
Bens de Consumo	121.380.471	5,73	92.449.760	4,76	69.409.304	4,39
Duráveis	10.106.824	0,48	3.730.184	0,19	5.903.916	0,37
Não-duráveis	111.273.647	5,25	88.719.576	4,57	63.505.388	4,02
Combustíveis e Lubrificantes	517.009.568	24,39	179.127.780	9,22	120.739.616	7,64
Outras Operações	54.358.348	2,56	49.383.476	2,54	29.862.896	1,89
Total	2.119.651.088	100,00	1.942.967.898	100,00	1.581.145.857	100,00

Fonte: SECEX - MDIC

A PERSISTÊNCIA DAS DESIGUALDADES DE RENDA E DA POBREZA NA BAHIA NA DÉCADA DE 1990

Existem duas formas de se entender a pobreza: pobreza absoluta e pobreza relativa. A pobreza absoluta é a não-satisfação de um conjunto de necessidades consideradas básicas, nutricionais e não-nutricionais. Padecem na situação de pobreza relativa os indivíduos que, mesmo tendo superado as necessidades básicas, possuem um nível de renda inferior a um determinado parâmetro definido a partir da renda média de um país qualquer. É importante observar que ambas as conceituações padecem de efetiva historicização, ou seja, é preciso le-

var em consideração as condições sociais concretas que engendram a situação de pobreza⁸. Outra observação diz respeito à conexão existente entre pobreza relativa e às desigualdades que permeiam a distribuição de renda. Ainda no século XIX, Marx já tinha observado que a desigualdade de renda engendrava uma espécie de pobreza relativa. Em *Trabalho Assalariado e Capital*, texto de 1847, Marx afirmava que:

Um aumento sensível do salário pressupõe um crescimento rápido do capital produtivo. O crescimento rápido do capital produtivo provoca um crescimento não menos

⁸ "Pobreza é uma palavra de significado aparentemente simples, porque, em oposição à riqueza, diz respeito a uma situação na qual uma pessoa (ou uma família) não tem condições de viver dentro dos padrões socialmente estabelecidos em um certo momento histórico" (STOTZ, 2005, p. 53).

rápido da riqueza, do luxo, das necessidades e dos prazeres sociais. Por isso, embora os prazeres do operário tenham aumentado, a satisfação social que proporcionam diminui em comparação com os prazeres engrandecidos do capitalista que são inacessíveis ao operário, em comparação com o nível de desenvolvimento da sociedade em geral. As nossas necessidades e os nossos prazeres têm sua origem na sociedade; por conseguinte, medimo-los por ela e não pelos objetos com que os satisfazemos. Como são de natureza social, são sempre relativos (MARX, 1985, p. 33).

A distribuição desigual da renda é uma condição genética das sociedades cindidas em classes sociais. No capitalismo, por causa da monopolização quase absoluta das condições objetivas de trabalho (os meios de produção da vida material) nas mãos de determinadas classes sociais demograficamente minoritárias, a desigualdade na distribuição de renda assume proporções sem paralelo histórico. A distância social entre as classes proprietárias dos meios de produção, juntamente com as classes que orbitam a sua volta (as classes médias), e as classes produtoras é abissal.

Análise dos dados

Os dados dispostos na Tabela 5 permitem observar que, em 1991, a renda per capita do Brasil era R\$ 230,30 (em reais de 2000), enquanto a Bahia possuía uma renda de R\$ 119,71, que representava aproximadamente 52% na média nacional. Entre os estados nordestinos, a Bahia era a quarta maior renda per capita, sendo Pernambuco o estado mais bem posicionado, com um valor de R\$ 141,37. Em 2000, a renda per capita do Brasil era 29% maior do que o valor de uma década atrás: R\$ 297,23. A Bahia alcançou o valor de R\$ 160,19 permanecendo muito abaixo da média nacional, com 53% do valor (o crescimento da renda per capita da Bahia foi de 33,81% entre 1991 e 2000).

A Tabela 5 evidencia também que houve, entre 1991 e 2000, uma queda generalizada no Brasil e em todos os estados nordestinos da participação dos rendimentos do trabalho na formação da renda total nacional e dos estados, ou seja, uma perda de posição dos trabalhadores assalariados na distribuição da renda entre as classes sociais. Assim, em

Tabela 5
Composição da renda
Brasil e Estados Nordestinos, 1991 e 2000

Estado	Renda per Capita (em 1991)	Renda per Capita (em 2000)	% da renda proveniente de transferências governamentais (em 1991)	% da renda proveniente de transferências governamentais (em 2000)
Brasil	230,30	297,23	10,34	14,66
Alagoas	109,13	139,91	13,70	16,69
Bahia	119,71	160,19	10,81	15,93
Ceará	113,86	156,24	12,29	16,89
Maranhão	80,43	110,37	9,86	14,90
Paraíba	101,08	150,22	14,89	20,20
Pernambuco	141,37	183,76	13,99	19,53
Piauí	87,12	129,02	12,60	17,79
Rio Grande do Norte	125,09	176,21	14,77	19,21
Sergipe	127,47	163,50	12,29	17,23
Estado	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho (em 1991)	% da renda proveniente de rendimentos do trabalho (em 2000)	% de pessoas com mais de 50% da renda provenientes de transferências governamentais (em 1991)	% de pessoas com mais de 50% da renda provenientes de transferências governamentais (em 2000)
Brasil	83,28	69,77	7,94	13,25
Alagoas	79,96	61,64	10,66	16,05
Bahia	81,40	63,65	8,53	15,89
Ceará	82,61	65,67	10,36	17,92
Maranhão	83,84	66,40	7,98	15,33
Paraíba	76,92	63,17	12,92	21,05
Pernambuco	79,37	62,09	11,21	18,92
Piauí	81,28	66,65	11,07	18,80
Rio Grande do Norte	79,61	63,12	12,35	19,25
Sergipe	81,50	65,43	9,54	15,49

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

1991, o percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho do Brasil era 83,28%, tendo o estado da Bahia a proporção de 81,4%. Em 2000, essa participação caiu para 69,77% no Brasil, e 63,65% na Bahia (variação negativa de 17,75%). A Bahia possui, inclusive, um dos menores índices de participação dos rendimentos do trabalho na renda total, quando comparada com os outros estados nordestinos.

Outra informação importante, obtida através da Tabela 5, refere-se à participação de transferências estatais (como, por exemplo, aposentadorias, pensões e programas oficiais de renda mínima) na formação da renda total. Assim, o percentual da renda total proveniente de transferências governamentais, em 1991, no Brasil, era de 10,34%. A Bahia possuía um valor maior que a média nacional: 10,8%. Em 2000, o percentual proveniente de transferências governamentais no Brasil era 14,66% (aumento de 4,32% em relação a 1991). Na Bahia, o percentual foi para 15,93%, superando novamente a média nacional e tendo um aumento de 5,1%.

Ainda nesses termos, em 1991, a porcentagem de pessoas com mais de 50% da sua renda familiar per capita⁹ proveniente de transferências governamentais, no Brasil, era 7,94%; alcançando, em 2000, o percentual de 13,25%. A Bahia, que em 1991 possuía 8,53% das pessoas com mais de 50% de sua renda familiar per capita sendo provenientes de transferências governamentais, passou, em 2000, para o patamar de 15,89% (variação positiva de 47%), confirmando a tendência de um percentual maior que o nacional. Isso significa um aumento considerável da parcela de pessoas da população que são dependentes de transferências governamentais para complementar a sua renda.

A leitura conjunta desses dados leva a, basicamente, duas considerações, não necessariamente excludentes: por um lado, mostra o aumento da cobertura dos programas sociais de renda mínima, ainda no governo de FHC, combinado com um aumento da população idosa dependente de aposentadorias, e por outro, mostra o aumento da parcela da população que, em sendo incapaz de adquirir, via trabalho

assalariado ou autônomo, um patamar de renda que garanta a sua sobrevivência, passa a necessitar da ajuda institucional para alcançar tal objetivo. Essa contradição quase smithiana resume-se ao seguinte termo: é claramente possível a “riqueza da nação” coexistir com a “pobreza da população”.

A Tabela 6 mostra que, em 1991, o percentual da renda apropriada pelos 20% mais pobres da população no Brasil era 1,90%. A Bahia possuía o percentual de 2,19%, valor acima da média nacional. Uma década depois, houve uma inversão: os 20% mais pobres da população baiana viram sua participação na renda total do estado reduzir-se para míseros 1,22%, e a média nacional reduziu-se para 1,50%. Isso atesta a piora relativa das condições de vida daqueles que estão na base da pirâmide social na Bahia. Além disso, em 2000, a reduzidíssima importância da renda dos 20% mais pobres baianos na renda estadual só não era menor do que a medíocre participação dos 20% mais pobres alagoanos e cearenses. Essa compressão da participação na renda estadual também pode ser observada para os 40% e 60% mais pobres. Em 1991, na Bahia, a parcela da renda apropriada pelos 40% mais pobres era de 6,93%, e a dos 60% mais pobres era de 14,86%; já em 2000, as participações reduziram-se para 5,92% e 14,38% respectivamente. Ambos os patamares são inferiores aos padrões nacionais. Em 2000, no caso dos 40% mais pobres baianos, a sua participação percentual na renda estadual só era maior do que a participação percentual dos 40% mais pobres alagoanos, cearenses e pernambucanos.

Analisando o topo da pirâmide social, ou seja, os 20% e os 10% mais ricos, observa-se que a parcela da renda apropriada pelos 20% mais ricos baianos, em 1991, era de 70,91%, enquanto a proporção no Brasil era de 67,11%. Essa mesma faixa de renda, em 2000, manteve sua participação na renda estadual praticamente estável: os 20% mais ricos baianos levavam 70,22% da renda estadual (nacionalmente, essa proporção obteve um ligeiro aumento, passando para 68,06%). No caso da participação dos 10% mais ricos baianos, os números giravam, em 1991, em torno de 53,03% da renda estadual: valor igualmente superior ao patamar nacional de 50,99%. Em 2000, a participação da renda dos 10%

⁹ Razão entre a soma das rendas de todos os membros de uma família e o número de membros dessa mesma família.

Tabela 6**Porcentagem da renda apropriada por faixas da população
Brasil e Estados Nordestinos, 1991 e 2000**

Estado	% da renda apropriada pelos 20% mais pobres (em 1991)	% da renda apropriada pelos 20% mais pobres (em 2000)	% da renda apropriada pelos 40% mais pobres (em 1991)	% da renda apropriada pelos 40% mais pobres (em 2000)
Brasil	1,90	1,50	6,70	6,36
Alagoas	2,60	0,86	8,20	5,15
Bahia	2,19	1,22	6,93	5,92
Ceará	2,29	1,14	7,24	5,73
Maranhão	2,94	1,25	9,16	6,21
Paraíba	2,44	1,48	7,83	6,69
Pernambuco	2,14	1,23	6,97	5,83
Piauí	2,41	1,35	7,72	6,19
Rio Grande do Norte	2,37	1,27	7,71	6,22
Sergipe	2,55	1,51	8,00	6,34
Estado	% da renda apropriada pelos 60% mais pobres (em 1991)	% da renda apropriada pelos 60% mais pobres (em 2000)	% da renda apropriada pelos 80% mais pobres (em 1991)	% da renda apropriada pelos 80% mais pobres (em 2000)
Brasil	15,72	15,35	32,89	31,94
Alagoas	17,31	13,19	32,84	27,98
Bahia	14,86	14,38	29,09	29,78
Ceará	15,52	14,13	30,12	29,21
Maranhão	19,12	15,21	35,66	31,09
Paraíba	16,81	15,87	32,12	31,94
Pernambuco	15,18	14,17	30,10	29,16
Piauí	16,61	15,15	32,06	30,92
Rio Grande do Norte	16,70	15,10	32,56	30,74
Sergipe	16,95	14,95	32,56	30,39
Estado	% da renda apropriada pelos 20% mais ricos (em 1991)	% da renda apropriada pelos 20% mais ricos (em 2000)	% da renda apropriada pelos 10% mais ricos (em 1991)	% da renda apropriada pelos 10% mais ricos (em 2000)
Brasil	67,11	68,06	50,99	52,36
Alagoas	67,16	72,02	53,03	58,36
Bahia	70,91	70,22	57,22	56,05
Ceará	69,88	70,80	56,22	56,97
Maranhão	64,34	68,91	50,22	54,81
Paraíba	67,88	68,06	54,10	53,84
Pernambuco	69,90	70,84	55,48	56,63
Piauí	67,94	69,08	53,92	55,27
Rio Grande do Norte	67,44	69,26	52,50	54,63
Sergipe	67,44	69,61	52,75	55,11

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

mais ricos baianos na renda estadual foi de 56,05%, uma pequena redução em relação a 1991. No Brasil, ocorreu o inverso: um aumento que elevou o patamar para 52,36%. Em 2000, no caso dos 20% mais ricos baianos, a sua participação percentual na renda estadual só era menor do que a participação percentual dos 20% mais ricos alagoanos, cearenses e pernambucanos.

Cabe destacar aqui que, dada a obscena concentração de renda no país, uma verdadeira percepção das desigualdades sociais dá-se somente com a análise dos 1% mais endinheirados, o que não foi possível em virtude dos dados disponíveis.

A Tabela 7 torna ainda mais evidente a brutalidade da desigual distribuição de renda no Brasil e na Bahia. Em 1991, no Brasil, a renda pessoal média dos indivíduos posicionados entre os 10% mais ricos era 30,43 vezes maior do que a renda pessoal média dos 40% mais pobres. Em 2000, essa razão saltou para 32,93. Na Bahia, em 1991, os 10% mais ricos ganhavam 33,03 vezes mais do que os 40% mais pobres. Esta razão atingiu, em 2000, 37,9: superior à razão nacional. Essa distância entre a renda dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres na Bahia é a quarta maior distância entre os estados nordestinos.

Tabela 7
Indicadores sintéticos da desigualdade de renda
Brasil e Estados Nordestinos, 1991 e 2000

Estado	10% mais ricos / 40% mais pobres (em 1991)	10% mais ricos / 40% mais pobres (em 2000)	20% mais ricos / 40% mais pobres (em 1991)	20% mais ricos / 40% mais pobres (em 2000)	Índice de Gini, (em 1991)	Índice de Gini, (em 2000)
Brasil	30,43	32,93	20,03	21,40	0,634	0,645
Alagoas	25,86	45,32	16,37	27,96	0,625	0,691
Bahia	33,03	37,90	20,47	23,74	0,664	0,669
Ceará	31,05	39,75	19,30	24,70	0,654	0,675
Maranhão	21,94	35,33	14,05	22,21	0,599	0,659
Paraíba	27,62	32,18	17,33	20,34	0,634	0,646
Pernambuco	31,86	38,87	20,07	24,31	0,654	0,673
Piauí	27,95	35,70	17,61	22,30	0,636	0,661
Rio Grande do Norte	27,24	35,12	17,49	22,26	0,628	0,657
Sergipe	26,39	34,75	16,87	21,94	0,627	0,658

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

A Tabela 7 ainda permite visualizar a variação sofrida pelo Índice de Gini, que mede o grau de concentração de renda. Vale lembrar mais uma vez que os seus valores variam entre o intervalo de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior é a concentração de renda. Na Bahia, este índice, em 1991, estava em 0,664, mantendo-se praticamente no mesmo patamar em 2000, com 0,669. Essa manutenção do patamar do Índice de Gini está longe de ser um bom resultado, pois significa a permanência da violentamente desigual distribuição de renda na Bahia ao longo de uma década inteira (os anos 90). Vale ressaltar que o Índice de Gini baiano é ligeiramente maior do que o índice nacional, e o quarto maior entre os estados nordestinos no ano de 2000.

A Tabela 8 mostra os níveis médios da renda familiar per capita por faixas de renda. Dessa forma, pode-se observar que o quinto mais pobre dos baianos possuía uma renda per capita, em 1991, de R\$ 13,11 (reais de 2000), já em 2000, esse mesmo quinto tinha uma renda per capita de R\$ 9,80, ou seja, em uma década o quinto mais pobre dos baianos viu seus já parcos rendimentos encolherem aproximadamente 25,4%. É importante frisar que a renda per capita média do quinto mais pobre baiano equivale a apenas 44,08% da renda per capita média do quinto mais pobre brasileiro e está abaixo da renda per capita média dos quintos sergipano, pernambucano, potiguar e paraibano. O segundo, terceiro e quarto quinto mais pobres dentro da população baiana obtiveram aumento

das suas rendas per capita médias entre 1991 e 2000. O mesmo ocorreu com o décimo e o quinto mais rico.

A renda per capita do segundo quinto mais pobre na Bahia, em 1991, era de R\$ 28,37, aumentando, em 2000, para R\$ 37,59, mas esse aumento não acompanhou ao magnitude do aumento nacional, que saltou de R\$55,34, em 1991, para R\$ 72,30, em 2000. A renda per capita média do quinto mais rico atingia R\$ 424,47 na Bahia em 1991, passando para R\$ 562,44 em 2000: uma variação positiva de 32,50%, o que esboça uma tendência de concentração da renda. O décimo mais rico dentro da população baiana tinha uma renda per capita média de R\$ 684,99, em 1991 e R\$ 897,85, em 2000: uma variação de 31,08%.

Os dados expostos na Tabela 9 permitem constatar que a porcentagem de indigentes¹⁰ no Brasil, no ano de 1991, era de 20,21%; enquanto que na Bahia o percentual de indigentes chegava à impressionante parcela de 41,12%. No ano de 2000, essa porcentagem cai para 16,32%, e a Bahia atinge a marca de 31,13%. Embora a queda tenha sido considerável dentro da década de 90 do século passado, a Bahia ostenta a quinta maior proporção de indigentes entre os estados nordestinos.

Os dados referentes à porcentagem de pobres também são preocupantes. O Brasil possuía, em

¹⁰ Parcela dos indivíduos que possuem renda domiciliar per capita inferior a 1/4 do salário mínimo vigente em agosto de 2000, ou seja, inferior a R\$ 37,75.

**Tabela 8 - Nível de renda domiciliar por faixas da população
Brasil e Estados Nordestinos, 1991 e 2000**

Estado	Renda per capita média do 1º quinto mais pobre (em 1991)	Renda per capita média do 1º quinto mais pobre (em 2000)	Renda per capita média do 2º quinto mais pobre (em 1991)	Renda per capita média do 2º quinto mais pobre (em 2000)
Brasil	21,83	22,23	55,34	72,30
Alagoas	14,18	6,04	30,58	30,00
Bahia	13,11	9,80	28,37	37,59
Ceará	13,05	8,88	28,17	35,91
Maranhão	11,81	6,89	25,01	27,36
Parabá	12,33	11,13	27,27	39,15
Pernambuco	15,14	11,30	34,10	42,25
Piauí	10,51	8,68	23,10	31,28
Rio Grande do Norte	14,83	11,18	33,39	43,65
Sergipe	16,28	12,30	34,68	39,56
Estado	Renda per capita média do 3º quinto mais pobre (em 1991)	Renda per capita média do 3º quinto mais pobre (em 2000)	Renda per capita média do 4º quinto mais pobre (em 1991)	Renda per capita média do 4º quinto mais pobre (em 2000)
Brasil	103,86	133,62	197,69	246,56
Alagoas	49,69	56,23	84,76	103,48
Bahia	47,47	67,77	85,16	123,35
Ceará	47,14	65,61	83,11	117,76
Maranhão	40,07	49,72	66,50	87,63
Parabá	45,37	68,91	77,38	120,70
Pernambuco	58,09	76,62	105,45	137,76
Piauí	38,74	57,76	67,31	101,76
Rio Grande do Norte	56,23	78,22	99,19	137,75
Sergipe	57,03	70,36	99,51	126,25
Estado	Renda per capita média do quinto mais rico (em 1991)	Renda per capita média do quinto mais rico (em 2000)	Renda per capita média do décimo mais rico (em 1991)	Renda per capita média do décimo mais rico (em 2000)
Brasil	772,80	1.011,46	1.174,21	1.556,24
Alagoas	366,45	503,81	578,72	816,46
Bahia	424,47	562,44	684,99	897,85
Ceará	397,81	553,06	640,04	890,11
Maranhão	258,74	380,26	403,90	604,96
Parabá	343,04	511,20	546,79	808,79
Pernambuco	494,06	650,90	784,31	1.040,61
Piauí	295,94	445,62	469,71	713,14
Rio Grande do Norte	421,82	610,24	656,69	962,67
Sergipe	429,82	569,05	672,40	901,14

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

1991, 40,08% de pobres¹¹ passando, em 2000, para 32,75%. A Bahia, por sua vez, tinha, em 1991, 67,04% da população imersa na pobreza, estando entre os cinco estados nordestinos com maiores percentagens de pobres na população. Em 2000, esse percentual reduziu-se para 55,32%, bem superior à média nacional e ainda o quinto maior percentual no Nordeste.

A pobreza que atinge a população infantil (de 0 a 14 anos de idade) também se encontra em

patamares bastante alarmantes. A Tabela 10 mostra que a porcentagem de crianças indigentes¹² no Brasil, no ano de 1991, era de 28,96%; enquanto que na Bahia o percentual de crianças indigentes era bem superior: 52,49%. No ano de 2000, essa porcentagem cai para 25,18% no Brasil, e a Bahia atinge o percentual de 43,92%. Por sua vez, a porcentagem de crianças pobres¹³ no Brasil, no ano de 1991, era de 51,30%; enquanto que na Bahia o percentual de crianças

¹¹ São considerados pobres, segundo o Atlas do PNUD, os indivíduos com renda domiciliar per capita inferior a ½ do salário mínimo vigente em agosto de 2000, ou seja, inferior a R\$ 75,50.

¹² Indivíduos de 0 a 14 anos de idade cuja renda domiciliar per capita é inferior a ¼ do salário mínimo vigente em agosto de 2000.

¹³ Indivíduos de 0 a 14 anos de idade cuja renda domiciliar per capita é inferior a ½ do salário mínimo vigente em agosto de 2000)

Tabela 9
Indicadores de pobreza
Brasil e Estados Nordestinos, 1991 e 2000

Estado	% de indigentes (em 1991)	% de indigentes (em 2000)	% de pobres (em 1991)	% de pobres (em 2000)
Brasil	20,24	16,32	40,08	32,75
Alagoas	38,71	37,94	67,18	62,24
Bahia	41,12	31,13	67,04	55,32
Ceará	42,00	32,73	68,23	57,00
Maranhão	47,81	40,99	75,07	66,81
Paraíba	41,62	30,06	69,04	55,26
Pernambuco	33,84	27,73	60,04	51,31
Piauí	49,49	36,64	74,46	61,81
Rio Grande do Norte	34,56	26,89	61,71	50,63
Sergipe	33,17	29,43	61,06	53,99
Estado	Intensidade da pobreza (em 1991)	Intensidade da pobreza (em 2000)	Intensidade da indigência (em 1991)	Intensidade da indigência (em 2000)
Brasil	49,18	49,68	42,04	53,87
Alagoas	53,37	57,18	42,57	55,42
Bahia	55,22	53,63	43,62	52,76
Ceará	55,37	54,44	43,91	53,55
Maranhão	56,52	56,66	44,16	52,79
Paraíba	54,95	52,09	44,28	51,06
Pernambuco	52,66	52,32	42,73	53,17
Piauí	58,71	54,99	46,87	51,54
Rio Grande do Norte	52,46	52,03	42,78	54,31
Sergipe	51,32	52,19	40,69	49,77

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 10
Indicadores de pobreza na infância
Brasil e Estados Nordestinos, 1991 e 2000

Estado	% de crianças indigentes (em 1991)	% de crianças indigentes (em 2000)	% de crianças pobres (em 1991)	% de crianças pobres (em 2000)
Brasil	28,96	25,18	51,30	45,99
Alagoas	49,21	50,31	76,46	74,32
Bahia	52,49	43,92	76,61	69,37
Ceará	53,16	45,18	77,16	70,25
Maranhão	57,41	51,97	82,30	76,94
Paraíba	53,12	42,48	78,06	68,71
Pernambuco	45,03	39,86	70,61	65,44
Piauí	60,02	48,97	81,91	73,80
Rio Grande do Norte	44,75	38,30	70,97	63,94
Sergipe	43,53	41,72	71,13	67,56

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

pobres, também bastante superior aos valores nacionais, era de 76,61%. No ano de 2000, essa porcentagem cai para 45,99% no Brasil, e na Bahia para 69,37%. Embora as estatísticas mostrem um movimento de redução da pobreza e da indigência infantis, é preciso levar em consideração que a Bahia, mesmo ostentando, de longe, o maior PIB entre os estados nordestinos, ainda possuía, em 2000, a quinta maior proporção de crianças indigentes e a quinta maior proporção de crianças pobres na região.

CONCLUSÃO

As mudanças na estrutura econômica da Bahia, ao longo da década de 1990, embora contribuindo para a relativa redução da pobreza e da indigência, não conseguiram alterar a estrutura da distribuição de renda estadual. Os dados contidos no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD) mostram, inclusive, que os segmentos mais pobres da população baiana perderam, tanto relativamente (com a redução da participação de sua renda na formação da renda

estadual global) quanto absolutamente (com a contração do nível de renda per capita média).

É evidente que não se deve ignorar a ação, até mesmo a centralidade, de fenômenos gerais (mudanças na economia internacional e brasileira, juntamente com a implementação sistemática de políticas macroeconômicas restritivas), para explicar essa piora das condições de vida e da renda dos segmentos mais pobres dentro da população baiana. Mas também não se deve ignorar o fato de que a permanência, ao longo de uma década inteira, de um modelo de modernização assentado no favorecimento das possibilidades de acumulação do capital monopolista significou a compressão das condições de vida e de remuneração da classe trabalhadora local, a reposição do “exército social de reserva”, e como consequência, a reprodução das distorções na distribuição de renda entre as classes sociais, mas com impactos mais agressivos sobre os menos favorecidos.

Assim, pensa-se que a superação dos obscenos níveis de concentração da riqueza no país e na Bahia só será alcançada através de um esforço do Estado brasileiro em todas as suas esferas. Medidas que passem pela construção de uma arquitetura econômico-financeira menos afeita aos caprichos do mercado financeiro, por uma radical reforma tributária e da estrutura agrária e pelo cumprimento da Constituição Federal, no que tange ao Orçamento da Seguridade Social e ao Salário Mínimo, já seriam os primeiros passos de uma longa e árdua caminhada para suplantarmos o crônico quadro de desigualdade social que assola a economia brasileira e baiana há séculos.

REFERÊNCIAS

- BACHA, E. Plano real: uma avaliação. In: MERCADANTE, Aloísio (Org.). *O Brasil pós-real*. Campinas: UNICAMP, 1997.
- BIASOTO JUNIOR, G. Limites e sustentabilidade da política fiscal. *Política econômica em foco*, n. 1. 2003. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>> Acesso em: 10 jan. 2005.
- BRITO, C. Grande corporação e estruturação da região industrial e urbana nos arredores de Salvador - Bahia. *Revista Desenvolvimento*, Salvador, n. 1, p. 37-56, set. 2004.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, 2002.
- DELFIN NETO, A. *Câmbio, inflação e crescimento: análise crítica do Plano Real*. Brasília: Centro de documentação e informação / Câmara dos deputados, 1998.
- DIAS, N. Os impactos da moderna indústria no Extremo Sul da Bahia: perspectivas e frustrações. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 4, p. 320-325, mar. 2001.
- FARHI, M. Metas de inflação e o medo de crescer. *Política econômica em foco*, n. 4. 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br>>. Acesso em: 10 jan. 2005.
- GUERRA, O; TEIXEIRA, F. Os 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.
- MARX, K. *Trabalho assalariado e capital*. São Paulo: Global, 1985.
- MEDEIROS, M. *Os ricos e a formulação de políticas de combate à desigualdade e à pobreza no Brasil*. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão, 984). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_0984.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2005.
- PASTORE, A; PINOTTI, M. O futuro do Real: o uso das políticas fiscal e monetária para a estabilização interna e externa. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Org.). *O Real e o futuro da economia*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1995.
- ROCHA, S. *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão, 271). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0721.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2005.
- STOTZ, E. Pobreza e capitalismo. In: VALLA, Victor Vincent; STOTZ, Eduardo Navarro; ALGEBAIL, Eveline Bertino (Org.). *Para compreender a pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto / Escola Nacional de Saúde Pública, 2005.
- UDERMAN, S. A indústria de transformação na Bahia: características gerais e mudanças estruturais recentes. *Revista Desenvolvimento*, Salvador, n. 3, p. 7-34, set. 2005.

Economia internacional: perspectivas do Brasil e da Bahia

José Moura Pinheiro*

Resumo

Este artigo estuda a economia internacional, a fim de verificar as oportunidades de inserção do Brasil e da Bahia. Na primeira seção, faz-se uma síntese do processo de globalização, que tem início na metade do século XIX, enfrenta sérias dificuldades no transcurso das duas guerras mundiais, mas retoma seu trajeto e continua se expandindo neste início de milênio. A segunda seção focaliza a conjuntura da economia mundial, destacando os 25 países mais prósperos. A terceira seção analisa a economia brasileira, focalizando dados recentes do PIB e da população. Na quarta seção, focalizam-se as perspectivas do Brasil na economia internacional, com ênfase na estratégia prevista no Plano Plurianual do governo federal. A última seção focaliza as linhas de ação do governo estadual, previstas no Plano Estratégico Bahia 2020, para aumentar a inserção deste Estado no cenário mundial.

Palavras-chave: Globalização econômica, economia internacional, economia brasileira, economia baiana, estratégia de globalização.

Abstract

This paper studies international economy in order to check the insertion opportunities for Brazil and Bahia. The first section summarizes the globalization process, which began in the middle of the 19th century, faced serious difficulties during World War I and II, but retook its route and keeps expanding in this beginning of the millennium. The second part focuses the world economic conjuncture highlighting the 25 richest countries. The third section analyzes Brazilian economy, focusing recent information regarding GDP and population. The fourth section analyses Brazil's perspectives in the world economy emphasizing the strategy anticipated in the federal government's Pluriannual Plan. The last section focuses on the strategies adopted by the state government of Bahia, and anticipated in the Strategic Plan Bahia 2020, to increase the state's insertion in the global economy.

Key words: Economic globalization, world economy, Brazilian economy, Bahian economy, globalization strategies

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a economia internacional, com o objetivo de verificar as possibilidades e ameaças enfrentadas pelo Brasil e pela Bahia, para conquistarem uma maior inserção nesse cenário. Inicialmente, um breve relato sobre as fases do processo de globalização, que começa na metade do século XIX, passa por períodos de graves turbulên-

cias, e continua no presente momento. Em seguida, apresenta-se um quadro sintético da economia global, a partir de dados econômicos dos 25 países mais ricos do planeta. A seção subsequente trata, em linhas gerais, da economia brasileira, mediante dados do PIB e da população residente. Com base no Plano Plurianual do governo federal, examinamos os problemas e as chances do País para elevar sua participação na economia global. Por fim, focalizamos as linhas de ação do governo estadual para que a Bahia se fortaleça internacionalmente.

* Economista, com mestrado em Administração e doutorado em Comunicação e professor da Escola de Administração da UFBA. jopin@ufba.br

AS TRÊS FASES DA GLOBALIZAÇÃO

Entre as características deste início de século, destaca-se a intensificação do fenômeno da globalização, que pode ser definido como a expansão das relações de troca entre os países, com a redução das barreiras comerciais e financeiras. Os historiadores, a exemplo de Vítor Bento (2004), em seu livro *Os estados nacionais e a economia global*, dividem o processo da globalização em três fases principais. A primeira inicia-se na metade do século XIX, como consequência do aumento da produção industrial e da consolidação do sistema capitalista. Essa fase é interrompida com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918).

O começo da segunda etapa da globalização econômica coincide com o término da Segunda Grande Guerra (1938-1945). As medidas de pacificação entre as nações, os planos de reconstrução da Europa e do Japão e os acordos internacionais de comércio possibilitaram, entre o final da década de 1940 e início dos anos de 1970, à economia mundial conhecer um período de crescimento acelerado. Aliás, é nesse momento histórico que os Estados Unidos assumem a posição de carro-chefe da economia mundial, que o Japão se converte no segundo país mais rico do planeta, e que acontece o chamado milagre brasileiro.

A terceira etapa da globalização, que continua até agora, começa em fins do decênio de 1980 e início dos anos de 1990. É marcada por fatos históricos relevantes, como a reunificação da Alemanha, que fora dividida em dois países após a Segunda Guerra, e a desagregação da União Soviética. Na presente fase, diversos países ex-integrantes do sistema de economia planejada aderem ao modelo de mercado. Essa aderência ao sistema mercadológico também aconteceu em muitos outros países, a exemplo da China. Ademais, nações menos desenvolvidas como Espanha, Portugal, Brasil, México, Argentina e Chile, passaram por transformações políticas e econômicas importantes. Entre as mudanças, citam-se a redemocratização, o processo

de abertura da economia ao mercado externo, e a redução da presença do Estado na economia mediante a privatização ou desestatização.

Um outro fator marcante da atual onda de globalização é a criação ou o adensamento de blocos de nações, mediante acordos de livre comércio. O melhor exemplo é a formação da União Européia que atualmente já conta com 25 países, e vem evoluindo no sentido de superar as barreiras geo-

gráficas, apesar das dificuldades naturais decorrentes dos interesses nacionais. O Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) congregando os Estados Unidos, o Canadá e o México, e o Mercosul, que interliga Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai em um mercado comum, também são exemplos de iniciativas que sugerem um interesse supranacional.

Afinal, cabe enfatizar que todo esse processo de ampliação do mercado global é respaldado pe-

los avanços científicos e tecnológicos e pela melhoria dos meios de transporte e de comunicação.

Fazendo um balanço da economia mundial nos últimos 10 anos, observa-se que, em termos quantitativos, houve crescimento significativo. Contudo, nem de longe esse progresso foi partilhado entre os 184 países que tiveram seus dados computados

SÍNTESE DA ECONOMIA GLOBAL

Fazendo um balanço da economia mundial nos últimos 10 anos, observa-se que, em termos quantitativos, houve crescimento significativo. Contudo, nem de longe esse progresso foi partilhado entre os 184 países que tiveram seus dados computados. Como mostra a Tabela 1, o Produto Interno Bruto (PIB) mundial, em valores correntes, passou de US\$ 29 trilhões, em 1995 para US\$ 41 trilhões, em 2004, com uma elevação nominal de 41,0%.

Os Estados Unidos, que se mantêm há décadas como o primeiro no *ranking* mundial, apresentaram um crescimento econômico de 57,7% no período, tendo o PIB atingindo, em 2004, a inédita cifra de US\$ 11,7 trilhões. O Japão, que vem passando por um longo período de estagnação, teve seu PIB reduzido para US\$ 4,6 trilhões, em 2004, mantendo-se no segundo lugar do *ranking*. A Alemanha registrou pequeno crescimento, no período

analisado, com uma média de apenas 1% ao ano, totalizando um PIB de US\$ 2,7 trilhões em 2004. Em contrapartida, o Reino Unido conseguiu, no decênio analisado, um crescimento de 88,6%, elevando o PIB para a casa de US\$ 2,1 trilhões. A França, com um PIB de US\$ 2,0 trilhões, e a Itália com US\$ 1,7 trilhão ocupam, respectivamente, o 5º e o 6º lugar no *ranking* mundial.

Entre os 25 países de maior PIB, os que mais cresceram foram o México e a China, ambos com uma média de 13,5% ao ano. Por sua vez, o Brasil teve seu PIB reduzido de US\$ 704 bilhões em 1995 para US\$ 605 bilhões, em 2004, havendo retração de 14,1%. Esse resultado negativo fez o país descer da 7ª colocação no *ranking* mundial para a 14ª. Os fa-

tores que mais influenciaram foram os entraves ao setor produtivo nacional, como deficiências de infra-estrutura, legislação atrasada, juros elevados, e carga tributária exagerada. Em termos contábeis, a queda no valor nominal do PIB brasileiro foi afetada pela desvalorização da moeda nacional frente ao dólar, que passou de R\$ 1,00, em dezembro de 1995 para R\$ 2,92, em dezembro de 2004.

No que tange ao PIB per capita, que representa a divisão do produto nacional pelo total da população residente, nota-se que, em 2004, nos países desenvolvidos, o valor situa-se entre US\$ 29 mil, na Itália, e US\$ 54 mil, na Noruega. Na média mundial, o PIB per capita ficou em US\$ 6,4 mil, quase o dobro do PIB per capita do Brasil, US\$ 3,4 mil. Entre os 25 países de maior valor econômico, os menores PIB per capita são da China, com US\$ 1,3 mil; da Indonésia, US\$ 1,2 mil; e da Índia, US\$ 641,00.

Tabela 1

Dados mundiais: Produto Interno Bruto, População e PIB per capita (1995 e 2004) nos 25 países mais ricos

País	PIB (US\$ bilhões)			População (milhões habitantes)	PIB per capita (US\$)
	1995	2004	Var. %	2004	2004
01. Estados Unidos	7.398	11.668	57,7	293,5	39.754
02. Japão	5.292	4.623	-12,6	127,7	36.202
03. Alemanha	2.458	2.714	10,4	82,6	32.857
04. Reino Unido	1.135	2.141	88,6	59,4	36.044
05. França	1.554	2.003	28,9	60,0	33.383
06. Itália	1.097	1.672	52,4	57,6	29.028
07. China	701	1.649	135,2	1.296,5	1.272
08. Espanha	586	991	69,1	41,3	23.995
09. Canadá	592	980	65,5	31,9	30.721
10. Índia	366	692	89,1	1.079,7	641
11. Coreia do Sul	489	680	39,1	48,1	14.137
12. México	287	676	135,5	103,8	6.512
13. Austrália	360	631	75,3	20,1	31.393
14. Brasil	704	605	-14,1	178,7	3.386
15. Federação Russa	338	582	72,2	142,8	4.076
16. Holanda	398	577	45,0	16,3	35.399
17. Suíça	307	359	16,9	7,4	48.514
18. Bélgica	277	350	26,4	10,4	33.654
19. Suécia	248	346	39,5	9,0	38.444
20. Turquia	169	302	78,7	71,7	4.212
21. Áustria	235	290	23,4	8,1	35.802
22. Indonésia	202	258	27,7	217,6	1.186
23. Arábia Saudita	128	251	96,1	23,2	10.819
24. Noruega	148	250	68,9	4,6	54.348
25. Dinamarca	180	243	35,0	5,4	45.000
Subtotal (25)	25.649	35.533	38,5	3.997,4	8.889
Outros (159)	3.351	5.355	59,8	2.347,7	2.281
Total (184)	29.000	40.888	41,0	6.345,1	6.444

Fonte: Banco Mundial e IPIB

CENÁRIO MACROECONÔMICO DO BRASIL

No caso da economia brasileira, um fator que merece reflexão é que o PIB é excessivamente concentrado nos estados de maior produção. Como se nota na Tabela 2, das 27 unidades federativas, sete produzem quase 80% da riqueza nacional, ficando apenas 20% para os outros 20 estados menos desenvolvidos economicamente. O Estado de São Paulo que, em 2004, alcançou um PIB de US\$ 202,1 bilhões, continua ocupando o 1º lugar no *ranking* econômico nacional, sendo responsável por uma fatia de 33,4% da produção doméstica. Em segundo lugar, aparece o Rio de Janeiro, com um PIB de US\$ 76,2 bilhões, participando com 12,6% do total. Minas Gerais ocupa a 3ª colocação no *ranking*, com um PIB de US\$ 57,5 bilhões, representando uma parcela de 9,5%. O Rio Grande do

Tabela 2
Brasil: Produto Interno Bruto, população residente e PIB per capita
Estados com maior valor de PIB, em 2004

Estados	PIB (US\$ bilhões)	Part. %	População (milhões hab.)	PIB per capita (milhões hab.)
01. São Paulo	202,1	33,4	39,8	5.078
02. Rio de Janeiro	76,2	12,6	15,2	5.013
03. Minas Gerais	57,5	9,5	19,0	3.026
04. Rio Grande do Sul	50,8	8,4	10,7	4.748
05. Paraná	36,9	6,1	10,1	3.653
06. Bahia	30,9	5,1	13,7	2.255
07. Santa Catarina	23,6	3,9	5,8	4.069
Subtotal	478,0	79,0	114,3	4.182
Outros (20)	127,0	21,0	67,3	1.887
Total (27)	605,0	100,0	181,6	3.331

Fonte: IBGE/SEI

Sul, cujo PIB totalizou US\$ 50,8 bilhões, e Paraná, com US\$ 36,9 bilhões, colocam-se em 4º e 5º lugares. Logo em seguida, aparecem a Bahia, com um PIB de US\$ 30,9 bilhões, e Santa Catarina, com US\$ 23,6 bilhões.

No que tange ao PIB per capita, os estados de São Paulo e Rio de Janeiro assumem a liderança, com um valor em torno de US\$ 5 mil. Na casa dos US\$ 4 mil, estão Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Os estados de Paraná e Minas Gerais apresentam PIB per capita semelhante ao do Brasil, no patamar de US\$ 3 mil. Entre os estados de maior PIB que constam da Tabela 2, a Bahia, cuja população é de 13,7 milhões de habitantes, é o de menor PIB per capita, com US\$ 2.255,00. Mesmo assim, o valor da Bahia é 20% superior ao PIB per capita médio dos 20 estados que ocupam as posições entre o 8º e o 27º lugares, que ficou em US\$ 1.887,00.

Após esta síntese dos dados macroeconômicos do Brasil, cabe indagar: quais as oportunidades e ameaças que se apresentam para nosso país na economia internacional? É desse aspecto que tratamos na seção a seguir.

PERSPECTIVAS DO BRASIL NA ECONOMIA GLOBAL

Como consta do Plano Plurianual (PPA) da União, que vigora no período de 2004-2007, as estratégias para o desenvolvimento nacional têm

como premissa uma sólida base econômica e estão em sintonia com as condições da realidade brasileira. Desde a gestão de Itamar Franco (1993-1994), passando pelos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e na atual gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), o governo federal vem priorizando a estabilidade econômica, mantendo a inflação em níveis relativamente baixos. A política de estabilização macroeconômica prevista no PPA praticamente mantém os parâmetros adotados desde 1994, quando foi adotado o Real como moeda, tendo como suporte o seguinte tripé:

- Inflação baixa e estável;
- Consistência fiscal caracterizada por uma trajetória sustentável para a dívida pública;
- Contas externas com um saldo em conta corrente, em montante que evite restrições excessivas à política monetária, e contribua para enfrentar mudanças nos fluxos de capitais internacionais.

Está consignado no PPA que as ações de governo foram planejadas com a finalidade de “compatibilizar os objetivos de alcançar o máximo crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no país”. Por um lado, busca-se dar continuidade ao ajuste do balanço de pagamentos, mantendo-se um superávit primário consistente com a necessidade de financiamento público. Por outro lado, tenta-se compatibilizar o ritmo de crescimento da procura com o da capacidade produtiva doméstica.

Quanto às políticas públicas para o setor externo, consta do PPA que, paralelamente à ampliação da capacidade produtiva, a consolidação das condições para o crescimento sustentado do país exige o reforço da solidez das contas externas, com medidas voltadas à promoção da substituição competitiva de importações e, principalmente, ao estímulo às exportações. As medidas propostas no plano visam a atingir dois objetivos:

- Reduzir a dependência da desvalorização cambial, como forma de compatibilizar um cres-

cimento mais acelerado da economia com a necessidade de evitar déficits excessivos em transações correntes, contribuindo para a estabilização dos preços;

- Abrir espaço para uma expansão das importações, o que contribui para elevar a competitividade no mercado interno, além de acelerar a absorção de tecnologia por meio da importação de bens de capital.

O PPA propõe a utilização dos seguintes mecanismos, para que os objetivos sejam alcançados. Primeiramente, prevêem-se mudanças institucionais, para reduzir o custo dos produtos nacionais em relação aos concorrentes estrangeiros, ampliando a competitividade da economia nacional. Para isso, seriam necessários o fim da acumulação dos tributos, mediante reforma tributária, e a redução do custo da intermediação financeira. Em segundo lugar, estão previstos investimentos nas áreas de logística e transporte. Além da recuperação e melhoria da infra-estrutura de transporte e da redução dos custos portuários, será preciso promover mudanças que agilizem as operações aduaneiras, mantendo-se os controles inerentes ao comércio exterior. Em terceiro lugar, o governo anunciou mudanças na estrutura de incentivo ao comércio exterior, simplificando-se procedimentos e aumentando-se a coordenação entre os órgãos estatais. Em quarto lugar, o plano prevê a definição de estratégia de promoção de exportações, com a escolha de focos de atuação. Com isso, almeja-se estimular as vendas externas de pequenas e médias empresas e o incentivo a que empresas que exportam esporadicamente busquem uma inserção mais estável nos mercados externos.

A esse respeito, vale frisar o acerto da política de comércio exterior, adotada desde 2001. Confrontando-se com o fraco desempenho do conjunto da economia nacional, no período de 1995 a 2004 que, como vimos, apresentou um decréscimo de 14,1% no valor do PIB, o fluxo de comércio exterior passou de US\$ 96,5 bilhões, em 1995, para US\$ 159,3 bilhões, em 2004, com um aumento de 65%. Em 1995, as exportações totalizaram US\$ 46,5 bilhões e as importações US\$ 50,0 bilhões, o que deixou um saldo negativo na balança co-

mercial de US\$ 3,5 bilhões. Bem diferente desse quadro deficitário, em 2004, as exportações somaram US\$ 96,5 bilhões e as importações US\$ 62,8 bilhões, com um saldo positivo de US\$ 33,7 bilhões, um recorde no comércio internacional de nosso país.

E os resultados de 2005 comprovam a manutenção do bom desempenho, pelo menos, no curto prazo. Com base nos dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), computados até outubro, a previsão é a de que, em 2005, o total das exportações alcance US\$ 114 bilhões e o das importações US\$ 72 bilhões, com um saldo de US\$ 42 bilhões. Contudo, a descoberta, no segundo semestre de 2005, de focos de febre aftosa em rebanho bovino do Mato Grosso do Sul representa uma forte ameaça para o agronegócio de exportação. Imediatamente após a divulgação da notícia, dezenas de países suspenderam a importação de carne brasileira. Além de terem que enfrentar esse problema real, órgãos governamentais e empresários convivem com uma ameaça potencial, representada pela possibilidade de contaminação de frangos com o vírus da gripe das aves.

Afinal, não custa lembrar, a participação do Brasil no total das exportações do mundo ainda é muito restrita. Segundo dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2004, a soma das exportações realizadas mundialmente ficou em US\$ 9,2 trilhões. A Alemanha, com uma cifra de US\$ 912 bilhões, ocupa o primeiro lugar, participando com 10% do total das exportações. Em segundo lugar, aparecem os Estados Unidos, com US\$ 819 bilhões; em terceiro, a China, com US\$ 593 bilhões; em quarto, o Japão, com US\$ 566 bilhões; em quinto, a França com US\$ 449 bilhões. O Brasil, embora seja o 14º país do mundo em valor de PIB, ocupa o 25º lugar entre os maiores países exportadores, contribuindo com apenas 1,1% do total exportado, abaixo do México, que participa com 2,1%, e da Espanha, com 2%.

É no âmbito desse cenário mais abrangente, envolvendo as estratégias do governo federal, que focalizamos, na seção a seguir, as linhas de ação do governo estadual para maior inserção da Bahia na economia internacional.

PERSPECTIVAS DA BAHIA NA ECONOMIA GLOBAL

O Plano Estratégico Bahia 2020, elaborado pelo governo estadual, prevê que serão adotadas linhas de intervenção pró-ativas e seletivas. O objetivo principal é viabilizar o fortalecimento da matriz econômica e o estreitamento dos vínculos intersetoriais, bem como elevar o grau da tecnologia empregada nos empreendimentos localizados neste Estado. O aumento da competitividade econômica, previsto no plano, visa a assegurar um maior grau de internacionalização da base produtiva instalada na Bahia. Para isso, é necessário que os produtos industrializados tenham maior valor na pauta de exportação. Para intensificar a produção de bens finais de forma competitiva, o governo estadual vem adotando medidas com o objetivo de fortalecer as redes de cooperação e das empresas de menor porte nas áreas urbanas; estimular a pequena produção rural, de modo a torná-la competitiva; investir na qualificação da mão-de-obra.

Em suma, as ações estratégicas concentram-se nas seguintes linhas de intervenção do planejamento estadual:

- Intensificar o grau de inserção da Bahia no mercado internacional;
- Promover o adensamento (consolidação) da matriz econômica e o fortalecimento tecnológico;
- Estimular formas de inclusão social;
- Incentivar a atração e o fomento empresarial, através de que se podem criar instrumentos de abrangência horizontal que se prestem à implantação das demais linhas de ação propostas.

Na formulação das estratégias, o governo levou em conta a estrutura setorial da economia baiana que, de acordo com dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI, é assim composta: setor primário, 10%; setor secundário, 42%; e setor terciário, 48%. Considera-se como objetivo estratégico o ganho de sinergia a ser obtido

com a soma das potencialidades do setor industrial e do agronegócio com as oportunidades do setor terciário, incluindo-se as atividades de serviços e o turismo. Como proposto no plano, os serviços industriais, como transporte, comunicação, finanças, publicidade, processamento e transmissão de dados, contribuem para elevar a produtividade e incrementar a dinâmica econômica.

O objetivo principal do Plano Estratégico Bahia 2020 é viabilizar o fortalecimento da matriz econômica e o estreitamento dos vínculos intersetoriais, bem como elevar o grau da tecnologia empregada nos empreendimentos localizados neste Estado

No que concerne ao setor turístico, o plano destaca que algumas regiões do Estado já desenvolvem atividades que incluem o setor hoteleiro, com oferta consolidada de leitos, e áreas de lazer e entretenimento. Está previsto maior aproveitamento da diversidade cultural e do patrimônio arquitetônico e histórico da Bahia. O que demanda a utilização de mecanismos de divulgação dessas riquezas nas esferas nacional e internacional.

No tocante ao comércio exterior, o plano destaca que a pauta de exportações da Bahia ainda é composta, predominantemente, de produtos intermediários, especialmente refino de petróleo, produtos petroquímicos e papel e celulose, produzidos por empresas de grande porte. Inclui-se na lista de exportadores um grupo de pequenas e médias empresas dos setores de fruticultura, fumo e tabaco e de beneficiamento de pedras, mármore e granitos. Por isso, estão previstas linhas de intervenção que, em paralelo ao processo de agregação local de valor e adensamento da matriz econômica, fortaleçam e ampliem a inserção do Estado nos fluxos internacionais de comércio.

Acrescente-se que, no que tange ao comércio exterior, o Estado da Bahia vem apresentando desempenho acima da expectativa. No decênio entre 1995 e 2004, houve um acréscimo no fluxo de comércio internacional de 125,8%, que passou de US\$ 3,1 bilhões para US\$ 7 bilhões. Em 1995, as exportações totalizaram US\$ 1,9 bilhão e as importações US\$ 1,2 bilhão, com um saldo na balança comercial de US\$ 700 milhões. Em 2004, o total das exportações ficou em US\$ 4,0 bilhões, enquanto as importações somaram US\$ 3 bilhões, com saldo positivo de US\$ 1 bilhão. Para 2005, estima-se um

crescimento em torno de 30% no valor das exportações, que deverá fechar o ano com US\$ 5,3 bilhões, prevendo-se um total de US\$ 3,1 bilhões nas importações, com um saldo na balança comercial recorde de US\$ 2,2 bilhões. Vale frisar que, com uma participação de 4,2% no total das exportações do país em 2004, a Bahia ocupa a 7ª posição entre os estados exportadores. O ranking é encabeçado por São Paulo, seguido de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Bahia, nessa ordem.

No Plano Estratégico Bahia 2020, estão previstos três conjuntos de ações que objetivam aumentar a inserção da Bahia no comércio global:

- Incentivar a exportação por meio do acesso a linhas de crédito existentes no âmbito dos organismos oficiais, admitindo-se, excepcionalmente, a participação do governo estadual, mediante utilização de fundos de aval que viabilizem o acesso a estes recursos por meio da redução do risco das operações.
- Criar canais institucionais que garantam o acesso das empresas de menor porte aos mercados externos, mediante oferta de suporte e atendimento a empresas exportadoras e de incentivo ao associativismo e de estímulo à formação de consórcios de exportação.
- Prover a Bahia de infra-estrutura portuária e retro-portuária, por meio da instalação de plataformas logísticas que assegurem a maximização das vantagens naturais oferecidas pelas áreas litorâneas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, destacamos os seguintes aspectos. No que se refere ao processo de globalização econômica, vimos que se trata de um fenômeno da História Moderna, iniciado em meados do século XIX. Mesmo enfrentando períodos de descontinuidade, esse processo chega ao início de terceiro milênio como um dos fatores-chave das relações econômicas contemporâneas.

Quanto à situação da economia global, fica evidenciado o predomínio dos Estados Unidos, que

participam com o elevado percentual de 28,5% da soma do PIB do mundo, computando-se dados de 184 países que integram as estatísticas do Banco Mundial. No decênio analisado, entre 1995 e 2004, o desempenho econômico mundial alcançou um resultado expressivo, com uma taxa acumulada de 41%. Nesse período, o Brasil amargou um decréscimo de 14,1% no valor do PIB. Um fato também experimentado pelo Japão, que sofreu uma queda de 12,6% em seu PIB, mas que continua absoluto como número 2 no ranking econômico. Do lado positivo, destaca-se o elevado crescimento, atingido por México, China, Índia, Arábia Saudita e Reino Unido, todos com taxa média acima de 8,0% ao ano.

No tocante à economia brasileira, vimos que a produção nacional concentra-se demasiadamente nos sete estados de maior valor de PIB. Um aspecto positivo refere-se ao desempenho do comércio exterior, com o saldo da balança comercial sendo suplantado a cada ano, desde 2001. E, para otimizar a participação do Brasil na economia global, o governo pretende reduzir a dependência da desvalorização cambial, compatibilizando o crescimento da economia com a necessidade de evitar déficits excessivos em transações correntes. Entretanto, é preciso levar em conta os aspectos negativos representados pelo surgimento de focos de febre aftosa no país, no segundo semestre de 2005, e pela possibilidade de prejuízos com uma eventual pandemia da gripe das aves.

Em termos de política de comércio exterior, os principais mecanismos previstos no PPA federal são: a) mudanças institucionais, a fim de reduzir o preço dos produtos nacionais em relação aos concorrentes estrangeiros; b) investimentos nas áreas de logística e de transporte; c) mudanças na estrutura de incentivo e controle do comércio exterior; d) definição de estratégia de promoção de exportações, escolhendo-se focos de atuação.

No caso da Bahia, como analisamos, o valor do fluxo de comércio exterior vem sendo suplantado a cada ano, com previsão de atingir US\$ 8 bilhões, em 2005. Para aumentar a inserção na economia internacional, o governo estadual vem adotando três conjuntos de ações que podem ser resumidos nos seguintes termos: incentivar a exportação me-

diante acesso a linhas de crédito oferecidas por organismos oficiais, inclusive com a participação do Estado, para viabilizar o acesso a estes recursos; criar canais institucionais que garantam o acesso das empresas de menor porte aos mercados internacional; e prover a Bahia de infra-estrutura portuária e retro-portuária, com a instalação de plataformas logísticas.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Plano estratégico Bahia 2020*. Disponível em: www.seplan.ba.gov.br. Acesso em: 20 set. 2005.
- BANCO MUNDIAL. *Produto interno bruto total*. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em: 30 set. 2005.
- BENTO, Vítor. *Os estados nacionais e a economia global*. Coimbra (Portugal): Almedina, 2004.
- IBGE. Produto interno bruto do Brasil. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: 15 out. 2005.
- IPIB. *Produto interno bruto mundial*. Disponível em: www.ipib.com.br. Acesso em: 20 maio 2005.
- MDIC. *Balança comercial*. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 30 out. 2005.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. World trade, in 2004: overview. Disponível em: www.wto.org. Acesso em: 30 out. 2005.
- PROMO. *Resultados do comércio exterior*. Disponível em: www.promobahia.com.br. Acesso em: 27 out. 2005.
- SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. PIB Brasil per capita e relação PIB Bahia/PIB Brasil. Disponível em: www.sei.ba.gov.br. Acesso em: 20 out. 2005.

A implantação da cadeia de produção de biodiesel no estado da Bahia – uma análise do período 2003-2005 e perspectivas para 2006

Roberto Fortuna Carneiro*

Resumo

A Bahia pode se inserir de forma dinâmica e competitiva no mercado global de biocombustíveis, graças às vantagens edafoclimáticas e sistêmicas que dispõe e pelo conjunto de políticas públicas que estão sendo implementadas. Os projetos executados no período 2003-2005, e os programados para 2006, já antecipam resultados favoráveis, a exemplo de investimentos globais de aproximadamente R\$ 266 milhões, que irão resultar em uma produção de óleos vegetais da ordem de 368 mil toneladas/ano e uma produção projetada de biodiesel em torno de 230 mil toneladas/ano, o que corresponde a 28,7% da meta nacional para o B2 que é de 800 milhões de litros. Além de avaliar as ações que estão sendo levadas a termo pelo Governo do Estado da Bahia para viabilizar a implantação da cadeia agroindustrial de produção de biodiesel no estado, o artigo discute também os gargalos que ainda persistem e os resultados sociais esperados.

Palavras-chave: biodiesel, meio-ambiente, diversificação da matriz energética, desenvolvimento socioeconômico, planejamento governamental.

Abstract

The Bahia may enter the global biofuels market in a dynamic and competitively manner, thanks to its edafoclimatic and systemic advantages as well as to the set of public policies that are being implemented. The projects carried out during 2003-2005, and those planned for 2006, already anticipate positive results, as for instance, global investments around R\$ 266 million that will result in vegetal oil production in the order of 368 thousand tons/year and an expected biodiesel production around 230 thousand tons/year. This corresponds to 28.7% of the national goal for B2 fuel of 800 million liters. Besides evaluating the actions that are being carried out by the Government of the State of Bahia to enable the implantation of an agroindustrial production chain of biodiesel in the state, this paper also discusses bottlenecks which still persist and social results anticipated.

Key words: *biodiesel, environment, diversification of the energy matrix, social-economic development, government planning.*

INTRODUÇÃO

Existe, atualmente no mundo, um emergente mercado de energias renováveis, graças às oscilações dos preços internacionais do petróleo, das incertezas em relação à longevidade das atuais reservas e da assinatura do Protocolo de Kyoto, que

prevê metas de redução de emissão de gases poluentes nas próximas décadas em todo o mundo. São energias que variam desde a solar, eólica, gaseificação da biomassa, álcool e biodiesel. O Brasil pode ser um dos países líderes desse mercado, fundamentalmente pelas vantagens edafoclimáticas e pela grande disponibilidade de terras que dispõe.

O objetivo desse artigo é tratar especificamente do biodiesel e, após uma breve contextualização acerca das suas características e das possibilidades de desenvolvimento desse biocombustível no país,

* Diretor de Fortalecimento Tecnológico Empresarial da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e Coordenador do Probiodiesel Bahia. Também é Professor dos cursos de Administração do Centro Universitário da Bahia – FIB e Faculdade Baiana de Ciências – FABAC. rcarneiro@secti.ba.gov.

avaliar as ações do Governo do Estado da Bahia para viabilizar a implantação da cadeia agroindustrial de produção de biodiesel no estado. Para tanto, será realizada uma rápida apresentação das vantagens da Bahia ingressar nesse mercado, uma avaliação do período 2003-2005, dos gargalos que ainda persistem e as perspectivas para 2006.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Por sua grande adaptabilidade aos motores do ciclo diesel, o biodiesel, quando usado como combustível puro (B100), é um substituto do diesel de petróleo ou um componente, quando misturado ao diesel, podendo variar de 5% (B5) a 20% (B20), ou em baixas proporções, como um aditivo de 1 a 4%. Devido a essas características, seu mercado é constituído, fundamentalmente, pelo transporte urbano; transporte geral (ferroviário, fluvial, máquinas agrícolas, etc.); motores estacionários e caldeiras.

Por ser produzido a partir de materiais de base renovável de origem vegetal e animal, é um produto biodegradável, não tóxico, que reduz a emissão dos gases tóxicos oriundos do escapamento dos veículos que provocam o efeito estufa. As matérias-primas vegetais são os óleos de soja, girassol, canola, milho, mamona, algodão, dendê, babaçu e pequi, entre outros. Pode ser obtido também de gorduras animais, a exemplo do sebo bovino e do óleo de peixe.

Produzido e explorado comercialmente em países como os EUA, Itália, França e Alemanha, o biodiesel começa a se tornar realidade também no Brasil. A meta estipulada pelo governo brasileiro para a produção desse biocombustível, já em 2006, está baseada na substituição de 2% do consumo interno de diesel, o que corresponde a aproximadamente 800 milhões de litros de biodiesel por ano (tomando como base o consumo nacional de diesel em 2005).

No Gráfico 1 observa-se que, até 2010, segundo projeções da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), o biodiesel puro (B100) somado às misturas (óleo diesel mais biodiesel), nas diversas proporções, irá superar os demais

produtos utilizados como combustível veicular.

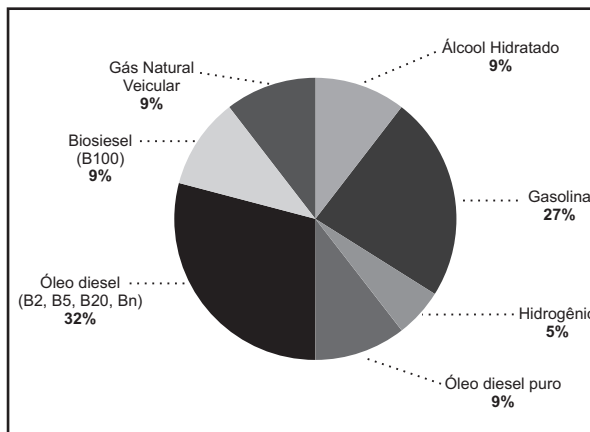
Para garantir a concretização dessas projeções, o Governo Federal lançou, em 06 de dezembro de 2004, um arcabouço regulatório para esta atividade no país: o Marco Regulatório do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, que autoriza o uso comercial desse biocombustível no Brasil. Esse conjunto de atos legais estabeleceu os percentuais de mistura do biodiesel ao diesel de petróleo, a rampa de mistura, a forma de utilização e o regime tributário com diferenciação por região de plantio, por oleaginosa e por categoria de produção (agronegócio e agricultura familiar), com base no IPI, PIS/PASEB e COFINS. Além

disso, criou também o Selo Combustível Social, a figura do produtor de biodiesel, estabeleceu as especificações do biocombustível e estruturou a cadeia de comercialização. Para regular esta atividade criou a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, que passa a ser responsável pela regulação e fiscalização desse novo produto no país.¹

Como se pode notar, esse conjunto de políticas públicas visam, a exemplo do que ocorreu com o Pró-Álcool, a criar as condições estruturais necessárias ao surgimento no país de uma cadeia agroin-

A meta estipulada pelo governo brasileiro para a produção desse biocombustível, já em 2006, está baseada na substituição de 2% do consumo interno de diesel, o que corresponde a aproximadamente 800 milhões de litros de biodiesel por ano

Gráfico 1
Futura matriz de combustíveis



Fonte: ANP, 2004

¹ Este conjunto de atos normativos pode ser consultado na íntegra no portal web do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel no endereço: <http://www.biodiesel.gov.br>

ustrial integrada, formada por vários “elos”, que tem seu início na atividade agrícola e termina na distribuição direta ao consumidor nos milhares de postos de abastecimento de combustíveis espalhados pelo território nacional. A Figura 1 retrata essa cadeia e exemplifica a complexidade do trabalho de “montar” esses diversos elos de maneira integrada e, principalmente, sustentável.

Entender essa lógica é fundamental para se compreender a segunda parte deste artigo que são as ações que foram construídas pelo governo estadual, através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI) e de seus diversos parceiros, para iniciar a implantação dessa cadeia no estado.

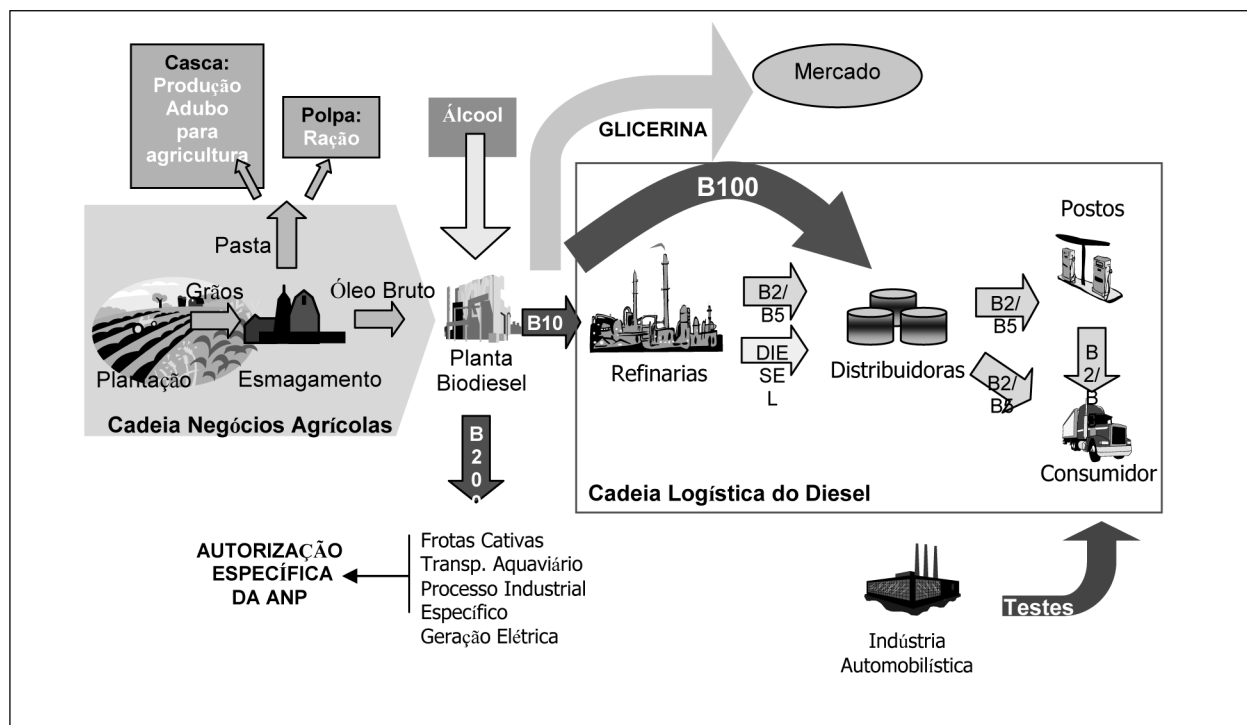
A PRODUÇÃO DE BIODIESEL NA BAHIA

A Bahia se posiciona como um estado estratégico nesse cenário de diversificação da matriz energética nacional, pois dispõe de enorme potencial para a produção de biodiesel devido aos seguintes pontos:

- Aptidão de clima, solos e disponibilidade de terras para a produção de oleaginosas;
- Diversidade de culturas aptas à produção de biodiesel: soja, girassol, mamona, dendê, algodão e excelente aptidão para pinhão manso;
- Capacidade instalada de pesquisa e desenvolvimento para suporte ao setor: Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC; Universidade Federal da Bahia – UFBA; Universidade Salvador – UNIFACS; SENAI-CETIND; SENAI-CIMATEC (entre outros);
- Experiência governamental em programas voltados para a agricultura familiar.

Com base no enorme potencial do mercado internacional e nacional de energias renováveis, nos instrumentos legais e tributários criados pelo governo federal e pelas vantagens apresentadas pela Bahia para a produção de biodiesel, o Governo do Estado vislumbrou a excelente oportunidade de ingressar neste mercado e criou, através da SECTI, um programa para viabilizar sua inserção nessa cadeia de produção: o Probiodiesel Bahia. A seção a seguir

Figura 1
Cadeia agroindustrial de produção do biodiesel



Fonte: ANP, 2004

busca, precisamente, avaliar as ações estruturantes realizadas no período 2003-2005.

PROBODIESEL BAHIA – UMA AVALIAÇÃO DO PERÍODO 2003-2005

Como afirmado anteriormente, produzir biodiesel significa implantar uma nova cadeia agroindustrial integrada, e toda nova atividade possui, no seu início, pouco controle sobre as variáveis, pouca informação e conhecimento e pouca articulação entre os envolvidos. Nesse sentido, o período 2003-2005 se constituiu como a fase de estruturação do programa, da rede de relacionamentos e da construção da carteira de projetos. Etapas vitais para viabilizar a implantação dessa cadeia no estado. No ano de 2003, início do Programa, foram estabelecidas 03 metas: 1) Elaboração de um plano de trabalho que cobrisse o período dos quatro anos de governo; 2) Elaboração do Programa de Biodiesel da Bahia e, 3) Criação da Rede Baiana de Biocombustíveis.

A primeira meta (Quadro 1), desenvolvida pela SECTI e seus parceiros, possui desde o mapeamento sobre quem é quem na atividade de pesquisa do biodiesel na Bahia, realizado em 2003, até a produção em escala comercial ao final de 2006

Quadro 1

Meta 1. Elaboração do plano de trabalho

Probiobiodiesel Bahia - Plano de Trabalho para o período 2003-2006

Ano	Metas
2003	Identificação dos atores estratégicos para formalização de parcerias.
	Workshop para definição dos gargalos e potencialidades da produção de biodiesel na Bahia.
	Workshop para elaboração do Programa: papéis, funções e prioridades.
	Criação da Rede Baiana de Biocombustíveis.
2004	Fortalecimento da Base Científica
	Apoio à produção de sementes, novos cultivares e oleaginosas.
	Fortalecimento e ampliação da produção de biodiesel (projetos piloto rota etílica/mamona (UESC e UFBA).
2005	Projetos Integrados para produção de oleaginosas/óleo/biodiesel/co-produtos.
	Teste em Frotas Cativas.
	Co-produtos do Biodiesel.
2006	Captação de Investimentos.
	Produção em Escala Comercial.

e início de 2007.

De posse desse plano (e ainda em 2003), a ação seguinte foi a realização de um workshop que reuniu todos os atores identificados na fase anterior para estruturação de um programa que, a partir de políticas coordenadas, funcionasse como um instrumento para o fomento à produção de biodiesel no estado da Bahia.

Meta 2. Elaboração e estruturação do probiodiesel Bahia

Os diversos atores reunidos definiram que o Objetivo Estratégico que melhor definiria o Probiobiodiesel Bahia seria: “Produzir um combustível proveniente de matéria-prima 100% renovável e sua posterior introdução na matriz energética estadual e nacional”. E como Objetivos Específicos:

- 1. Ampliar e consolidar a produção e o processamento de oleaginosas no estado da Bahia.
- 2. Fortalecer a agricultura familiar integrando-a à cadeia de produção de biodiesel.
- 3. Fomentar o surgimento de micro e mini-usinas (fixas ou móveis) pilotos, distribuídas pelo espaço regional de forma a ampliar o conhecimento acerca da cadeia de produção e beneficiar cooperativas de agricultores familiares.
- 4. Fomentar a implantação de plantas em escala comercial (produção contínua).
- 5. Tornar a Bahia um exportador de biodiesel, aproveitando suas vantagens logísticas para distribuição de combustíveis.

Foi também definido que os principais beneficiários desse programa no estado deveriam ser, principalmente, os pequenos produtores rurais organizados sob a forma de cooperativas e associações. Mas, também, seriam contemplados os agroinvestidores, os produtores de óleos vegetais, interessados em verticalizar a produção para biodiesel e os empresários dispostos a investir exclusivamente na produção de biodiesel ou na cadeia integrada de produção.

Por entender que o biodiesel ainda é uma atividade produtiva emergente, que requer a estru-

turação e encadeamento dos diversos “elos” da sua cadeia de produção, o programa foi elaborado a partir de eixos estruturantes, sendo que a cada eixo correspondeu um conjunto de estratégias que, por sua vez, dá origem a um conjunto de ações da forma que se segue no Quadro 2.

Instituído o programa, partiu-se para a etapa seguinte do plano de trabalho, que foi a criação de uma ampla rede de parcerias para promover uma maior efetividade tanto na elaboração quanto na execução dos projetos apoiados pelo Probiodiesel Bahia.

Quadro 2
Estruturação do Probiodiesel Bahia

Eixos estruturantes	Estratégias
Governança	Criação da Rede Baiana de Biocombustíveis.
	Criação do Comitê Executivo do Probiodiesel Bahia.
Fortalecimento da Base Científica	Suporte à Rede Tecnológica e Laboratorial.
	Apoio Financeiro a Estudos, Projetos e Pesquisa & Desenvolvimento.
	Apoio à Formação de Recursos Humanos.
Fortalecimento da Produção de Oleaginosas	Organização da Produção
	Produção de sementes e melhoramento de cultivares.
	Fomento à Ampliação da Área Plantada com Oleaginosas no Estado da Bahia.
Eventos de Sensibilização	Realizar e apoiar a realização de um conjunto de eventos que despertem o interesse das prefeituras, universidades e dos investidores em potencial.
Fomento à Atividade Empresarial	Elaborar um Guia de Orientação ao Investidor.
	Desenvolver um conjunto de mecanismos para atração de investidores.
	Fomentar a Implantação de Plantas em Escala Comercial para Produção de Biodiesel no Estado da Bahia.
	Apoio à Formação de Mercado Consumidor
Biodiesel e Inclusão Social	Integração PROBIODIESEL / Pequena Produção Familiar

Meta 3. Criação da rede baiana de biocombustíveis

A Rede é uma estrutura não hierárquica baseada nos trabalhos de Sabato e Botana (1968) *apud* Lima (1999), que tratam da interação entre as organizações e das trocas de recursos e informações entre elas, conhecido como Triângulo de Sabato. Este triângulo é formado por três vértices: no vértice superior, como coordenadora do processo de integração, estão as instituições governamentais, nas bases estão, de um lado, universidades e centros de P&D e, do outro, as empresas. O objetivo é a promoção do desenvolvimento tecnológico a partir da interação entre os diversos agentes.

Inspirada por esse modelo foram definidos os objetivos para a Rede Baiana de Biocombustíveis:

- Promover a interação entre os diversos atores (governo, universidades públicas e privadas, empresas privadas, organizações não governamentais, agentes financeiros, entre outros) interessados na cadeia produtiva do Biodiesel;
- Fomentar pesquisas para o desenvolvimento de tecnologias e a capacitação dos diversos segmentos que fazem parte do Programa de Biodiesel da Bahia;
- Criar um banco de dados com informações das diversas áreas ligadas à Cadeia de Produção de Biodiesel;
- Elaborar e submeter projetos cooperativos envolvendo governo/empresa/universidade aos editais temáticos e fundos setoriais.

A Rede é a grande responsável pela maior parte dos projetos que serão apresentados nos Quadros 3, 4, 5 e 6.

No ano de 2004, de posse de um programa relativamente já bem estruturado e de uma Rede já formada, surge a carteira de projetos do Probiodiesel Bahia. Cada projeto elaborado e/ou apoiado pela SECTI e seus parceiros, ao mesmo tempo em que procurou atender aos eixos estruturantes definidos pelo Programa, buscou também atender aos diferentes elos da cadeia de produção.

Carteira de projetos do probiodiesel Bahia por eixo estruturante**Quadro 3****Eixo Estruturante: fortalecimento da base científica**

Projeto	Parceiros	Recursos em R\$	Estágio atual
1. Laboratório de Referência - Avaliação de Desempenho e das Emissões Atmosféricas de Motores Ciclo Diesel	SECT/FAPESB/MCT/FINEP/UFBA	450.000,00	Tomada de preços para licitação de equipamentos
2. Laboratório de Referência em Análise de Qualidade em Biocombustíveis	SECT/FAPESB/MCT/FINEP/UESC	450.000,00	Executado
3. Rede Baiana de Biocombustíveis 3.1. Elaboração do Plano Estratégico 3.2. Elaboração do Portal Web da Rede	Caraípe Informática e Fatos e Dados	10.500,00	Executado
4. Desenvolvimento de Projeto para Unidade Industrial de Processo Contínuo na rota etílica	SECT/FAPESB/UESC/UFBA/ MCT/FINEP/TECBIO	100.000,00	Em conclusão
5. Planta Piloto de Produção de Biodiesel e pesquisa de co-produtos - UFBA	UFBA/NORDESTE GENERATION/SECTI	397.632,00	Em conclusão
Total do Eixo		1.408.132,00	

Quadro 4**Eixo estruturante: fortalecimento da produção de oleaginosas**

Projeto	Parceiros	Recursos em R\$	Estágio atual
1. Elaboração do Sistema de Produção de Mamona (conjunto de técnicas e de tecnologias utilizadas para a produção da mamoneira em diferentes agroecossistemas e condições edafoclimáticas)	SECT/SEAGRI/SECOMP/ EBDA/ EMBRAPA	50.000,00	Executado
2. Melhoramento de Cultivares de Mamona: a) seleção massal estratificada em algumas cultivares; b) introdução, avaliação e seleção de novas cultivares nas diferentes regiões produtoras; c) redução do porte de algumas cultivares.	SECT/SEAGRI/SECOMP/ EBDA/EMBRAPA	37.000,00	Em execução
3. Produção de Sementes Básicas de Mamona	SECT/SEAGRI/SECOMP/ EBDA/EMBRAPA	50.000,00	Fase final de execução
Total do Eixo		137.000,00	

Quadro 5**Eixo estruturante: eventos de sensibilização realizados no período 2003-2005**

Projeto	Parceiros	Recursos em R\$	Executado
Stand no AGRISHOW NORDESTE em 2004 e 2005, município de Luís Eduardo Magalhães - 14 a 18 de junho.	SECT/SEAGRI/SICM/EBDA	64.000,00	Executado
I e II Seminário Nacional de Políticas para o Biodiesel - 2003 e 2004. Salvador-Ba.	SECT/FAPESB-Rede Baiana de Biocombustíveis	92.000,00	Executado
Workshops da Rede Baiana de Biocombustíveis 1993-1995 (04 eventos)	SECT/Rede Baiana de Biocombustíveis	6.500,00	Executado
Stand e palestra na Feira da Agricultura Familiar - AGRIFAM 2004 no município de Irecê-Ba.	SECT/SEAGRI/EBDA/SECOMP	25.000,00	Executado
Stand na FEIPETRO.2004 no Centro de Convenções Bahia.	SECT/FAPESB/UFBA/UESC	20.000,00	Executado
Apresentação do PROBIODIESEL BAHIA no 2º Congresso Brasileiro de Plantas Oleaginosas, Óleos, Gorduras e Biodiesel, Varginha/MG - 27 a 29 de julho.	Governo Federal/Gov. de Minas	-	Executado
Apoio ao ENAGRO 2005, Fiesta Convention Center - 08 e 09 de setembro.	SECTI	6.000,00	Executado
Apoio ao Seminário Nacional sobre Biocombustíveis, nos dias 30 e 31 de agosto e 01 de setembro, no auditório dos Correios.	Ass. Comercial/Bolsa de Mercadorias/IMC/SECTI/Outros	10.000,00	Executado
Total do Eixo		223.500,00	

Quadro 6**Eixo estruturante: fomento à atividade empresarial**

Projeto	Parceiros	Recursos em R\$	Estágio atual
Estudo de Logística Integrada e de Viabilidade Técnica e Econômica da Cadeia de Produção de Biodiesel no Estado da Bahia	SECTI/FAPESB/PUC	80.000	Executado
Unidade Demonstrativa de Irecê/Lapão	SECTI/MI/SECOMP/Pref. Irecê/SEAGRI/EBDA/CODEVASF	1.360.000,00	Em fase de contratação.
Elaboração do Guia do Investidor	SECTI/SEFAZ/SICM/SEINFRA/SEAGRI/SECOMP	26.000,00	Em fase de Produção gráfica.
Total do Eixo		1.466.000,00	

O destaque do Eixo de Fomento Empresarial foi a contratação, em 2005, de um Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica da Cadeia de Produção de Biodiesel no Estado da Bahia. Este estudo incorpora a modelagem de uma logística integrada para promover o suporte necessário à nascente cadeia de produção de biodiesel nas regiões consideradas prioritárias pelo programa. Esta é uma ação estratégica, pois, como foi dito no início desse artigo, o biodiesel é o resultado de uma cadeia agroindustrial que possui vários elos que precisam ser interligados de maneira sustentável por uma logística eficiente que integre desde as zonas de produção de oleaginosas até os postos de distribuição desse biocombustível, passando pelas usinas de esmagamento que produzem o óleo e as unidades de produção de biodiesel. Para criar essa logística integrada a SECTI contratou a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC.

O trabalho da PUC consiste basicamente de propor a integração da infra-estrutura e das condições logísticas oferecidas pela Bahia. Esse trabalho possui uma forte aderência com um outro importante programa do governo estadual conduzido pela Secretaria de Infra-estrutura – SEINFRA que é o Programa Estadual de Logística (PELT).

Esse trabalho visa encontrar os menores custos logísticos para as empresas que queiram se localizar no estado e produzir biodiesel. Para tanto estão sendo estudadas a infra-estrutura disponível de portos, a malha rodoviária e ferroviária, a hidrovía do rio São Francisco e a navegação de cabotagem e as regiões consideradas estratégicas para a cadeia de produção de biodiesel em função dos volumes de produção, da produtividade e custos das diversas oleaginosas consideradas e do mercado.

Apesar de boa parte desses projetos já estar em fase de conclusão, alguns ainda estão em execução e deverão estar concluídos no início de 2006. Muitas das dificuldades encontradas na execução desses projetos devem-se a atrasos na liberação dos recursos por parte do governo federal. Parte dos problemas decorre também da falta de cultura de trabalho em rede de muitas instituições e às agendas específicas de cada parceiro, que não necessariamente têm o biodiesel em primeiro lugar na lista de suas prioridades.

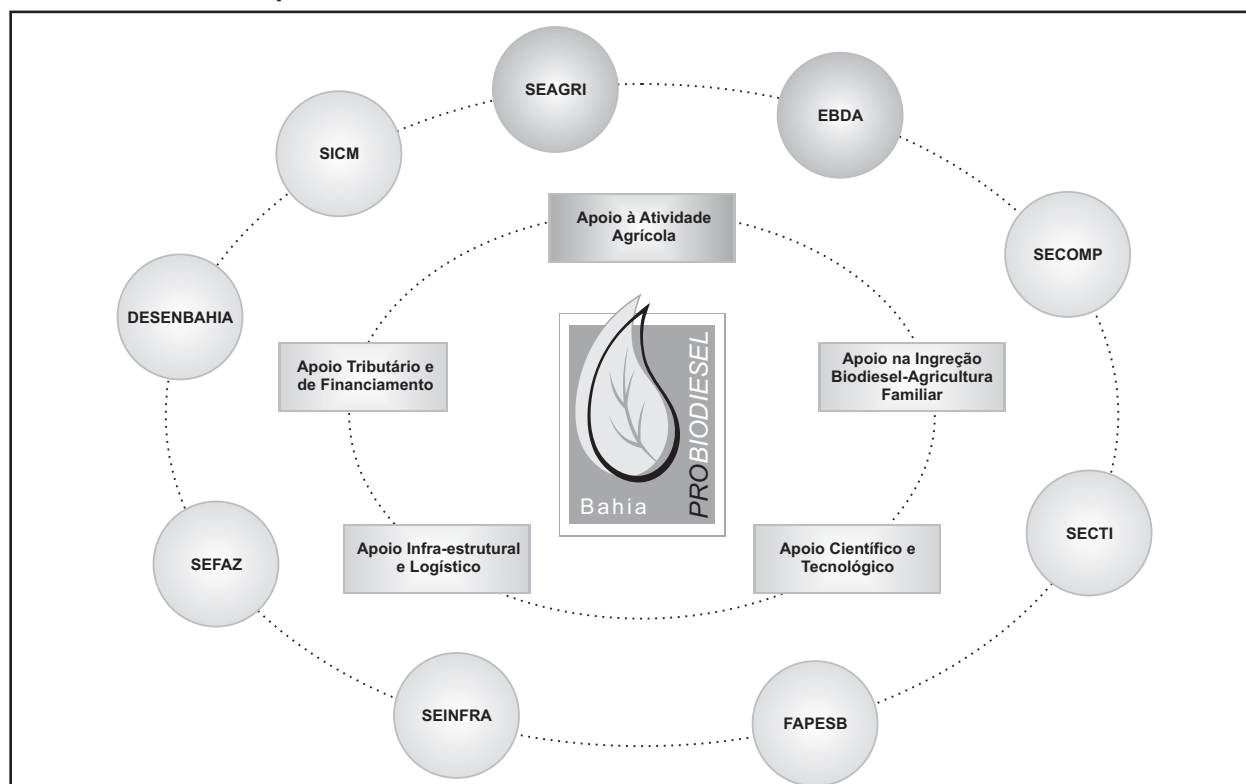
AÇÃO GOVERNAMENTAL DE FOMENTO

Uma outra importante ação de caráter estruturante no ano de 2005, principalmente no que se refere à questão da governança do Programa para tornar a Bahia um importante produtor/exportador de biodiesel, foi a criação de um Comitê Executivo, formado por um conjunto de Secretarias de Estado e de mecanismos governamentais de fomento, estruturados na Figura 2.

A reunião das secretarias de Estado, sob a forma de um Comitê, garante uma ação integrada e em rede e dá maior agilidade na implantação das ações de interesse do programa. Esse Comitê possui a coordenação do Vice-governador do Estado, também Secretário de Infra-estrutura, cabendo o papel de Secretaria Executiva à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Para apoiar a implantação e consolidação da cadeia de produção de biodiesel no Estado da Bahia, o Comitê Executivo do Probi biodiesel Bahia opera alguns mecanismos de fomento para promover desde o agronegócio empresarial até a agricultura familiar,

Figura 2
Comitê executivo do probiodiesel Bahia



garantindo assistência técnica aos agricultores, associações e cooperativas e apoiando a organização da produção e a implantação de infra-estrutura como: instalação de armazéns, agroindústrias, sistema comunitário de irrigação e outros.

A SECTI e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) financiam pesquisas para o desenvolvimento de tecnologias de processo e produto, a capacitação de recursos humanos em produção, avaliação e certificação de biodiesel. Participa também em projetos cooperativos, envolvendo governo/empresa/universidade, para os editais temáticos e fundos setoriais do governo federal. A FAPESB concede ainda bolsas de pesquisa, apóia projetos de estruturação, ampliação e melhoria de laboratórios e eventos técnicos ligados à cadeia de produção do biodiesel.

Os incentivos oferecidos pelo Governo da Bahia dizem respeito principalmente ao ICMS. Seja no que se refere à dilação de parte do imposto devido por um período de até 72 (setenta e dois) meses, seja ao diferimento do ICMS incidente sobre as aquisições no exterior de máquinas e equipamen-

tos necessários à produção e destinados a integrar o ativo fixo da Empresa. Também, nas operações internas relativas às aquisições de bens destinados ao ativo fixo produzidos neste estado e nas aquisições de bens destinados ao ativo fixo em outra unidade da Federação, relativamente ao diferencial de alíquotas.

Além disso, através do Decreto Nº 9.426 de 17/05/2005 (DOE de 18/05/2005), o Estado concede isenção do ICMS nas operações internas com produtos vegetais destinados à produção de biodiesel (Convênio CONFAZ nº 105/03), ficando a isenção condicionada à utilização dos produtos na finalidade a que se destinam.

O governo também concede apoio na identificação dos principais gargalos logísticos de produção e distribuição de oleaginosas, óleo e biodiesel e parcerias, tanto para o desenvolvimento de soluções logísticas integradas quanto na implementação de estradas que permitam a integração dos diferentes elos do setor produtivo. Apóia ainda a elaboração e implantação de soluções energéticas para o setor produtivo localizado no meio rural.

Além desses instrumentos, o Governo da Bahia garante apoio institucional junto aos órgãos competentes nas esferas federal e municipal, objetivando a obtenção pela empresa de redução do imposto de renda (75% do imposto sobre os lucros durante dez anos), nos termos da legislação da ADENE; assistência na obtenção de licenças necessárias para a operação do empreendimento e acesso aos recursos do Fundo Constitucional do Nordeste – FNE, operado pelo Banco do Nordeste do Brasil – BNB.

PERSPECTIVAS PARA 2006

Construir uma cadeia agroindustrial de forma integrada e sustentável, como foi dito anteriormente, é uma tarefa que requer não só um conjunto de políticas públicas com metas, ações, prazos e responsabilidades claramente definidas, além disso, requer também, um volume de recursos significativos. Essas políticas devem abranger todos os elos da cadeia, sob pena de permanecerem “brechas” que prejudicarão o perfeito encadeamento da produção.

Apesar de o programa baiano ser um dos mais avançados, em termos do conjunto dos projetos e da abrangência de temas, comparado aos seus congêneres de outros estados, muitos gargalos ainda persistem para a consolidação dessa cadeia produtiva na Bahia. Os principais gargalos ainda a serem enfrentados por um conjunto de ações ordenadas são:

- Produção local ainda insuficiente de oleaginosas para atender a demanda adicional que será gerada pela produção de biodiesel.
- Necessidades de maiores pesquisas para obter o domínio do processo contínuo na rota etílica (uso do álcool como reagente em substituição do metanol).
- Realização de testes em frotas cativas com o biodiesel produzido na Bahia para avaliar o seu desempenho em motores diesel.
- Estudos e pesquisas para encontrar novos usos

para a glicerina (um subproduto, 10% do peso)

- Tecnologias para desintoxicação da torta de mamonha para uso como ração animal.
- Pesquisas de melhoramento genético para desenvolver novos cultivares com maior teor de óleo
- Melhoria da infra-estrutura viária para interligação das áreas de produção de oleaginosas, óleo, biodiesel e centros consumidores.

Para fazer frente a esses desafios, a SECTI, juntamente com seus parceiros da Rede Baiana de Biocombustíveis, programou atividades para o período 2006-2007 apresentadas no Quadro 7.

Como se pode notar, os projetos contêm desde um forte pacote de apoio tecnológico e fomento à produção agrícola quanto de captação de investimentos, perfazendo um total de R\$ 8.570.000,00 até 2007, período de vigência do Plano Plurianual 2004-2007.

Construir uma cadeia agroindustrial de forma integrada e sustentável é uma tarefa que requer não só um conjunto de políticas públicas com metas, ações, prazos e responsabilidades claramente definidas, além disso, requer também, um volume de recursos significativos

RESULTADOS ESPERADOS

Os principais resultados das ações realizadas no período 2003-2005 e as programadas para 2006 resultam em um investimento total, contabilizando recursos do governo federal, estadual e empresas, da ordem de R\$ 256 milhões de reais (Quadro 8).

Parte considerável desse investimento, R\$ 242 milhões, são recursos de empresas atraídas pelas vantagens oferecidas pelo Estado. Todas essas empresas já assinaram Protocolos de Intenção com o governo, alguns estão na fase dos estudos de micro-localização, e uma em fase de solicitação das licenças ao CRA – Centro de Recursos Ambientais, que são a PETROBRAS e a Brasil Biodiesel (Quadro 9)

Os investimentos atraídos permitirão à Bahia produzir 230 milhões de litros de biodiesel por ano, atendendo a 28,7% da meta nacional para o B2 que é de 800 milhões de litros já a partir de 2006. O excedente de óleo produzido (138 mil ton/ano) será destinado ao mercado internacional por pelo menos duas empresas.

Quadro 7

Eixo estruturante	Projeto	Parceiros	Valor	Situação atual
Fortalecimento da Base Científica	Projeto de Avaliação do Biodiesel B5 em Frotas Cativas - Sistemas Common Rail	SECT/UNIFACS/FORD /FIEB-IEL/UFBA/PETROBRAS	2.500.000,00	Detalhamento do orçamento do projeto
	Chamada Pública MCT/FINEP nº 11/2005 Implantação de uma unidade escola de produção de biodiesel na microrregião do Baixo Sul	SECT/SECOMP/UESC/TECBIO/OP-ALMA/AMUBS/FINEP	700.000	Convênio assinado aguardando liberação de recursos
	Co-Produtos do Biodiesel - COBIO	SECT/SENAI-CETIND/UFBA/PETROBRAS/CEFET/UESB/MCT/FINEP	2.800.000,00	Convênio assinado
	Pesquisa de melhoramento genético do pinhão manso, licouri e girassol	SECT/SECOMP/EBDA/UEFS/COD-EVASF	450.000,00	Elaboração do Projeto Executivo
Fortalecimento da Produção de Oleaginosas	Arranjo Produtivo Local da Mamona/Óleo	SECT/CODEVASF/Fund.CAIRÚ/M-DA/Territórios	2.100.000,00	Início da 1ª etapa
Fomento à Atividade Empresarial	Road-Show na FIESP para apresentação do Probiobiodiesel Bahia e rodada de negócios	SECT/SICM/SEAGRI/DESENBAHIA/SEFAZ/FIEB	20.000,00	Elaboração do Guia do Investidor e da programação
Total do Eixo			8.570.000,00	

Quadro 8**Total parcial dos investimentos por eixo estruturante - 2003-2007**

Eixo estruturante	Investimento (em R\$)
1. Fortalecimento da Base Científica	9.978.132,00
2. Fortalecimento da Produção de oleaginosas	2.237.000,00
3. Eventos de Sensibilização	223.500,00
4. Fomento à Atividade Empresarial	242.070.000,00
5. Fortalecimento da Cadeia de Produção de Biodiesel	1.466.000,00
Total	255.994.632,00

Fonte: Probiobiodiesel Bahia

Os dados permitem observar também o peso que a RMS exerce na produção de biodiesel devido às suas vantagens logísticas, a exemplo da presença da Refinaria de Mataripe, da Base de Distribuição de Combustíveis (BECAN) da PETROBRAS com modais rodo-hidro-ferroviário e por dutovia, mercado consumidor de Salvador.

Um outro resultado significativo diz respeito ao total de empregos diretos e indiretos previstos para serem gerados pelos projetos apresentados pelas empresas. São 1.292 empregos diretos, principalmente na atividade industrial, e 2.750 indiretos (como muitas empresas ainda não informaram, este número tende a ser superior ao citado neste artigo).

Outro dado significativo é o total de famílias que serão beneficiadas diretamente por estes projetos, no primeiro ano de funcionamento das empresas (à medida que as escalas de produção forem aumentando ao longo dos anos, a demanda por matéria-prima vai aumentar o total de famílias beneficiadas) um total de 97.300 famílias (Quadro 10).

Outros importantes resultados a serem destacados são a interiorização do desenvolvimento, principalmente do semi-árido; agregação de valor a

Quadro 9**Eixo estruturante: captação de investimentos**

Empresa	Invest. (em milhões de R\$)	PRODUÇÃO (ton/ano)		Oleaginosa priorizada	Local
		ÓLEO	BIODIESEL		
DAGRIS	121,4*	250.000	100.000	Algodão e Girassol	Luís Eduardo (esmagadora)/RMS (biodiesel)
Brasil Biodiesel	8,0	29.000	**	Mamona	Iraquara
ORBITRADE	40,5*	45.000	90.000	Mamona	Ourolândia (esmagadora)/Feira de Santana (biodiesel)
PETROBRAS	72,8*	44.000,00-	70.000	Mamona e Pinhão Manso	RMS (biodiesel)
Total	242,07	368.000	260.000	-	-

Fonte: Projetos das empresas

* Contempla investimentos em unidade de esmagamento e de produção de biodiesel

** Não informou

Quadro 10

Total de empregos diretos e indiretos e número de famílias beneficiadas

Empresa	Local	Empregos		Total de famílias beneficiadas
		Diretos	Indiretos	
DAGRIS	Luís Eduardo	242	800	30.000
	RMS	*	*	
Brasil Biodiesel	Iraquara	200	-	23.800
ORBITRADE	Ouroândia	250	750	3.500
	Feira de Santana	400	1.200	-
PETROBRAS	RMS	200	*	40.000
Total		1.292	2.750	97.300

Fonte: Dados extraídos dos protocolos de intenções assinados pelas empresas e dos projetos
* Não informou

matérias-primas locais; geração de novos negócios (torta da mamona, glicerina, etc.); e a diversificação da matriz energética estadual.

REFERÊNCIAS

BRASIL é o primeiro do mundo em biodiesel. *O Estado de São Paulo*, caderno A. p. 18 Ciência e Tecnologia. 30 mar. 2003.

BRASIL. Lei Nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. Dispo-

nível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 05 set. 2005.

BRASIL. Lei 11.116, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre o Registro Especial na Secretaria da Receita Federal do produtor e importador de biodiesel sobre e as contribuições do PIS, PASEB e COFINS.6. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Resoluções ANP No. 41 e 42 de 24 de novembro de 2004 Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 05 set. 2005.

CARNEIRO, Roberto. A produção de biodiesel na Bahia. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador: SEI, n. 112, p. 35-43, set. 2003.

HOLANDA, Ariosto. *Biodiesel e inclusão social*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 200 p. (Série cadernos de altos estudos, n. 1)

LIMA, Marcos Cerqueira. *Inserção de um agente indutor da relação universidade empresa em um sistema de inovação fragmentado*. Salvador: Faculdade de Tecnologia Empresarial. 1999. 220 f.il

OLIVEIRA, Luciano Basto. Biodiesel. Combustível limpo para o transporte sustentável. In: RIBEIRO, Suzana Kahn (coord). *Transporte sustentável*. Alternativas para ônibus urbanos. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2002. p. 77-110.

PROGRAMA NACIONAL DE PRODUÇÃO E USO DO BIODIESEL. Atos normativos do Governo Federal. Disponível em: www.biodiesel.gov.br. Acesso em: 05 set. 2005.

A indústria de laminados planos no Brasil e perspectivas de sua implantação na Bahia

Adary Oliveira*

Resumo

A instalação de uma usina siderúrgica para a produção de aços planos na Bahia é abordada neste artigo com o objetivo de tornar evidentes, para os investidores do setor, várias informações úteis a um estudo de localização industrial. A descrição da produção brasileira de aços planos, suas principais aplicações, a distribuição regional do consumo aparente, as projeções macroeconômicas e as intenções de investimentos no setor por empresas nacionais e estrangeiras, antecede aos argumentos que evidenciam as vantagens da Bahia como localização adequada para o empreendimento. O crescimento da demanda por laminados planos é analisado, considerando a expansão promovida pela indústria do automóvel, as possibilidades futuras com a retomada da construção de plataformas *offshore* em São Roque do Paraguaçu e da construção naval na Base Naval de Aratu.

Palavras-chave: produtos siderúrgicos, laminados planos, projeções, consumo, investimentos.

Abstract

This paper addresses the installation of a steel mill plant for the production of flat steel in Bahia aiming to call the attention, of investors in the sector, to various data useful in the assessment of industrial location. The description of the Brazilian flat steel production, its main applications, the regional distribution of apparent consumption, the macroeconomic projections and the investment intentions in the sector by national and foreign companies, precede the arguments that evidence the advantages of Bahia as a proper localization for the enterprise. The demand growth for flat rolled products is analyzed considering the expansion furthered by the car industry, the future possibilities with the retaken construction of platforms offshore in São Roque do Paraguaçu, and the naval construction at the Naval Base of Aratu.

Key words: steel products, flat rolled products, projections, consumption, investments.

INTRODUÇÃO

A instalação da Refinaria Landolfo Alves – RLAM, em Mataripe, Candeias, em 1950, deu início, na Bahia, a um ciclo de industrialização baseado na indústria de petróleo e gás. A indústria química e petroquímica foi um desdobramento natural da exploração, produção e refino de petróleo e gás e garantiu, através da produção de petroquímicos

básicos, de primeira e segunda geração, o abastecimento de fábricas do Sudeste. A infra-estrutura industrial construída pelo Estado da Bahia para garantir o bom funcionamento das diversas unidades instaladas, a formação de novos recursos humanos e o aparelhamento do setor educacional para atendimento da crescente demanda de mão-de-obra especializada, além da oferta diversificada de produtos químicos e insumos industriais diversos tornaram a Região Metropolitana de Salvador – RMS um dos locais dotado de ambiente de investimentos dos mais promissores e capazes de atrair, cada vez mais, novos investimentos industriais.

* Engenheiro Químico, Doutor em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona, professor da Universidade Salvador – UNIFACS. adary@sicm.ba.gov.br

A implantação do Complexo Industrial Ford Nordeste, a indústria calçadista, as novas fábricas de pneus e ampliação da existente em Feira de Santana, e inúmeros fabricantes de produtos finais que estão sendo atraídos para a Bahia, com vistas voltadas para os mercados nacionais e internacionais, apontam na direção de um novo ciclo.

Este artigo, além de descrever a importância do setor siderúrgico no Brasil e no mundo, destaca a produção de laminados planos por ser um segmento relevante dentro da siderurgia, pelo seu poder germinativo como supridor da indústria metal-mecânica e pela excelente oportunidade de instalação de unidade produtora na Bahia, justificada pela demanda crescente na Bahia, no Brasil e no mundo.

A perspectiva para implantação de siderúrgica de aços planos na Bahia constitui-se no tema central do trabalho e é tratado em parágrafo separado. Procura-se chamar atenção para o consumo de laminados planos da Ford e das possibilidades futuras com a reativação, na Bahia, da construção naval e de plataformas *offshore*.

A principal usina siderúrgica instalada na Bahia é a antiga Usina Siderúrgica da Bahia (Usiba), que iniciou sua produção em 1973, por iniciativa da Sudene, para aproveitamento do gás natural da região do Recôncavo. Hoje é conhecida como Gerdau Usiba, tendo recebido esta denominação a partir de 1989, quando o grupo Gerdau assumiu o controle da unidade por meio do processo de privatização federal.

Sua capacidade de produção de aço é de 600 mil toneladas/ano, produzindo 500 mil toneladas/ano de laminados longos e 600 mil toneladas/ano de ferro-esponja, uma das principais matérias-primas do processo siderúrgico. A unidade, atualmente a única planta de redução direta no País, está posicionada entre as siderúrgicas brasileiras mais produtivas (GERDAU, 2005).

A instalação de uma unidade siderúrgica para a produção de laminados planos, inclusive que viesse a utilizar como matéria-prima o ferro-esponja produzido pela Usiba, se constitui em velha aspira-

ção dos baianos. Espera-se com este artigo, além de despertar o interesse dos estudiosos, contribuir para atração de novos investidores para o Estado.

PRODUTOS SIDERÚRGICOS

A classificação geral dos produtos siderúrgicos, quanto à forma geométrica, é a seguinte:

- Semi-acabados
- Planos
- Longos

Os produtos semi-acabados são resultantes de processo de lingotamento contínuo ou de laminação de desbaste, destinados a posterior processamento de laminação ou forjamento a quente.

São designados de placas, blocos e tarugos.

Os produtos planos, obtidos através de processo de laminação, possuem largura extremamente superior à espessura e são comercializados na forma de chapas e bobinas de aço carbono e especiais. Costumam ser classificados em revestidos, não-revestidos e em aços especiais.

Os produtos longos são oriundos de processo de laminação, possuem seções transversais em formato poligonal e comprimento extremamente superior a maior dimensão da seção. São ofertados ao mercado em aços carbono e especiais.

A produção mundial de aço bruto em 2004 foi de 1.056,6 bilhão de toneladas, a produção da América Latina, 63,9 milhões de toneladas e a do Brasil, 32,9 milhões de toneladas. O Brasil é o 8º maior produtor mundial com 3,1% da produção mundial e 51,5% da produção da América Latina. Segundo o *International Iron and Steel Institute – IISI*, os laminados planos constituem-se no principal segmento do mercado siderúrgico mundial, tanto em volume quanto em valor, correspondendo a 57% da produção mundial de laminados e a 50% do total do aço exportado mundialmente (INSTITUTO..., 2005a).

Enquanto o PIB brasileiro cresceu à taxa média de 2,5% ao ano, no período 1990/2004, o consumo aparente de produtos siderúrgicos no

Brasil apresentou crescimento de 5,4% ao ano, determinando uma elasticidade-renda do consumo de aço de 2,1. Em 2004, a siderurgia brasileira registrou recorde de consumo aparente, alcançando a marca de 18,3 milhões de toneladas, 14,8% superior ao nível de 2003 (INSTITUTO..., 2005b).

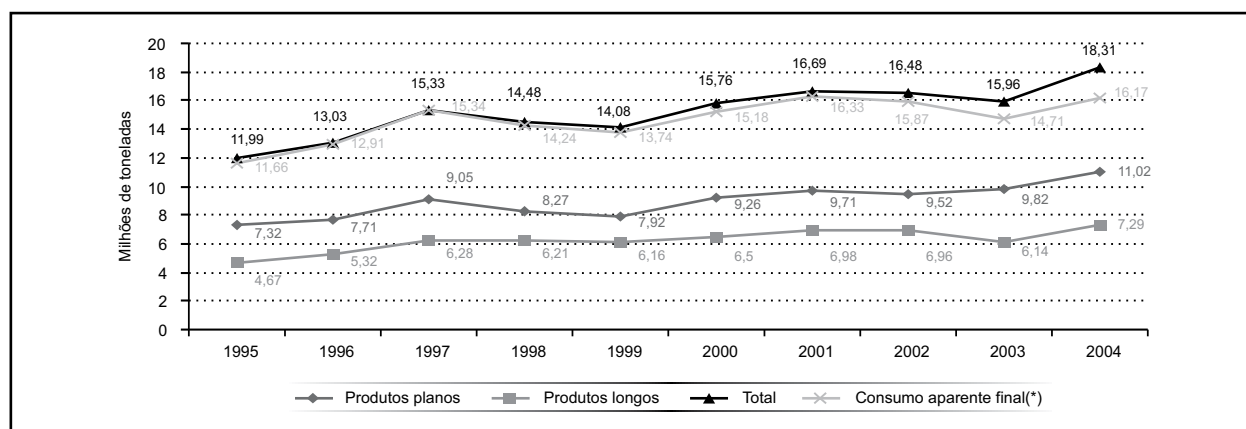
O consumo aparente de produtos siderúrgicos laminados cresceu, no Brasil, a uma taxa média de 4,82% ao ano nos últimos dez anos, de 1995 a 2004, sendo que os laminados planos tiveram um crescimento de 4,65% e os laminados longos de 5,07%. O consumo de laminados planos em 2004 foi de 11,02 milhões de toneladas, 60,19% do total de produtos siderúrgicos, e a de laminados longos de 7,29 milhões de toneladas. A produção brasileira de aços planos foi de 14,44 milhões de toneladas em 2004, superior a de laminados longos que foi de 8,93 milhões de toneladas (ver Gráfico 1).

possibilitando a entrada das usinas semi-integradas neste mercado, em especial as *mini-mills*. Este novo tipo de usina siderúrgica avança no mercado mundial como um novo modelo de empresa e tem provocado mudanças significativas na indústria do aço. A sua entrada no mercado de produtos planos, antes dominado pelas tradicionais produtoras integradas, está sendo atribuída aos seus significativos diferenciais competitivos.

Os principais produtos planos, separados de acordo com a classificação de revestidos, não-revestidos e especiais, são apresentados no Quadro 1, seguindo ordem crescente de agregação de valor.

O consumo aparente de laminados planos de aço carbono (revestidos e não-revestidos), em 2004, foi estimado pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia (IBS) em 10.538 mil toneladas e o consumo aparente dos laminados planos de aços especiais

Gráfico 1
Consumo aparente de produtos siderúrgicos
Brasil, 2004



Fonte: IBS; (*) Exclui exportação indiretas (aço empregado nas mercadorias exportadas / importadas).

APLICAÇÕES DOS LAMINADOS PLANOS

De modo geral, os laminados planos são produzidos por grandes usinas siderúrgicas integradas, caracterizadas pela larga escala de produção e pela utilização de alto-fornos no processo de redução. A constante evolução tecnológica dos processos siderúrgicos permitiu o surgimento de melhorias nos insumos (redução direta) e na laminação (lingotamento de placas finas) e vem

Quadro 1
Principais laminados planos

Tipo de laminado plano	Principais laminados planos
Aços carbono não-revestidos	· Chapas e bobinas grossas · Chapas finas e bobinas a quente · Chapas finas e bobinas a frio
Aços carbono revestidos	· Folhas-de-flandres · Chapas cromadas · Chapas zincadas ou galvanizadas
Aços especiais ligados	· Chapas e bobinas inoxidáveis · Chapas e bobinas siliciosas · Chapas e bobinas de outras ligas

Fonte: BNDES

ligados foi de 484 mil toneladas, correspondendo a apenas 4,4% do consumo aparente total de aços planos. A evolução do consumo aparente e a distribuição setorial dos produtos siderúrgicos planos em aço carbono e aços ligados especiais estão apresentados nas Tabelas 1 e 2.

Os setores Automotivo e Construção Civil são os maiores demandadores de laminados planos de aço carbono, chegando a representar, em 2004, 32,3% do consumo total, ou seja, aproximadamente 1/3. Em relação aos laminados planos em aços ligados/especiais, os maiores consumidores pertencem aos setores Eletro-Eletrônico e Utilidades Domésticas e Comerciais, que juntos, representaram 34% da demanda total em 2004.

O consumo aparente de produtos planos de aços ao carbono, em 2004, representou quase totalidade do consumo aparente dos produtos planos: 95,6%. Os não revestidos representaram 75,1% do total desses produtos. A Tabela 3 mostra a evolução do consumo aparente de produtos siderúrgicos planos em aço ao carbono e aços ligados/especiais de 1995 a 2004.

Os laminados planos são utilizados em diversos setores, como por exemplo: automobilístico, autopeças, construção civil, embalagens, tubos com costura, utilidades domésticas e comerciais, mecânico e eletrônico. As placas são consideradas semi-acabados e são destinadas a outras siderúrgicas e unidades relaminadoras onde incorporam, através de nova operação, valor adicionado ao produto. As

Tabela 1

**Distribuição setorial do consumo aparente de produtos siderúrgicos planos em aço ao carbono
Brasil, 2000-2004**

	1.000t				
Setores	2000	2001	2002	2003	2004
1 - Automotivo	1.525	1.568	1.599	1.781	2.365
2 - Ferroviário	7	2	2	15	26
3 - Naval	5	29	41	33	84
4 - Agrícola / Rodoviário	158	138	165	218	252
5 - Eletro-Eletrônico	324	322	320	342	376
6 - Mecânico	417	621	669	490	529
7 - Construção Civil	904	1.035	1.040	1.027	1.041
8 - Utilidades Domésticas e Comerciais	394	405	414	405	485
9 - Embalagens e Recipientes	879	885	854	768	787
10 - Semi-Elaboração	1.145	1.152	1.097	1.339	1.346
11 - Distribuidores e Revendedores	2.963	3.033	2.809	2.935	3.203
12 - Outros Setores	174	111	104	46	44
Total	8.895	9.301	9.114	9.399	10.538

Fonte: IBS

Tabela 2

**Distribuição setorial do consumo aparente de produtos siderúrgicos
planos em aços ligados/especiais
Brasil, 2000-2004**

	1.000t				
Setores	2000	2001	2002	2003	2004
1 - Automotivo	6	16	17	19	24
2 - Ferroviário	-	-	-	-	-
3 - Naval	-	-	-	-	-
4 - Agrícola / Rodoviário	12	16	14	17	24
5 - Eletro-Eletrônico	73	100	108	100	126
6 - Mecânico	1	21	18	17	27
7 - Construção Civil	3	9	9	7	9
8 - Utilidades Domésticas e Comerciais	33	32	29	36	39
9 - Embalagens e Recipientes	8	2	2	2	3
10 - Semi-Elaboração	93	61	67	82	96
11 - Distribuidores e Revendedores	36	98	96	93	121
12 - Outros Setores	99	54	47	44	15
Total	364	409	407	417	484

Fonte: IBS

Tabela 3
Evolução do consumo aparente de produtos siderúrgicos em aços ao carbono e aços ligados/especiais
Brasil, 1995-2004

1.000 t

Produtos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total de Produtos Planos	7.324	7.715	9.050	8.267	7.923	9.259	9.710	9.521	9.816	11.022
Produtos Planos Aços ao Carbono	6.984	7.394	8.662	7.878	7.561	8.895	9.301	9.114	9.399	10.538
Placas	84	51	48	83	43	96	110	168	212	239
Não-Revestidos	5.581	5.813	6.833	6.081	5.782	6.832	7.208	7.012	7.065	7.916
Bobinas e Chapas Grossas	1.326	1.250	1.779	1.636	1.265	1.751	2.158	2.076	1.937	2.335
Bobinas e Chapas Finas a Quente	1.974	2.149	2.457	2.333	2.355	2.678	2.689	2.674	2.926	2.971
Bobinas e Chapas Finas a Frio	2.281	2.414	2.597	2.112	2.162	2.403	2.361	2.262	2.202	2.610
Revestidos	1.319	1.530	1.781	1.714	1.736	1.967	1.983	1.934	2.122	2.383
Folhas para Embalagens	702	739	751	740	696	694	694	681	665	677
Chapas e Bobinas Zincadas por Imersão a Quente (HDG)	500	593	720	713	799	991	1.012	1.013	1.173	1.346
Chapas e Bobinas Eletrogalvanizadas (EG)	117	198	310	261	241	282	277	240	235	268
Chapas de Ligas Alumínio-Zinco									40	63
Chapas Pré-pintadas									9	29
Produtos Planos Aços Ligados/Especiais	340	321	388	389	362	364	409	407	417	484
Placas								1	1	1
Chapas Siliciosas	105	93	95	102	104	115	136	136	133	163
Chapas Inoxidáveis	155	136	157	152	164	185	197	190	181	209
Chapas Aço Alto Carbono e Ligados	80	92	136	135	94	64	76	80	102	111

Fonte: IBS

placas são consideradas como uma boa opção para exportação, tendo em vista ser o produto brasileiro extremamente competitivo e situado fora do alcance do protecionismo internacional adotado para os produtos acabados.

O consumo aparente dos laminados planos de aço ao carbono, em 2004, superou em 12,15% o verificado em 2003, com crescimento em todos os produtos, segundo informa o IBP em sua publicação "O Mercado Brasileiro do Aço", edição 2005. Praticamente todos os setores demandaram, em 2004, quantidades superiores às de 2003, destacando-se o crescimento de 32,8% do automotivo e de distribuição de revenda, com crescimento de 9,1%.

Embora pouco representativo em volume, os setores ferroviário e naval tiveram aumentos expressivos de 73,3% e 154,5%, respectivamente. No setor agrícola/rodoviário, o consumo foi impulsionado pelo aumento da demanda por bobinas e chapas grossas empregadas na produção de máquinas rodoviárias e máquinas e implementos agrícolas.

O consumo aparente de produtos planos em aços ligados/especiais, em 2004, superou em

16,1% o do ano anterior, com crescimento de quase todos os setores, destacando-se o setor automobilístico com aumento de 36,6% no consumo de chapas inoxidáveis.

A distribuição regional do consumo aparente de produtos siderúrgicos planos está contida na Tabela 4.

O estado de São Paulo é o principal consumidor de aços planos tendo consumido, em 2004, 54,4% do total do consumo brasileiro. Há uma concentração espacial acentuada de consumo industrial de produtos planos e dos demais produtos siderúrgicos.

Segundo o IBS, São Paulo vem perdendo gradativamente sua participação no mercado de produtos siderúrgicos e o Nordeste tem melhorado sua participação relativa de produtos planos, provavelmente pela instalação do Complexo Ford na Bahia.

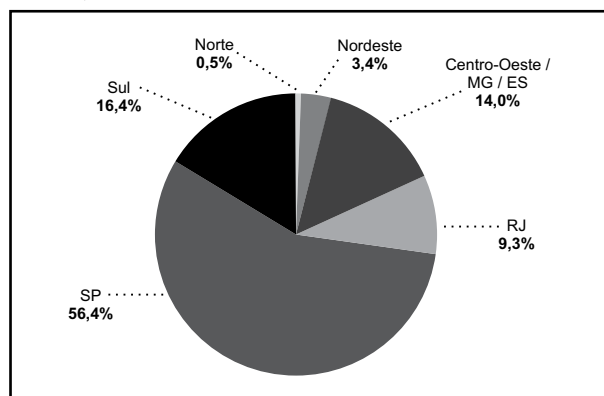
Os Gráficos 2 e 3 mostram a evolução e a distribuição do consumo aparente de produtos siderúrgicos planos no Brasil.

Levantamento estatístico realizado pelo IBS mostra que o setor automotivo ampliou sua posição como maior consumidor final de aços planos,

Tabela 4
Distribuição regional do consumo aparente de produtos planos
Brasil, 2004

				Em toneladas
Regiões	Aços ao Carbono	Aços Ligados / Especiais	Total de Planos	Participação Regional (%)
Norte	74.998	2.697	77.695	0,7
Nordeste	388.727	5.250	393.977	3,5
Bahia	125.838	1.321	127.159	1,2
Ceará	167.779	2.220	169.999	1,5
Pernambuco	79.828	1.601	81.429	0,7
Outros	15.282	108	15.390	0,1
Centro-Oeste	170.126	890	171.016	1,5
Mato Grosso/Mato Grosso do Sul	54.758	774	55.532	0,5
Goiás/Distrito Federal	115.368	116	115.484	1,0
Sudeste	7.619.571	312.876	7.932.447	72,1
Minas Gerais	1.291.640	22.230	1.313.870	11,9
Espírito Santo	106.701	7.000	113.701	1,0
Rio de Janeiro	518.923	5.890	524.813	4,8
São Paulo	5.702.307	277.756	5.980.063	54,4
Sul	2.284.130	162.742	2.446.872	22,2
Paraná	582.445	6.691	589.136	5,3
Santa Catarina	532.326	92.948	625.274	5,7
Rio Grande do Sul	1.169.359	63.103	1.232.462	11,2
Brasil	10.537.552	484.455	11.022.007	100,0

Gráfico 2
Distribuição regional do consumo aparente
de produtos siderúrgicos planos
Brasil, 1990



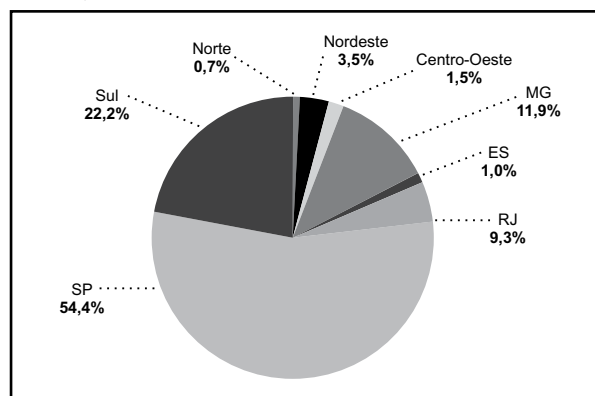
Fonte: IBS

superando novamente o setor de bens de capital, máquinas e equipamentos, cuja demanda final por aços planos cresceu 10,1% em relação a 2003, contra um crescimento de 28,8% do setor automotivo, como pode ser observado no Gráfico 4.

PRODUÇÃO BRASILEIRA DE AÇOS PLANOS

Existem cinco produtores brasileiros de aços planos: Acesita, Cosipa, CSN, CST e Usiminas.

Gráfico 3
Distribuição regional do consumo aparente
de produtos siderúrgicos planos
Brasil, 2004



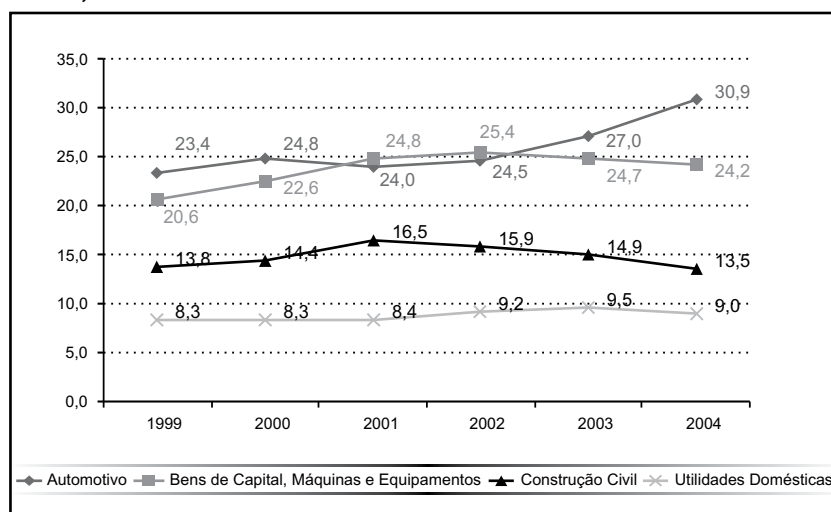
Fonte: IBS

A produção da Acesita, pertencente ao grupo Usinor, em 2004, foi de 47 mil toneladas, apenas 0,3% do total produzido no País. Contudo, é o único fabricante de aços especiais ligados, com 686 mil toneladas em 2004. Tendo em vista que a Cosipa é controlada pela Usiminas, apenas três grupos controlam a produção nacional de aços planos.

A Tabela 5 seguinte mostra a produção nacional de laminados planos por empresa, de 1999 a 2004, destacando-se o crescimento da produção verifica-

Gráfico 4

Evolução da participação dos principais setores consumidores finais de produtos planos
Brasil, 1999-2004



Fonte: IBS

Tabela 5

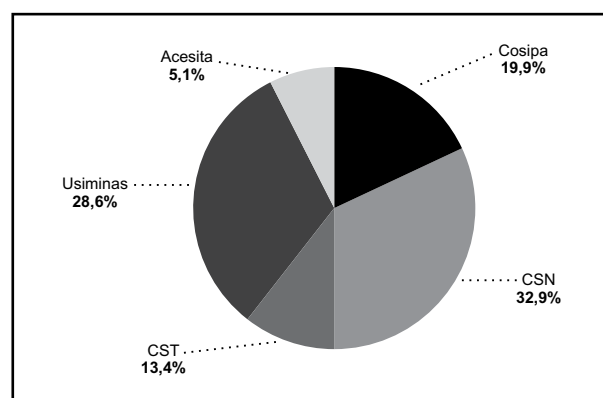
Produção de laminados planos por empresa
Brasil, 1999-2004

Empresa	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produtos Planos	10.121	11.213	10.648	11.408	13.202	14.441
Aços Carbono	9.708	10.761	10.179	10.906	12.556	13.755
Acesita	107	95	88	64	33	47
Cosipa	2.320	2.475	2.436	2.603	2.769	2.855
CSN	4.197	4.375	3.754	4.178	4.568	4.767
CST	-	-	-	118	1.192	1.943
Usiminas	3.084	3.816	3.901	3.943	3.994	4.143
Aços Especiais Ligados	413	452	469	502	646	686
Acesita	413	452	469	502	646	686

Fonte: IBS

Gráfico 5

Distribuição da produção de laminados planos
Brasil, 2004



Fonte: IBS

do ao longo dos anos, atingindo o recorde de 14,441 milhões de toneladas.

A distribuição da produção nacional de laminados planos por empresa, em 2004, está ilustrada no Gráfico 5.

A produção nacional de laminados planos manteve tendência crescente de 1999 a 2004 e a produção de placas apresentou leve decréscimo em 2003 e 2004, o que pode ser observado na Tabela 6.

A distribuição da produção nacional de produtos planos por produto, em 2004, em que

os laminados planos participam com 75,5% do total e as placas com os 24,5% restantes, é mostrada no Gráfico 6. Observa-se a predominância dos não-revestidos, entre os laminados planos, com 55,2% do total de planos.

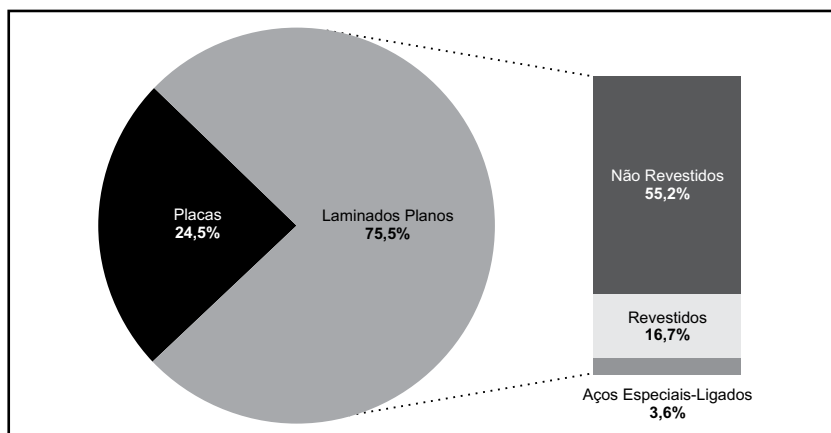
De 1999 a 2004, as exportações brasileiras de produtos planos evoluíram positivamente apesar da queda em 2001. O recorde do período ocorreu em 2003, com 3,3 milhões de toneladas. Em 2004, as exportações dos produtos planos não-revestidos representaram 67,6% do total exportado, aproximadamente 2/3, portanto. A Tabela 7 e o Gráfico 7 ilustram a evolução dos laminados planos no período analisado.

Tabela 6
Produção de produtos planos
1999-2004

Produto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Placas	5.325	5.036	5.467	6.876	5.351	4.664
Laminados Planos	10.121	11.213	10.648	11.408	12.980	14.347
Não-revestidos	7.612	8.587	7.881	8.474	9.537	10.495
Revestidos	2.096	2.174	2.298	2.432	2.797	3.166
Aços Especiais Ligados	413	452	469	502	646	686
Total	15.446	16.249	16.115	18.284	18.331	19.011

Fonte: IBS

Gráfico 6
Distribuição de produtos planos
Brasil, 2004



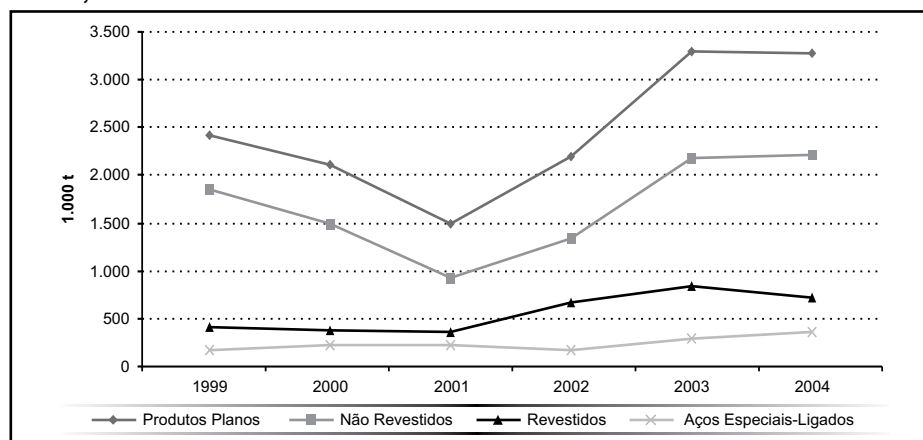
Fonte: IBS

Tabela 7
Exportações de produtos planos
Brasil, 1999-2004

Produto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Produtos Planos	2.417	2.108	1.494	2.191	3.301	3.285
Não-revestidos	1.845	1.501	921	1.345	2.171	2.221
Revestidos	406	379	357	669	842	713
Aços Especiais-Ligados	166	228	216	177	288	361

Fonte: IBS

Gráfico 7
Evolução das exportações de laminados planos
Brasil, 1999-2004



Fonte: IBS

PROJEÇÕES MACROECONÔMICAS

Há uma expectativa de que a economia brasileira vá continuar em mesmo ritmo de recuperação em 2005, sem que se espere aceleração do crescimento. A política econômica adotada pelo governo externa segurança em relação ao controle da inflação e responsabilidade no controle das contas públicas.

Apesar dos problemas de natureza política, da lentidão em

que se processam as reformas constitucionais, principalmente a reforma tributária, o crescimento dos gastos públicos, poupança reduzida e índice baixo de investimentos, destacando-se os inadmissíveis investimentos em infra-estrutura, principal gargalo da economia, perdura um sentimento de fortalecimento do país.

Espera-se a continuidade do crescimento da corrente de comércio, uma das medidas do grau de abertura comercial do País, com expressivo aumento das importações e exportações, com favorecimento da expansão do comércio mundial e auxiliado pela ampliação da capacitação das empresas brasileiras em todas as etapas do processo de internacionalização.

O IBS, ao adotar um cenário conservador de crescimento do PIB brasileiro, partindo de 2,45% ao ano a partir de 2004, e admitindo a manutenção do ritmo de crescimento dos últimos dez anos, acredita nas projeções divulgadas pelo Banco Central do Brasil, conforme descritas na Tabela 8.

Segundo o IBS, o consumo aparente de produtos siderúrgicos apresentou crescimento médio de 5,4% ao ano, no período 1990/2004, enquanto no mesmo período o PIB cresceu à taxa média de 2,5% ao ano, definindo uma elasticidade-renda do consumo de aço de 2,1.

Estudando uma série de dados de 1970 a 2004,

economistas do IBS, adotando modelo de regressão linear, identificaram a seguinte equação de reta que correlaciona o PIB com o consumo de produtos siderúrgicos:

$$Y = 1,926X - 304,8$$

em que Y = consumo de produtos siderúrgicos

X = PIB

tendo sido determinado um coeficiente de correlação igual a 0,9731.

Com base na equação acima, foi projetado o consumo aparente de produtos siderúrgicos, de 2005 a 2010, segundo dois cenários, um realista e outro conservador, como mostrado no Gráfico 8.

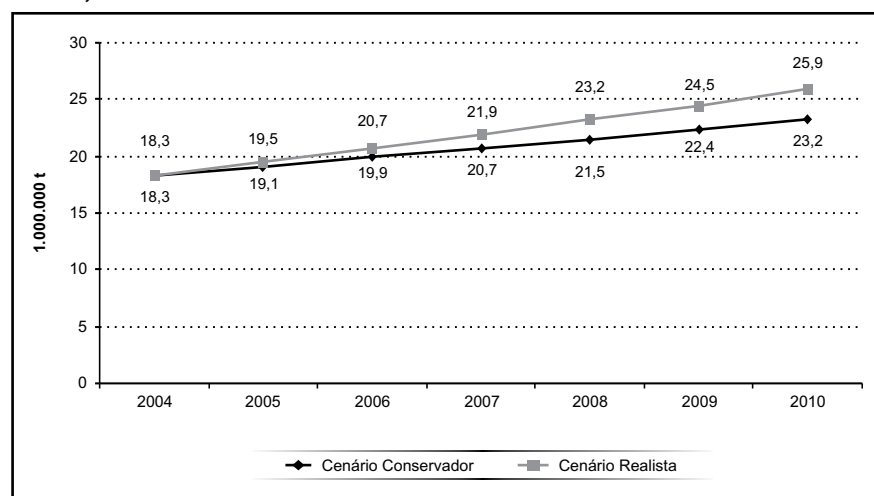
Estima-se, portanto, uma demanda de produtos siderúrgicos para o ano 2010 no intervalo entre 23 a 26 milhões de toneladas. Admitindo-se a mesma participação na demanda de produtos siderúrgicos,

Tabela 8
Média das expectativas de mercado
Brasil, 2005-2010

Média das expectativas de mercado	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Crescimento do PIB	3,65%	3,75%	3,65%	3,70%	3,60%	3,60%
Crescimento de PIB Industrial	4,45%	4,30%	4,30%	4,25%	4,10%	4,10%
Saldo na Balança Comercial (US\$ bi)	31,45	26,70	24,80	22,65	20,15	20,00
Saldo Transações Correntes (US\$ bi)	6,30	1,75	(1,10)	(2,35)	(3,50)	(3,30)
Inflação (IPCA)	6,00%	5,00%	4,70%	4,60%	4,60%	4,60%

Fonte: Banco Central do Brasil (abril de 2005)

Gráfico 8
Projeção do consumo aparente de produtos siderúrgicos
Brasil, 2005-2010



Fonte: IBS

de 60,19% para os laminados planos, a estimativa de consumo, em 2010, estaria situada entre 14 e 16 milhões de toneladas.

INVESTIMENTOS DO SETOR SIDERÚRGICO

Estimativas do Instituto Brasileiro de Siderurgia (2005c) indicam que foram aplicados no setor siderúrgico cerca de US\$ 14 bilhões, predominantemente em mo-

dernização e atualização tecnológica, de 1994 a 2004, pós-realização da privatização.

As usinas siderúrgicas brasileiras adquiriram nível de produção, de qualidade e de produtividade, o que lhes permitiu assegurar condições de atendimento pleno da demanda doméstica e manutenção de forte posição exportadora e notória posição no mercado internacional.

As expectativas de aumento da demanda encorajam as empresas a investirem em programas de ampliação da capacidade instalada. De 2005 a 2010, deverão ser realizados investimentos da ordem de US\$ 12,6 bilhões, o que elevará a capacidade instalada da siderurgia brasileira dos atuais 34 milhões de toneladas por ano para cerca de 50 milhões de toneladas por ano.

O Gráfico 9 ilustra a evolução da capacidade instalada versus produção e consumo aparente de aço bruto.

O setor planeja investir US\$ 5,8 bilhões no segmento de aços planos, de 2005 a 2010, de acordo com a distribuição indicada na Tabela 9.

Do total de US\$ 5,8 bilhões, 33,8% são projetos

que se encontram em fase de pós-concorrência, ou seja, estão em compras ou com as obras em andamento, 12,8% são projetos que se encontram nas fases de desenvolvimento da engenharia básica até a realização da concorrência, e os 53,4% restantes correspondem aos projetos que se encontram nas fases compreendidas desde a idéia inicial até o desenvolvimento da engenharia conceitual (INSTITUTO..., 2005c).

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO CONSUMO APARENTE DE PRODUTOS PLANOS

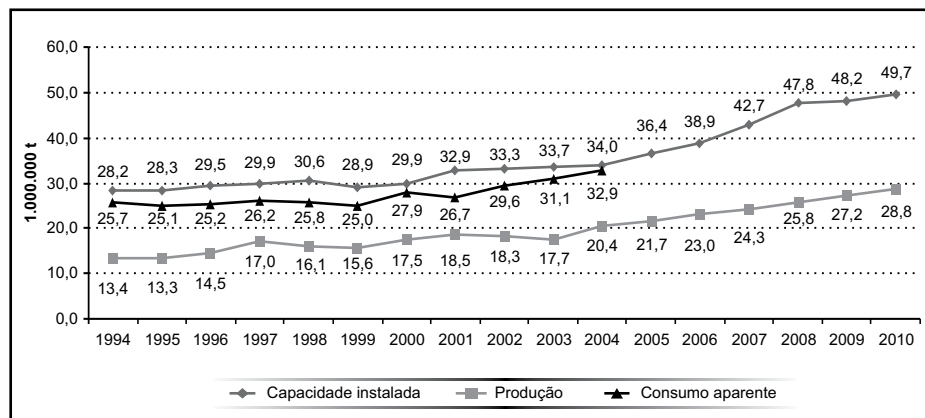
Em 2004, a região Sudeste se manteve como principal comprador da produção nacional de produtos siderúrgicos, com 69,3% do consumo aparente total, e São Paulo, com 48,6%. A participação do Nordeste ficou em 5,6%, liderado pela Bahia com 2,1% do consumo aparente nacional de aços ao carbono e aços ligados/especiais.

Em relação aos produtos planos, São Paulo consumiu 5.980.063 toneladas, em 2004, e Minas

Gerais, o segundo maior consumidor, 1.313.870 toneladas. O Nordeste consumiu 393.977 toneladas sendo o Ceará o maior consumidor dessa região, com 169.999 toneladas. A Bahia foi o segundo maior consumidor do Nordeste, com 127.159 toneladas. Esta posição deverá ser modificada em 2005, devido ao alto consumo da Ford. A Tabela 10 mostra como

Gráfico 9

Evolução da capacidade instalada, produção e consumo aparente de aço bruto Brasil, 1994-2010



Fonte: IBS

Tabela 9

Projeção dos investimentos em aços planos 2005-2010

Origem dos recursos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Próprios	848.312	1.074.593	862.634	103.860	93.440	0	2.982.839
Financiamento em moeda nacional	202.172	549.166	472.066	0	0	0	1.223.404
Financiamento em moeda estrangeira	510.523	658.401	472.943	0	0	0	1.641.867
Totais	1.561.007	2.282.160	1.807.643	103.860	93.440	0	5.848.110

Fonte: IBS

Tabela 10

Distribuição regional do consumo aparente de produtos aço ao carbono e aços ligados/especiais 1998-2004

								1.000 t
Ano	Produtos	Norte	Nordeste	MG/ES/CO	RJ	SP	Sul	Totais
1998	Aços Ligados/Especiais	0	4	37	9	242	97	389
	Total de Aços Planos	41	269	1.352	485	4.682	1.438	8.267
	Total de Aços Planos	41	269	1.352	485	4.682	1.438	8.267
1999	Aços ao carbono	37	245	1.336	413	4.051	1.479	7.561
	Aços Ligados/Especiais	0	4	21	5	238	94	362
	Total de Aços Planos	37	249	1.357	418	4.289	1.573	7.923
2000	Aços ao carbono	50	376	1.419	649	4.565	1.836	8.895
	Aços Ligados/Especiais	1	6	18	4	230	105	364
	Total de Aços Planos	51	382	1.437	653	4.795	1.941	9.259
2001	Aços ao carbono	58	506	1.604	479	4.815	1.840	9.301
	Aços Ligados/Especiais	2	4	18	8	247	129	409
	Total de Aços Planos	60	510	1.622	487	5.062	1.969	9.710
2002	Aços ao carbono	68	469	1.500	432	4.906	1.739	9.114
	Aços Ligados/Especiais	1	5	34	8	235	124	407
	Total de Aços Planos	69	474	1.534	440	5.141	1.863	9.521
2003	Aços ao carbono	53	435	1.412	488	5.059	1.953	9.399
	Aços Ligados/Especiais	0	5	24	3	251	134	417
	Total de Aços Planos	53	439	1.435	491	5.311	2.087	9.817
2004	Aços ao carbono	75	389	1.568	519	5.702	2.284	10.538
	Aços Ligados/Especiais	3	5	30	6	278	163	484
	Total de Aços Planos	78	394	1.599	525	5.980	2.447	11.022

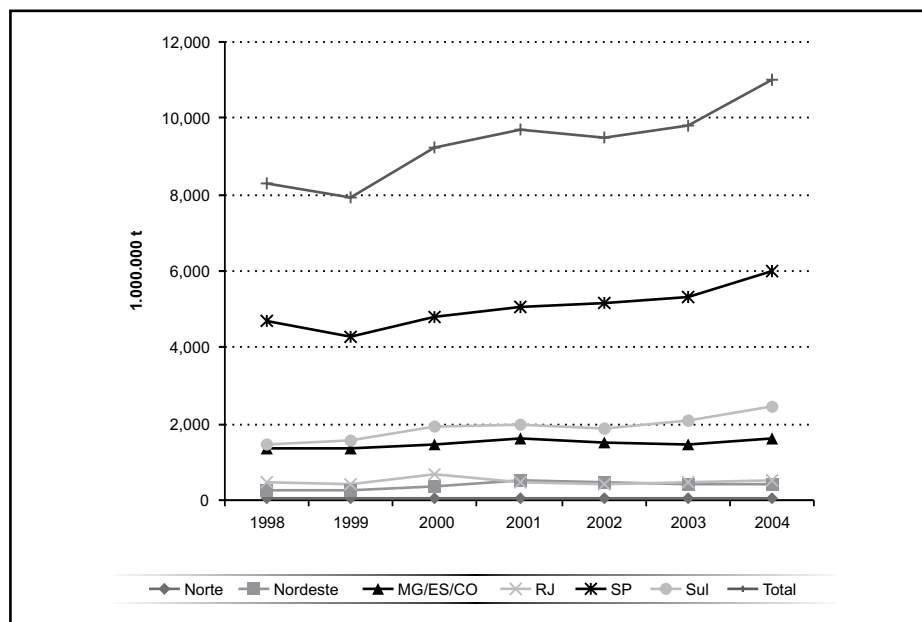
Fonte: IBS

foi a distribuição regional do consumo aparente de produtos planos.

O consumo aparente de produtos planos tem evoluído com tendência crescente, puxado por São Paulo. A Região Nordeste apresentou tendência crescente de 1998 a 2001, quando registrou seu consumo máximo de 510.068 toneladas, e registrou tendência decrescente a partir daquele ano. O gráfico 10 mostra a evolução do consumo aparente do total de produtos planos de 1998 a 2004.

Tabela 10

Distribuição regional do consumo aparente de produtos aço ao carbono e aços ligados/especiais 1998-2004



Fonte: IBS

PERSPECTIVAS PARA IMPLANTAÇÃO DE SIDERÚRGICA DE AÇOS PLANOS NA BAHIA

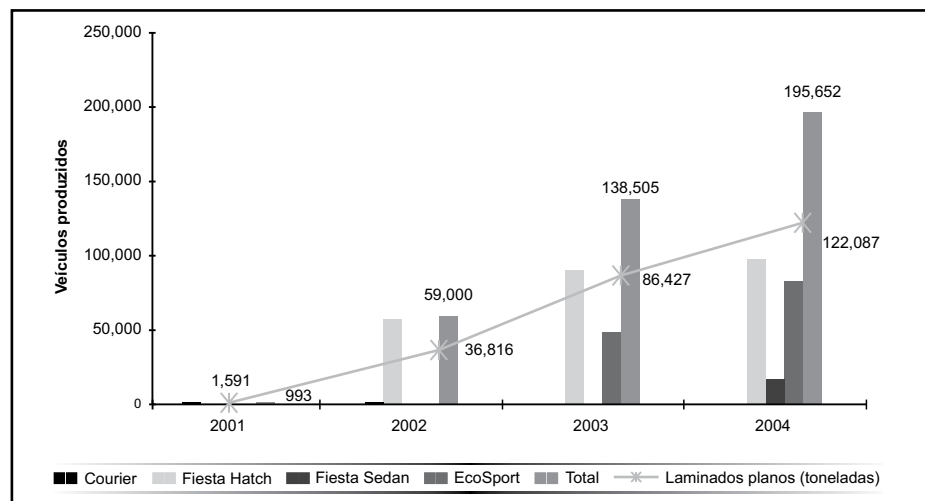
O consumo de laminados planos na Bahia passou a ser mais expressivo com a implantação do Complexo Industrial Ford Nordeste. O Complexo Ford, instalado em Camaçari, foi inaugurado em 12 de outubro de 2001 e representou um investimento de US\$ 1,9 bilhão, dos quais US\$ 1,2 bilhão foram realizados pela Ford e US\$ 700 milhões pelas empresas sistemistas, fornecedores da Ford. São em número de 31 empresas, 25 das quais instaladas dentro do complexo. Foram gerados, até julho de 2005, 8.518 empregos diretos, sendo que a Ford contratou 3.599 colaboradores e as sistemistas 4.919. Estima-se em 80 mil o número de empregos indiretos gerados. A capacidade de produção plena é de 250 mil veículos por ano, equivalentes a 912 veículos por dia, ou um veículo a cada 80 segundos. Para esta capacidade de produção, o consumo de laminados planos é estimado em 156 mil

Tabela 11
Tamanho médio de laminações de aços planos 2002

	HR	CR	HdG	EZ
América do Norte	2.167	1.010	431	259
América do Sul	1.903	690	181	360
Europa Ocidental	2.805	1.116	383	273
Europa Oriental	1.539	623	140	13
Ásia	3.479	1.095	211	347
Outros	1.335	435	162	87

Fonte: Desenbahia

Gráfico 11
Evolução da produção de veículos do complexo industrial Ford Nordeste e do consumo estimado de laminados planos em toneladas



Fonte: IBS

toneladas por ano. O Gráfico 11 mostra a evolução dos veículos produzidos pela Ford, de 2001 a 2004 e o respectivo consumo, estimado, de laminados planos.

Até julho de 2005, trabalhando em regime de três turnos desde agosto de 2004, a produção de veículos havia atingido 120 mil unidades, esperando-se a superação da capacidade nominal até o fim do ano. Notícias divulgadas pelos jornais locais revelam a existência de projeto de ampliação sendo apreciado pela diretoria, objetivando elevar a capacidade de produção para 320 mil veículos por ano.

O consumo de laminados planos atribuídos à Ford evoluiu de cerca de 990 toneladas, em 2001, para cerca de 120 mil toneladas em 2005, como indicado no gráfico acima. Dados estatísticos publicados pelo Instituto Brasileiro de Siderurgia (2005c, p. 41) indicam um consumo aparente no Estado da Bahia, em 2004, de 125.838 toneladas de aços ao carbono e de 1.321 toneladas de aços ligados/especiais, perfazendo um total de 127.159 toneladas de produtos planos.

Estão em curso, pelo menos, três iniciativas que poderão redundar em duplicação do atual consumo de produtos planos na Bahia, atingindo, nos próximos anos, cerca de 250 mil toneladas anuais. São projetos na área de construção naval e de plataformas *offshore*, descritos a seguir.

O primeiro, refere-se à ampliação das atuais instalações de reparo e construção naval, localizadas em São Roque do Paraguaçu, no município de Maragogipe., pertencentes à Petrobrás. Elas ocupam uma área superior a 500.000m² (BAHIA..., 1978). A frente do canteiro fica na enseada formada pelo Rio Paraguaçu, com extensão de 700m, é dotado de três cais e está situada ao lado do antigo porto. As instalações possuem área de montagem, armazenagem, fabricação, estocagem e embarque. Atualmente está sendo

construído, nesse canteiro, o módulo *top side* da Plataforma de Rebombeio Autônomo – PRA1 pelo Consórcio Odebrecht/UITrateg e cogita-se a construção de dique seco medindo 120x140m com 12m de profundidade para construção de plataformas tipos semi-submersíveis e docagem de plataformas para reparo e manutenção.

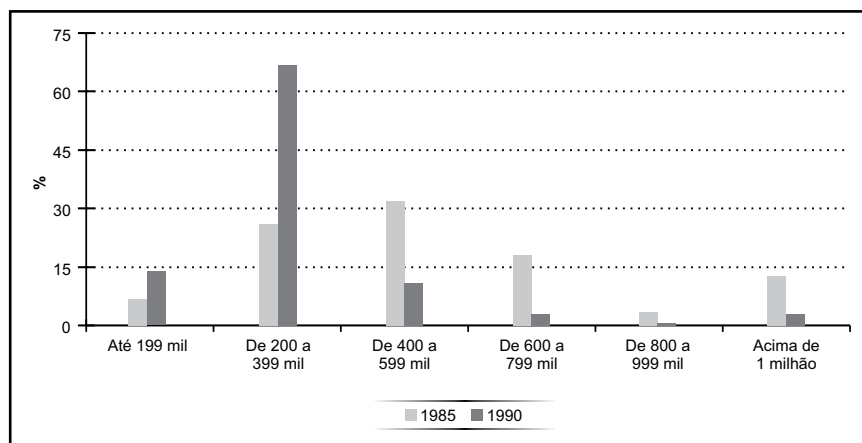
O segundo, é decorrente do Protocolo assinado pelo Governo do Estado da Bahia, a Marinha do Brasil, a Emgepron e a UTC Engenharia, formalizando a intenção de viabilizar, observando os aspectos legais, institucionais e econômico-financeiros, a instalação de uma indústria de construção naval, o Complexo de Construção Naval, incluindo dique seco, em área da Base Naval de Aratu, a partir de um Plano de Implantação e de um Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira. O Plano e o Estudo foram elaborados por técnicos da Emgepron, UTC e Sudic. Estuda-se ação conjunta para viabilizar a implantação do projeto.

O terceiro projeto trata da construção de um complexo naval na Ponta da Laje, localizada na Baía de Aratu, município de Candeias, pela GDK S/A, para a fabricação de módulos usados na montagem de plataformas para a exploração de petróleo. O investimento está estimado em US\$ 40 milhões. Além de atender a encomendas nacionais do setor, atuando como supridora de serviços para Petrobrás, a GDK pretende realizar exportações, principalmente para a Nigéria e Angola, onde a empresa mantém negócios.

A instalação de uma usina siderúrgica com capacidade de produção de 500 mil toneladas por ano, teria, na Bahia, a possibilidade de colocar 50% da produção localmente, destinando a outros mercados os 50% restantes. O ideal seria uma usina de maior dimensão, pois os ganhos de escala permitiriam maior participação no mercado mundial.

Os Gráficos 11 e 12 dão uma idéia do tamanho das laminações de aços planos no mundo em 2002 e o tamanho médio das *mini-mills* norte americanas exis-

Gráfico 12
Tamanho médio das mini-mills norte-americanas (toneladas)
1985-1990



Fonte: RNDES

tentes em 1985 e 1990. Em 1990, mais de 60% das *mini-mills* norte-americanas possuíam uma capacidade de produção entre 200 mil a 399 mil toneladas.

A indústria mundial tem-se caracterizado nos últimos anos como altamente competitiva, decorrência de incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo. O cenário siderúrgico não tem sido diferente dos demais, o que tem favorecido o avanço das usinas *mini-mills* e conseqüente mudanças na indústria do aço. Esse modelo de empresa inicia uma escalada crescente de ocupação do mercado de produtos planos ameaçando a posição hegemônica das produtoras integradas.

Trabalho publicado pelo BNDES define com clareza o que são as *mini-mills*:

As *mini-mills* são comumente identificadas como usinas siderúrgicas que operam aciarias elétricas e têm a sucata como principal matéria-prima, caracterizando uma rota tecnológica semi-integrada. Possuem usinas que operam escalas reduzidas, se comparadas às tradicionais usinas integradas. Entretanto, o termo *mini-mill*, que ainda suscita algumas confusões de interpretação, não se refere ao seu tamanho ou escala de produção. A denominação *mini-mill* deve-se à rota tecnológica – uma combinação de aciaria a forno elétrico a arco e processos compactos como o lingotamento contínuo –, aliada à utilização de modernas práticas gerenciais. As *mini-mills* diferenciam-se das usinas integradas não só pelas fases iniciais de elaboração do aço, mas principalmente pela mínima escala eficiente de produção, pelo baixo capital investido, pela maior adaptabilidade ao mercado e pelo estilo gerencial próprio. (ANDRADE; CUNHA; GANDRA, 2000).

A sucata é o principal insumo das *mini-mills*, acompanhada do ferro-gusa e do ferro-esponja. Devido à

Quadro 2

Impacto das mini-mills no ambiente siderúrgico

Características	Vantagens competitivas	Efeitos sobre a indústria
Escala mínima de operação reduzida	Atendimento a demandas específicas Ação em mercados locais	Internacionalização
Baixo custo de capital	Facilita a expansão pela realização de projetos greenfield Facilita a internacionalização	Redução das barreiras de entrada à indústria
Possui substitutos ao insumo	Flexibilidade no uso de MP	Estímulo ao crescimento da redução direta
Usinas compactas	Localização estratégica, próxima a mercados consumidores e/ou fornecedores Reestruturação logística	Nova organização empresarial, com produção descentralizada
Modernas práticas gerenciais Maior produtividade	Eficiência operacional	Acelerou mudanças nas tradicionais integradas
Menor agressão ambiental Recicla sucata	Atratividade reforçada pelas pressões ecológicas	Amenizou socialmente a má imagem da siderurgia

Fonte: Desenbahia

escassez da sucata e a falta de organização desse setor no Brasil, torna-se de fundamental importância, principalmente para os produtores de planos, a integração a montante, instalando unidades de redução direta para obtenção de ferro primário. Aliás, com a expansão da oferta de gás na Bahia, principalmente com a entrada em operação dos campos de Manati e a construção do Gasoduto Sudeste-Nordeste – Gasene, a análise da alternativa de redução direta com uso do gás natural como insumo é compulsória.

A indústria siderúrgica nacional poderá sofrer mudanças significativas com a introdução das mini-mills na fabricação de produtos planos. As vantagens competitivas que apresenta em relação ao modelo de siderúrgica integrada, principalmente pela adoção constante de inovações, tanto tecnológicas como gerenciais, e as modificações que proporcionaram à indústria, são apresentadas no Quadro 2.

CONCLUSÃO

O mercado mundial do aço está em expansão. Cresce o consumo e novos investimentos estão sendo realizados no Brasil e em várias partes do mundo. Novos projetos estão sendo anunciados para o Rio de Janeiro, Ceará e Maranhão em que parcela expressiva da produção deverá destinar-se ao mercado externo. A existência de minério de ferro de baixo custo e a possibilidade de aumento da oferta do gás natural de petróleo, que pode viabilizar a produção de aço via redução direta, abre perspectivas boas para o setor.

Na Bahia, a implantação do Complexo Industrial Ford Nordeste e os projetos relacionados com a reativação de canteiros de construção naval e

plataformas *offshore*, devem proporcionar aumento expressivo do consumo de laminados planos, encorajando investidores que buscam vantagem competitiva no mercado local e almejam a colocação da produção no demandante mercado internacional.

A nova concepção das usinas denominadas de mini-mills, compactas, produtivas e de inúmeras vantagens competitivas, indicam a escolha dessas usinas como uma alternativa por demais atraente. Além disso, a título de sugestão, se as siderúrgicas que atuam no Brasil não demonstrarem interesse em instalar uma unidade de aços planos na Bahia, cabe a adoção de iniciativas que possam resultar em atrair para a Bahia *players* da siderurgia mundial que ainda não atuam no Brasil, associados ou não a empresa de capital nacional.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Maria Lúcia Amarante de; CUNHA, Luiz Maurício da Silva; GANDRA, Guilherme Tavares. A ascensão das mini-mills no cenário siderúrgico mundial. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro: BNDES, n. 12, p. 51-76, set. 2000.
- BAHIA. Secretaria de Minas e Energia. *Plano Diretor de São Roque do Paraguaçu*. Salvador, 1978.
- GERDAU. Disponível em: <http://www.gerdau.com.br>. Acesso em: 05 set. 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE SIDERURGIA. *Anuário estatístico 2005*. Rio de Janeiro: IBS, 2005a.
- _____. *Mercado brasileiro de aço* – Análise setorial e regional. Rio de Janeiro: IBS, 2005b.
- _____. *Siderurgia* – Investimento e capacidade instalada – Parque existente. Rio de Janeiro: IBS, abr. 2005c.
- PAULA, Germano Mendes de. *Usinas integradas x mini-mills*. Salvador: Desenbahia, out. 2003.

Análise da eficiência dos serviços de saneamento básico da Bahia no contexto da estrutura nacional do setor

José Carrera-Fernandez*, Anderson Luis Silva de Oliveira**

Resumo

Este artigo analisa a eficiência da empresa baiana de saneamento no contexto da estrutura nacional do setor e discute a questão da propriedade pública e privada associada com a eficiência dos serviços de saneamento básico no Brasil. Agrupando as empresas por tipo de propriedade, a análise buscou detectar possíveis diferenças de comportamento entre as empresas públicas (grupo em que a EMBASA se insere) e privadas, tanto nas suas estruturas de alocação de recursos quanto nos seus níveis de utilização de insumos por unidade de produto, assim como nas suas respectivas escalas de produção. Utilizando modelos de fronteira determinística, foi possível quantificar medidas de eficiência produtiva (técnica e alocativa) e econômica (custo e de escala) para as empresas que operam nesse setor, destacando-se a participação da empresa baiana. Avaliaram-se os possíveis vieses no nível de utilização de capital e trabalho, por unidade de produção e na relação capital-trabalho, assim como se estimou o efeito de tais diferenças sobre a estrutura de produção, custo e lucro desses dois tipos de empresas e da estatal baiana, em particular.

Palavras-chave: saneamento básico, propriedades pública e privada, eficiência produtiva ou de custo, eficiência econômica.

Abstract

This paper compares the efficiency of EMBASA (Water Company of the State of Bahia) in the national context, and discusses the issue of public and private property associated to the efficiency of basic sanitation services in Brazil. Grouping the companies by type of ownership, the investigation attempted to detect possible behavior differences between the public companies (group to which EMBASA belongs) and private companies, both regarding the resource allocation structures and the level in which they use the input by product unit and their respective production rates. Using deterministic frontier models, it was possible to quantify productive (technical and allocative) and economic (cost and scale) efficiency measurements for the companies operating in this sector, highlighting the participation of the Bahian company. We assessed possible biases on the level of capital and labor used per production unit, and the capital-labor ratio. We also estimated the effect of such differences over the production structure, cost and profit of these two types of companies and, specially, of the Bahian State company.

Key words: basic sanitation, public and private properties, productive or cost efficiency, economic efficiency.

INTRODUÇÃO

Os problemas enfrentados pelo estado da Bahia na área de saneamento básico não são muito diferentes daqueles experimentados pela maioria dos estados brasileiros. De fato, os dados revelam que o setor

de saneamento básico no Brasil apresenta um quadro deficitário, no que concerne ao fornecimento dos serviços de abastecimento de água e, principalmente, de esgotamento sanitário. De acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar de 1999, 20% dos 42,9 milhões de domicílios existentes nas áreas urbanas e rurais do país (8,7 milhões de pessoas) não são atendidos por rede geral de abastecimento de água. Os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico mostram que 48% dos municípios e

* Professor de Teoria Econômica da Universidade Federal da Bahia e PhD* em Economia pela The University of Chicago. carrera@ufba.br

** Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia. anderson@santasaude.com.br

67% dos domicílios brasileiros não dispõem de rede para coletar seus dejetos, que acabam em fossas sépticas, rudimentares, ou, pior, são lançados diretamente em rios, comprometendo a qualidade de suas águas (IBGE, 2000). Mais precisamente, dos 11 bilhões de litros de esgoto que saem todos os dias das casas brasileiras, três quartos vão parar diretamente nos cursos de água.

Este quadro é bastante preocupante, tendo em vista que danos ao meio ambiente e principalmente ao homem estão diretamente associados à falta de saneamento básico. Sabe-se que inúmeras doenças de veiculação hídrica podem ser evitadas com a simples presença de água tratada nos domicílios e que várias destas doenças levam à morte ou, na grande maioria das vezes, exigem altos custos com tratamento hospitalar¹. O problema se agrava porque a maior parte do déficit de saneamento básico se concentra em áreas mais pobres e em municípios de pequeno porte, geralmente distantes dos grandes centros urbanos.

O desempenho das empresas de saneamento básico no País tem sido alvo de severas críticas, vez que grande parte da população brasileira, especialmente aquela de baixa renda, ainda não dispõe de bons serviços de abastecimento de água e, sobretudo, rede de esgoto. Existe uma forte suspeição acerca da eficiência com que empresas estatais que operam no setor de saneamento básico brasileiro prestam esses serviços essenciais à população. De acordo com Moreira (2001), as empresas públicas se apresentam com enorme dificuldade técnica e gerencial. Os próprios diretores dessas empresas, que têm vivenciado esses problemas no exercício de suas atividades, têm questionado a vocação da empresa pública para prestar esses serviços essenciais (BRASIL ..., 2002). Mesmo entre aqueles que se mostram radicalmente contra a operação por compa-

nhias privadas, há a concordância de que a gestão pública não conseguiu resolver vários dos principais problemas do saneamento básico brasileiro. Para estes, a dificuldade gerencial das companhias públicas é uma das principais causas das deficiências do setor. Isso se confirma pelos altos índices de perdas no abastecimento de água, que é superior a 40%, assim como pelos precários indicadores de desempenho financeiro ou, até mesmo, pela alta frequência com que ocorre a falta de água nos domicílios.

A literatura econômica sobre direitos de propriedade sugere que a propriedade pública enfraquece a relação entre a utilidade gerencial e o lucro da firma, afetando negativamente a eficiência da empresa estatal (ALCHIAN, 1965 e 1966). A teoria da escolha pública sinaliza que a empresa estatal está mais propícia a aspirações de renda por parte de seu gerenciamento, fato esse que acaba por levar a empresa a uma situação de menor eficiência (NISKANEN, 1971, BUCHANAN, 1972 e TULLOCK, 1976). A teoria da agência tem constatado que, em situações onde a maximização do lucro não é principal objetivo da empresa e há certas restrições quanto ao comportamento dos gerentes públicos, a empresa privada é mais eficiente (MARTIN; PARKER, 1997).

Carrera-Fernandez e Oliveira (2004), em recente trabalho sobre a performance do setor de saneamento básico brasileiro, detectaram que as estatais se mostraram ineficientes, em relação ao conjunto de empresas privadas que operam nesse cenário, tanto sobre o ponto de vista técnico quanto na alocação dos recursos produtivos. Além de terem utilizado uma base de dados não muito abrangente, os autores não aprofundaram outros conceitos de eficiência que uma análise desse porte exigiria. Objetivando preencher essa lacuna, este trabalho amplia a base de dados e estende a análise desenvolvida pelos autores para incluir outros conceitos de eficiência e avaliar importantes questões não abordadas naquele trabalho, especialmente aquelas relacionadas à eficiência econômica.

Além da introdução, este trabalho contém mais cinco seções e está estruturado da seguinte forma.

A literatura econômica sobre direitos de propriedade sugere que a propriedade pública enfraquece a relação entre a utilidade gerencial e o lucro da firma, afetando negativamente a eficiência da empresa estatal

¹ De acordo com levantamentos feitos pela Organização Mundial de Saúde para o Brasil, os gastos com doenças de veiculação hídrica chegam a US\$ 2,5 bilhões por ano. No Brasil, as doenças ligadas à falta de saneamento básico adequado mataram 10.844 pessoas em 1998 (BRASIL, 2002).

Na segunda, apresentam-se os múltiplos conceitos de eficiência, que servirão para nortear a análise ao longo do texto. A seção seguinte contém uma análise comparativa sobre a eficiência técnica com que as empresas públicas e privadas operam no setor de saneamento básico no Brasil, destacando-se a performance da estatal baiana. Visando a estabelecer uma medida de eficiência técnica, estima-se uma fronteira determinística de produção. Na quarta seção se analisa o desempenho dessas empresas, em termos de eficiências alocativa e de custo, estimando-se uma fronteira de custo. Com base nessa fronteira e utilizando-se o procedimento proposto por Koop e Diewert (1982), decompõe-se o conceito de eficiência produtiva em seus componentes técnico e alocativo. A seção seguinte busca analisar o desempenho da estatal baiana no contexto das empresas públicas e privadas do país nesse setor, em termos de eficiência econômica ou de lucro. A última seção contém as conclusões e considerações finais deste trabalho.

A maioria dos planejadores do desenvolvimento não tem o hábito de considerar as relações entre indústria e serviços

OS MÚLTIPLOS CONCEITOS DE EFICIÊNCIA

Ao longo deste trabalho, parte-se do pressuposto que a empresa utiliza capital k e trabalho l como insumos de produção, os quais podem ser adquiridos a preços fixos e positivos p_k e p_l , respectivamente; de modo a produzir um único produto y , o qual é vendido a um preço fixo também positivo p .

Uma transformação eficiente de insumos em produto é obtida por meio da função de produção, $F(k, l)$, que mostra o máximo nível de produção resultante da aplicação de certas quantidades de insumos. Uma representação alternativa mais elaborada pode ser obtida através da função de custo $C(y, p_k, p_l) = \min_{k, l} \{p_k k + p_l l, \text{ s.a. } y = F(k, l)\}$, que estabelece o menor custo possível de produzir y , dados os preços dos insumos. Outra representação alternativa e mais completa seria a função de lucro $\pi(p, p_k, p_l) = \max_{k, l} \{py - p_k k - p_l l, \text{ s.a. } y = F(k, l)\}$, a qual relaciona o máximo lucro disponível que pode ser obtido a partir dos preços do produto e dos insumos. Na literatura econômica, as funções $F(k, l)$, $C(y, p_k, p_l)$ e $\pi(p, p_k, p_l)$ são

conhecidas como fronteiras, visto que caracterizam um comportamento otimizador por parte de uma unidade produtora eficiente e, portanto, estabelecem certos limites aos valores de suas referidas variáveis independentes².

Admitindo-se que (y_o, k_o, l_o) representa o plano de produção observado de uma empresa, então se diz que este plano é tecnicamente eficiente se $y_o = F(k_o, l_o)$ e tecnicamente ineficiente se $y_o < F(k_o, l_o)$. Isto é, ineficiência técnica é o resultado do uso excessivo de insumos por unidade de produto. Isso significa que $p_k k_o + p_l l_o > C(y_o, p_k, p_l)$. Tendo em vista que o custo de produção não é minimizado, então o lucro não é maximizado, de modo que $py_o - p_k k_o - p_l l_o < \pi(p, p_k, p_l)$.

O plano de produção (y_o, k_o, l_o) é alocativamente eficiente se $F_k(k_o, l_o)/F_l(k_o, l_o) = p_k/p_l$ e alocativamente ineficiente se uma desigualdade é verificada. Em outras palavras, ineficiência alocativa é resultante do uso dos insumos nas proporções erradas. Ineficiência alocativa implica em que $p_k k_o + p_l l_o > C(y_o, p_k, p_l)$. Desde que o custo não é minimizado, então o lucro não é maximizado, de modo que $py_o - p_k k_o - p_l l_o < \pi(p, p_k, p_l)$.

Observa-se, a partir do exposto, que a firma só alcançará a eficiência produtiva se o custo observado $p_k k_o + p_l l_o$ coincidir com o custo mínimo $C(y_o, p_k, p_l)$. Isto é, eficiência produtiva requer que a firma seja eficiente tanto em termos técnicos quanto em termos alocativos. Assim, se $p_k k_o + p_l l_o > C(y_o, p_k, p_l)$, essa diferença pode ser devida apenas à ineficiência técnica ou à ineficiência alocativa ou a qualquer combinação das duas.

A Figura 1 ilustra esses dois importantes conceitos de eficiência para funções de produção homogêneas e estabelece medidas de ineficiência. A isoquanta unitária está representada nessa figura

² Na análise empírica, o conceito de fronteira – seja esta de produção, custo ou lucro – pode ser definido tanto sob o ponto de vista determinístico quanto estocástico. Uma fronteira é dita determinística se todas as observações estiverem restritas a essa fronteira (ou seja, se situam dentro ou sobre a mesma), enquanto, na fronteira estocástica algumas observações podem extrapolar os limites da fronteira, devido a eventos aleatórios. A análise de eficiência conduzida ao longo deste artigo será estabelecida em termos determinísticos.

pela curva $F(k_o/y_o, l_o/y_o) = 1$. O plano E , representado nessa figura pelo ponto de tangência entre a isoquanta unitária e a linha de preços, se caracteriza por ser produtivamente eficiente, ou seja, é eficiente tanto em termos técnicos quanto alocativos. Isso é verdade, uma vez que a firma utiliza os insumos nas quantidades ótimas (ou seja, estão sobre a isoquanta) e na proporção correta (isto é, estão sobre o raio R_1) que minimizam o seu custo de produção. Se o plano A representa a alocação observada, então a firma é ineficiente tanto em termos técnico quanto em termos alocativo. A ineficiência técnica é medida pela relação $(OA-OB)/OB > 0$, sendo que OA é a combinação de insumos efetivamente utilizada para produzir uma unidade de produção, enquanto OB é a combinação de insumos necessária para produzir a mesma unidade de produção. A ineficiência alocativa é medida pela relação $(OB-OC)/OB > 0$, sendo que OC é a combinação de insumos necessária para produzir essa mesma unidade de produção a custo mínimo.

Embora os conceitos de eficiência técnica e alocativa sejam condições necessárias para que $py_o - p_k k_o - p_l l_o = \pi(p, p_k, p_l)$, eles não são suficientes. Isso porque existe ainda a possibilidade da firma ser ineficiente de escala. O plano de produção (y_o, k_o, l_o) é eficiente de escala se $p = C_y(y_o, p_k, p_l)$ e ineficiente de escala se uma desigualdade é verificada, onde $C_y(y_o, p_k, p_l)$ é o custo marginal de produzir y_o . Portanto, $py_o - p_k k_o - p_l l_o = \pi(p, p_k, p_l)$ se e somente se a firma satisfaz os três conceitos de eficiência (técnica, alocativa e de escala). Se $py_o -$

$p_k k_o - p_l l_o < \pi(p, p_k, p_l)$, essa diferença pode ser devida a um dos três conceitos de ineficiência ou a qualquer combinação dos três³.

A EFICIÊNCIA TÉCNICA E A FRONTEIRA DETERMINÍSTICA DE PRODUÇÃO

Nesta seção analisa-se a eficiência técnica das empresas públicas e privadas que operam no setor de saneamento básico no Brasil. Objetivando comparar o desempenho com que esses dois grupos de empresas utilizam os insumos por unidade de produção, supõe-se por simplicidade que a produção seja estabelecida de acordo com a seguinte função de produção Cobb-Douglas, com retornos não-crescentes de escala:

$$y = \alpha_0 k^{\alpha_1} l^{\alpha_2} e^{\tau}, 0 \leq \alpha_1 + \alpha_2 \leq 1 \quad (3.1)$$

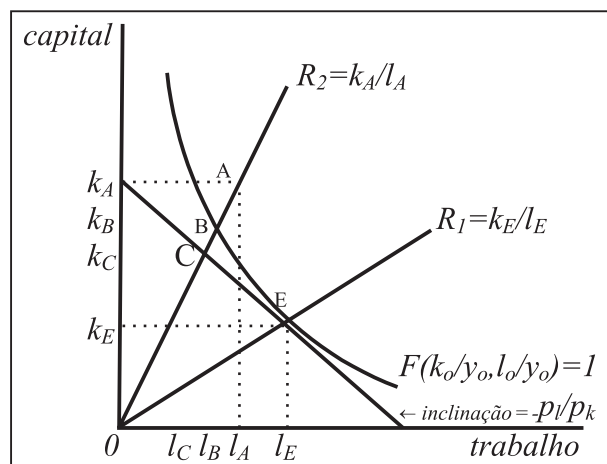
onde y é o nível de produção⁴; k e l são, respectivamente, as quantidades de capital e trabalho⁵; τ é um resíduo que, além de capturar os erros de medida e os erros aleatórios, expressa diferenças entre as empresas; e α_0, α_1 e α_2 são constantes positivas.

Estimou-se o modelo (3.1) linearizado, com *dummy* de intercepto, *dummies* multiplicativas e variável de controle, de acordo com a seguinte equação:

$$\ln y_i = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 \ln l_i + \beta_3 \ln k_i + \beta_4 D \ln l_i + \beta_5 D \ln k_i + \beta_6 I h_i + \tau_i \quad (3.2)$$

sendo que i indexa a empresa; $\beta_0 = \ln \alpha_0$; $\beta_2 = \alpha_1$; $\beta_3 = \alpha_2$; D é uma variável *dummy*, que assume o valor unitário se a empresa é pública, e zero, se ela é privada;

Figura 1
Medidas de ineficiência técnica e alocativa



³ Para maiores detalhes a respeito desses conceitos, veja-se Farrell (1957), Kopp (1981), Kopp e Diewert (1982) e Mensah (1994).

⁴ Utilizou-se o volume agregado de água e esgoto produzido como *proxy* para a produção, medido em 1.000 metros cúbicos.

⁵ O capital da empresa foi medido pela soma do valor do imobilizado mais o valor da depreciação, provisão e amortização. Para o fator trabalho, utilizou-se como *proxy* a quantidade de trabalhadores próprios. Para o preço do capital, tomou-se a proporção dos juros e serviços da dívida no capital da empresa. Enquanto para o preço do trabalho, usou-se o salário médio anual.

e τ_i é o distúrbio, admitido ser normalmente distribuídos com média 0 e variância constante σ^2 .

As *dummies* foram introduzidas para captar possíveis diferenças na produção dessas empresas, oriundas tanto de fatores observáveis quanto não observáveis. A variável de controle foi utilizada para monitorar possíveis diferenças de hidrometração de seus sistemas de abastecimento de água (*lh*).

Os dados utilizados neste artigo formam uma base em painel, contendo 171 observações com as mais diferentes informações acerca das empresas que atuam no setor de saneamento básico no Brasil, no período compreendido entre 1998 e 2003. Desse total, 109 são empresas de propriedade pública e 62 de propriedade privada⁶. Esses dados foram obtidos a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e envolvem informações econômicas, financeiras, administrativas, contábeis e populacionais.

Os resultados do modelo (3.2) são mostrados a seguir, onde as estatísticas *t* são apresentadas entre parênteses:

$$\ln y = 4,75 - 1,626D + 0,665\ln l + 0,212\ln k + 0,223D\ln l - 0,0043lh$$

(16,734) (-3,893) (9,746) (5,657) (3,768) (-2,729)

N = 193 F = 496,65 R² = 0,93 (3.3)

Uma análise da equação (3.3') permite constatar que o parâmetro da *dummy* de intercepto se revelou estatisticamente significativa, assim como o da *dummy* multiplicativa para o fator trabalho. No entanto, o parâmetro da *dummy* multiplicativa para o capital não se mostrou significativamente diferente de zero, razão por que não foi incluída nessa equação. O fato de essas *dummies* terem sido significativas evidencia um padrão característico de diferenciação do nível de produção desses dois agrupamentos de empresas, resultante de fatores observáveis e não observáveis⁷. Contabilizando-se

todos esses fatores, observa-se que o nível de produção das estatais é 9,3% menor que o nível observado nas empresas privadas⁸. Este viés é resultante do maior impacto de diferenças nos fatores não observáveis sobre aqueles observáveis (capital e trabalho), vez que os efeitos de tais fatores sobre a produção atuam em sentidos opostos.

O fato de β_3 ter sido igual a zero, permite concluir que as empresas públicas e privadas apresentam idêntica elasticidade do produto com relação ao fator capital, ou seja, $\varepsilon_{y,k}^E = \varepsilon_{y,k}^P = \beta_3 = 0,212$. Por outro lado, a elasticidade do produto com relação ao trabalho das estatais ($\varepsilon_{y,l}^E = \beta_2 + \beta_4 = 0,665 + 0,223 = 0,888$) é 25,1% maior que aquela observada nas empresas privadas ($\varepsilon_{y,l}^P = \beta_2 = 0,665$)⁹. Vale lembrar que a soma das elasticidades do produto em relação a todos os insumos, que é nada mais que a elasticidade de escala, permite inferir a respeito dos retornos de escala nessas empresas¹⁰. A elasticidade de escala obtida para o conjunto de empresas privadas ($\varepsilon_{y,l}^P + \varepsilon_{y,k}^P = \beta_2 + \beta_3 = 0,665 + 0,212 = 0,877$) revela que os retornos de escala dessas empresas são declinantes, o que é garantido pelo fato dessa elasticidade ter sido menor que a unidade. Embora a soma dessas elasticidades (elasticidade de escala) para as empresas públicas seja ligeiramente superior à unidade, visto que $\varepsilon_{y,l}^E + \varepsilon_{y,k}^E = (\beta_2 + \beta_4) + \beta_3 = 0,665 + 0,223 + 0,212 = 1,1$, não se deve rejeitar a hipótese de que os retornos de escala nessas empresas sejam constantes. Esse fato foi comprovado ao testar-se o modelo (3.2) para as estatais, impondo-se a restrição de que $(\beta_2 + D\beta_4) + \beta_3 = 1$.

Com essa amostra expandida, o argumento estabelecido por Carrera-Fernandez e Oliveira (2004) de que o objetivo político das empresas públicas que operam no setor de saneamento básico brasileiro enviesa as produtividades marginais dos insumos se confirmou apenas para o capital. De fato, as forças políticas observadas nessas empresas concorrem para reduzir o preço som-

⁸ O viés da produção foi avaliado da seguinte forma:

$$\frac{y^E - y^P}{y^P} = e^{\beta_1 + \beta_3 \ln l} - 1$$

onde $\ln l$ é o valor médio do logaritmo do nível de utilização do trabalho.

⁹ Ressalte-se que a elasticidade do produto-insumo *i* é definida pela proporção entre as produtividades marginal e média do insumo, ou seja, $\varepsilon_{y,i} = PMg_i/PM_e$.

¹⁰ Vale lembrar que se essa soma for menor (igual ou maior) que a unidade as empresas apresentam retornos decrescentes (constantes ou crescentes) de escala.

⁶ A amostra contém todas as empresas que forneceram informações completas ao SNIS em algum ano do período analisado, o que permitiu ampliar a base de dados utilizada.

⁷ Ajustando-se o modelo com apenas a *dummy* de intercepto, observou-se que esta não se mostrou significativa, indicando não haver qualquer diferença estatisticamente significativa no nível de produção das estatais, vis-à-vis as empresas privadas, proveniente de fatores não observáveis que não possa ser compensado por fatores observáveis (capital e trabalho).

bra do capital, aumentando assim a contratação desse insumo. Especificamente, a produtividade marginal do capital na empresa estatal é 571,4% menor que a da empresa privada.

Embora tenha permitido comparar a eficiência técnica do conjunto das estatais vis-à-vis ao conjunto de empresas privadas que atuam no setor de saneamento básico brasileiro, o modelo (3.2) não permite estabelecer uma medida de eficiência técnica. Isto porque este modelo não pode ser considerado como uma estimativa da fronteira de produção, visto que o resíduo τ_i , que expressa diferenças entre as empresas, foi admitido ser simétrico e normalmente distribuído com média zero e variância constante σ_τ^2 . A razão é que qualquer plano de produção observado deveria se situar dentro dessa fronteira de produção, o que exigiria que os distúrbios fossem negativos com média $\mu_\tau < 0$ e variância finita σ_τ^2 . Para superar este problema, utiliza-se o conceito de fronteira determinística (ou *full frontier*), concebido inicialmente por Farrell (1957)¹¹, ajustando-se o modelo (3.1) – linearizado, sem as variáveis *dummy*, mas com as de controle – pelo processo dos mínimos quadrados corrigidos (GREENE, 1980). Este procedimento consiste em corrigir a estimativa de α_0 pelo maior resíduo estimado (ou seja, $\alpha_0 e^{\text{maior } \tau_i}$), de modo a deixar o erro unilateral (medida de ineficiência). A estimativa dessa fronteira determinística de produção pode ser vista a seguir¹²:

$$\ln y = (3,911 + 0,9403) + 0,754 \ln l + 0,224 \ln k + (16,984) \quad (12,935) \quad (5,93) \quad (3.4)$$

$$+ 0,0025 Pae - 0,0071 Ih + 0,0038 Ima$$

$$(2,099) \quad (-4,231) \quad (4,449)$$

N = 174 F = 518,8 R² = 0,94

A partir da distribuição do erro unilateral obtida com a estimativa dessa fronteira, pode-se então definir uma

medida de eficiência técnica $\in_{y,i}$ para as empresas que operam no setor de saneamento básico brasileiro da seguinte forma:

$$\in_{y,i} = \frac{y_i}{y_i^*} = \frac{\alpha_0 k^{\alpha_1} l^{\alpha_2} e^{\hat{\tau}_i + \text{maior } \tau_i}}{\alpha_0 k^{\alpha_1} l^{\alpha_2} e^{\text{maior } \tau_i}} = e^{\hat{\tau}_i} \quad (3.5)$$

onde y_i é a produção observada da empresa i , y_i^* é o limite superior de produção e $\hat{\tau}_i$ é a estimativa do erro assimétrico, que se distribui com média $\mu_\tau = -0,9403 < 0$ e variância constante $\sigma_\tau^2 = 0,1523$. Ressalte-se que a medida de eficiência (3.5) estará contida no intervalo $[0,1]$, de modo que 0 representa completa ineficiência e 1 plena eficiência.

A Tabela 1 sumariza o desempenho das empresas públicas e privadas que operam no setor de saneamento básico no Brasil, em termos dessa medida $\in_{y,i}$ de eficiência técnica, com base na estimativa da fronteira determinística de produção. Uma inspeção desse quadro permite observar que a maior parte das empresas do setor se encontra nas duas faixas intermediárias de eficiência técnica (ou seja, entre 0,25 e 0,75, inclusive), sendo que quase 93,5% são de propriedade pública e 69,1% são de iniciativa privada. Por outro lado, as empresas públicas se concentram em menor proporção, tanto na classe mais baixa ($\leq 0,25$) quanto na mais alta classe ($> 0,75$) de eficiência técnica (2,8% e 3,7%, respectivamente), contra 22,1% e 8,8% de empresas privadas. As estatais apresentaram indicadores de eficiência técnica que variaram de 0,19 até 0,81, enquanto os indicadores para as empresas privadas variaram de 0,13 até o seu limite máximo, ou seja, um. A média do indicador de eficiência técnica das estatais, que é da ordem de 0,419, é semelhante à média das empresas privadas, cujo valor é de aproximadamente 0,424. Esse resultado indica que não há diferenciação significativa de desempenho técnico das empresas privadas relativamente às estatais, o que é garantido pela baixa estatística t ($-0,1826$) do teste de diferença das médias¹³. Esta

¹¹ Este problema pode ser, alternativamente, resolvido utilizando-se o conceito de fronteira estocástica proposto por Aigner, Lovell e Schmidt (1977). Este procedimento consiste em decompor o erro τ_i em dois componentes independentes. O primeiro, que é simétrico, resulta de fatores fora do controle das empresas; enquanto o segundo componente do erro, que é unilateral (negativo), restringe a produção a se situar sobre ou abaixo da fronteira estocástica, por razões específicas restritas às próprias empresas.

¹² Conforme demonstrado por Greene (1980), se a distribuição dos erros é simétrica e esta se aproxima da normal – que parece ser o caso da distribuição do erro aqui obtida (pelo baixo coeficiente de *skewness* encontrado) – não existe nenhum ganho de eficiência ao se estimar os parâmetros da fronteira por máxima verossimilhança. Isso porque seus estimadores se aproximam daqueles obtidos por meio dos mínimos quadrados. Neste caso, tais estimadores são também de máxima verossimilhança.

¹³ Seja $H_0: \mu_E - \mu_P = 0$ a hipótese nula de igualdade das médias e $H_1: \mu_E - \mu_P \neq 0$ a hipótese alternativa de diferença das médias, onde μ_E e μ_P são as respectivas médias dos indicadores de eficiência técnica das estatais e das empresas privadas, respectivamente. Se $|t| > t_\alpha$ rejeita-se H_0 e se aceita H_1 , onde: $|t| = (\mu_E - \mu_P) / [(\sigma_E^2/n) + (\sigma_P^2/n_P)]^{1/2}$; σ_E e σ_P ; s_E e s_P são os desvios padrão dos respectivos indicadores médios; n_E e n_P são os respectivos números de observações desses dois grupos de empresas; e t_α é a estatística t para um nível de significância α .

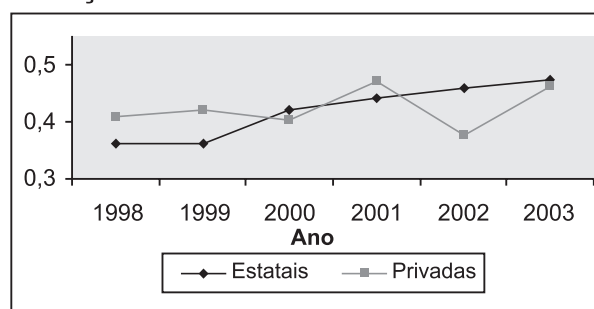
constatação ratifica o resultado obtido anteriormente, ao ajustar-se o modelo (3.2).

Deve-se registrar que a EMBASA, quando comparada com a indústria nacional de saneamento básico como um todo, apresentou índices que se situaram nos dois intervalos intermediários dessa medida de eficiência técnica, cuja média, no período de 1998 a 2003, foi da ordem de 0,47.

Os resultados obtidos acima permitem concluir que não existe diferença estatisticamente significativa na forma com que as empresas públicas e privadas que operam no setor de saneamento básico no Brasil utilizam capital e trabalho por unidade de produto. Isso permite afirmar que as empresas públicas e privadas desse setor são, sob o ponto de vista estatístico, igualmente eficientes no concernente ao conceito de eficiência técnica. Deve-se ressaltar que Carrera-Fernandez e Oliveira (2004), utilizando uma série de dados menor e metodologia análoga, evidenciaram um padrão característico de diferenciação nos indicadores de eficiência técnica. Isso significa que, ao serem incluídos os dados mais recentes, o conjunto das estatais melhorou o seu desempenho técnico em relação ao conjunto das empresas privadas, a ponto de conseguir equiparar o seu indicador de eficiência técnica ao das empresas privadas.

A Figura 2 mostra a evolução dos indicadores de eficiência técnica das empresas públicas e privadas no período de 1998 a 2003. Essa figura deixa observar que os indicadores de eficiência das estatais apresentam uma tendência de crescimento ao longo do período, fato que permitiu equiparar seus indicadores de eficiência aos das empresas privadas. Deve-se destacar que a empresa baiana de saneamento experimentou um crescimento bastante significativo de seus indicadores de eficiência técnica, evoluindo

Figura 2
Evolução dos indicadores de eficiência técnica



de 0,31, em 1998, para 0,63, em 2002, o que representou um incremento de 103% desse índice no período analisado e fato, a evolução desses indicadores de eficiência da EMBASA contribuiu para melhorar o seu desempenho técnico.

AS EFICIÊNCIAS ALOCATIVA E DE CUSTO E A FRONTEIRA DETERMINÍSTICA DE CUSTO

Embora não tenha sido detectada qualquer diferença na eficiência técnica com que esses dois grupos de empresas desempenham suas atividades nesse setor, a análise conduzida até agora permitiu evidenciar padrões diferentes de comportamento entre esses dois agrupamentos de empresas no que concerne à alocação dos fatores produtivos. Isso ficou evidente ao serem comparadas as produtividades marginais do trabalho das estatais relativamente às das empresas privadas. Especificamente, a detecção de forças contrárias que se contrapunham ao se ajustar a fronteira determinística de produção, embora não revelassem diferenças significativas de produção, podem vir afetar significativamente a estrutura de custos dessas empresas. Objetivando ampliar

o conhecimento a respeito da eficiência com que esses dois agrupamentos combinam seus recursos produtivos, procede-se, a seguir, uma análise comparada sobre a eficiência alocativa do setor de saneamento básico no Brasil.

Diferenciando (3.1), com relação aos insumos de produção e tomando a proporção entre o capital e o trabalho, re-

Tabela 1
Desempenho das empresas de saneamento básico no Brasil em termos de eficiência técnica

Intervalo de Eficiência (\leq)	Número de empresas		Proporção de empresas (%)	
	Pública	Privada	Pública	Privada
□ 0,25	3	- 15	2,8	22,1
0,25 - 0,50 inclusive	80	33	74,8	48,5
0,50 - 0,75 inclusive	20	14	18,7	20,6
> 0,75	4	6	3,7	8,8
Total	107	68	100,0	100,0

sulta a seguinte relação:

$$K = \frac{\alpha_1}{\alpha_2} \frac{y_l}{y_k} \quad (4.1)$$

onde $y_k = F_k$ e $y_l = F_l$ são as produtividades marginais do capital e do trabalho, respectivamente, e $K = k/l$ é a relação capital-trabalho.

Visando a detectar possíveis diferenças nas proporções de fatores entre esses dois agrupamentos de empresas, estimou-se o logaritmo da relação capital-trabalho em função do logaritmo da relação de preços dos insumos, bem como do tipo de propriedade (através da utilização de uma variável *dummy* D , que assume o valor unitário se a empresa é pública e zero se ela é privada), de acordo com o seguinte modelo¹⁴:

$$\ln K_i = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 \ln W_i + \beta_3 D \ln W_i + \varepsilon_i \quad (4.2)$$

onde $W_i = p/p_k$ é a relação de preços dos insumos, β_0 , β_1 , β_2 e β_3 são os parâmetros a serem estimados¹⁵ e ε_i é um ruído branco que captura os erros de medida e os erros aleatórios, que se admite serem normalmente distribuídos com média 0 e variância constante σ^2 .

Objetivando testar a hipótese de diferenças significativas na alocação dos recursos entre esses dois agrupamentos de empresas, (4.2) pode ser reescrita, de forma desagregada, de acordo com as seguintes equações:

$$\ln K_i^E = (\beta_0 + \beta_1) + (\beta_2 + \beta_3) \ln W_i + \varepsilon_i \quad (4.3)$$

$$\ln K_i^P = \beta_0 + \beta_2 \ln W_i + \varepsilon_i \quad (4.4)$$

Efetuada-se a diferença entre (4.3) e (4.4), resulta:

$$\ln K_i^E - \ln K_i^P = \beta_1 + \beta_3 \overline{\ln W_i} \quad (4.5)$$

Tomando-se o antilogaritmo em (4.5) e subtraindo-se a unidade em ambos os lados, obtém-se o viés da relação capital-trabalho das empresas estatais em relação às empresas privadas:

$$\frac{K^E - K^P}{K^P} = e^{\beta_1 + \beta_3 \overline{\ln W}} - 1 \quad (4.6)$$

onde $\overline{\ln W}$ é o valor médio do logaritmo da relação dos preços do trabalho e do capital. A expressão (4.6) depende dos coeficientes das *dummies*. Se esses coeficientes forem estatisticamente importantes no sentido de explicar possíveis diferenças na relação capital-trabalho entre esses dois grupos de empresas, o que significa ter β_1 e β_3 significativamente diferente de zero, então haverá um viés nessa relação, tanto em favor do capital quanto favorável ao trabalho, o que dependerá se $\beta_1 + \beta_3 \overline{\ln W_i} > 0$ ou se $\beta_1 + \beta_3 \overline{\ln W_i} < 0$, respectivamente.

Os resultados do modelo (4.2), com a utilização de uma variável de controle para monitorar possíveis diferenças de cobertura dos serviços de esgoto à população urbana (Pse), são apresentados a seguir, onde os números entre parênteses são as estatísticas t:

$$\ln K = -2,075 + 6,69D + 0,383 \ln W - 0,299D \ln W - 0,0062Pse \quad (4.7)$$

(-1,246) (3,5) (4,551)
(-3,151) (-3,158)

$$N = 163 \quad F = 37,99 \quad R^2 = 0,49$$

Uma análise da equação (4.7) revela que tanto a elasticidade de substituição entre capital e trabalho quanto a constante foram estatisticamente significativas. Especificamente, a elasticidade de substituição entre capital e trabalho das estatais é da ordem de 0,682, enquanto a das empresas privadas é significativamente mais baixa e se situa em torno de 0,383. Uma inspeção dessa mesma equação permite constatar que os parâmetros das variáveis *dummy* de intercepto e de inclinação (que captam os efeitos relacionados e não relacionados com a proporção dos pre-

¹⁴ De acordo com essa especificação, a diferença na proporção desses fatores entre empresas públicas e privadas se dá tanto por mudanças estruturais no intercepto quanto por alterações na inclinação da proporção de seus preços.

¹⁵ Deve-se lembrar que o parâmetro β_2 representa a elasticidade de substituição entre capital e trabalho das empresas privadas, enquanto que $(\beta_2 + \beta_3)$ é a estimativa dessa elasticidade para as empresas estatais.

ços dos insumos produtivos, irrespectivamente) se mostraram estatisticamente significativos. Especificamente, o fato de $\beta_1 + \beta_3 \overline{\ln W_i} > 0$ significa que o viés na relação capital-trabalho da empresa estatal, relativamente à empresa privada, opera no sentido de contratar mais capital por unidade de trabalho. Quando se computam todos os fatores observáveis e não observáveis, a relação capital-trabalho das estatais é 43,9% maior que a relação verificada nas empresas privadas¹⁶. Esse resultado pode ser comprovado substituindo-se as estimativas dos parâmetros das *dummies* em (4.6). Pode-se concluir, portanto, que as estatais do setor de saneamento básico no Brasil contratam cerca de 44% a mais capital por unidade de trabalho que as empresas privadas que atuam nesse setor.

Utilizando metodologia análoga e uma série menor, Carrera-Fernandez e Oliveira (2004) detectaram um viés menor para a relação capital-trabalho das estatais em relação às empresas privadas, o qual era da ordem de 34,6%. O resultado aqui obtido com a expansão da base de dados evidencia que o conjunto das estatais, ao contratarem mais capital por unidade de trabalho que o conjunto das empresas privadas e aumentarem ainda mais esse viés, se tornaram mais ineficientes sob o ponto de vista alocativo.

Pode-se concluir, com base no exposto, que a melhoria observada nos indicadores de eficiência técnica das estatais, em relação às empresas privadas, foi lamentavelmente compensada por uma piora em termos de eficiência alocativa. Uma questão interessante seria saber qual desses dois efeitos impacta mais a estrutura de custos desses dois grupos de empresas. Essa questão será retomada a seguir, quando se fará uma análise comparada da eficiência de custo nesses agrupamentos de empresas.

Tentando avaliar até que ponto o aumento do viés na alocação dos recursos produtivos e a redução do viés na produção afetam os custos das estatais relativamente às empresas privadas, estima-se, a seguir,

uma função de custo a partir da tecnologia adotada. Especificamente, a função de custo associada com a tecnologia (3.1) é indicada por:

$$C = Ay^{1/\alpha} p_k^{\alpha_1/\alpha} p_l^{\alpha_2/\alpha} \delta \quad (4.8)$$

onde $A = \alpha_0^{-1/\alpha} [(\alpha_1/\alpha_2)^{\alpha_2/\alpha} + (\alpha_1/\alpha_2)^{-\alpha_1/\alpha}]$ e $\alpha = \alpha_1 + \alpha_2$ são constantes positivas; e δ é o resíduo. Aplicando-se logaritmo a ambos os lados de (4.8) e impondo-se a restrição de homogeneidade de grau um em preços¹⁷, obtém-se, após algumas manipulações algébricas:

$$\ln C_i - \ln p_{ki} = \ln A + \frac{1}{\alpha} \ln y_i + \frac{\alpha_2}{\alpha} (\ln p_{li} - \ln p_{ki}) + \ln \delta_i \quad (4.9)$$

sendo que o índice i identifica a empresa.

De forma análoga, o estudo comparativo da estrutura de custos das empresas públicas em relação às privadas é feito introduzindo-se uma variável *dummy*, D_i , ao modelo (4.9), que assume o valor unitário para as estatais e o valor zero para as empresas privadas, ou seja:

$$\ln C_i - \ln p_{ki} = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 \ln y_i + \beta_3 (\ln p_{li} - \ln p_{ki}) + \xi_i \quad (4.10)$$

onde $\beta_0 = \ln A$, $\beta_1, \beta_2 = 1/\alpha$ e $\beta_3 = \alpha_2/\alpha$ são os parâmetros a serem estimados e $\xi_i = \ln \delta_i$ representa o erro da estimação, cuja distribuição é admitida ser normalmente distribuída com média zero e variância constante σ^2 . Deve-se ressaltar que o modelo (4.10), ao agrupar os dois tipos de empresas, possibilita testar econometricamente a significância de diferenças na estrutura de custos entre empresas onde o Estado participa como empresário e as empresas privadas. Especificamente, se o sinal do coeficiente da variável *dummy* for estatisticamente significativo e positivo (isto é, $\beta_1 > 0$) significa que as estatais apresentam custos operacionais maiores que as

¹⁶ Quando se computam apenas os fatores não observáveis (ou seja, utilizando-se o modelo com apenas a *dummy* de intercepto), o viés na proporção entre capital e trabalho é ainda maior, chegando a 98,6%. Isso significa que, não fossem os ganhos auferidos pela proporção mais favorável dos preços dos insumos, as estatais alocariam os seus recursos produtivos de forma ainda mais ineficiente.

¹⁷ Isto significa que a soma dos coeficientes de preços dessa equação deve ser igual à unidade. Uma forma de levar em consideração tal restrição é dividir o custo e os preços dos insumos por um dos preços, por exemplo, p_k .

empresas privadas e vice-versa se $\beta_1 < 0$.

Com o intuito de quantificar o possível viés de custo devido à existência de ineficiência na estatal *vis-à-vis* a privada, desagregou-se o modelo (4.10) para cada agrupamento de empresas e tomou-se a diferença relativa de seus custos, donde se obtém:

$$\frac{C^E - C^P}{C^P} = e^{\beta_1} - 1 \quad (4.11)$$

Cabe ressaltar que o viés (4.11) representa o acréscimo percentual no custo da estatal em relação à empresa privada devido exclusivamente à presença de ineficiência técnica.

Estimou-se o modelo (4.10) para o setor de saneamento básico no Brasil com os mesmos controles utilizados anteriormente, ou seja, a proporção da população dos municípios atendidos com abastecimento de água e rede de esgoto (*Paa* e *Pse*). No entanto, as variáveis *dummy* e o controle *Paa* não se mostraram estatisticamente significativas. Os resultados dessa regressão, sem as variáveis não significativas, são apresentados a seguir (onde as estatísticas t são apresentadas entre parênteses)¹⁸:

$$\ln C - \ln p_k = -7,308 + 0,850 \ln y + \quad (4.12)$$

(-14,952) (33,012)

$$0,953 (\ln p_i - \ln p_k) - 0,003 Pse$$

(41,231) (-2,441)

$$N = 159 \quad F = 1.697,8 \quad R^2 = 0,97$$

O fato de as variáveis *dummy* não terem sido estatisticamente significativas quer dizer que não existe qualquer viés de custo da estatal em relação à empresa privada devido exclusivamente à presença de ineficiência técnica. Esse resultado já era esperado, tendo em vista que ficou evidenciado na seção anterior que as estatais não eram ineficientes sob o ponto de vista técnico, ou seja, não existia qualquer viés na utilização de insumos por unidade de produto entre esses dois agrupamentos de empresas. Portanto, por não existir nenhuma diferença nos níveis

de eficiência técnica das estatais em relação às empresas privadas que atuam no setor de saneamento básico no Brasil, não existe também qualquer diferença na estrutura dos custos operacionais dessas empresas.

O modelo (4.10), especificado a partir da função de custo (4.1), restringe a firma a operar ao longo do seu caminho de expansão do produto ou de custo mínimo, de modo que o único conceito de eficiência ou ineficiência envolvido é o técnico. O modelo (4.10) pode ser estendido para consentir que a empresa opere fora do seu caminho de expansão do produto, possibilitando quantificar também a ineficiência na alocação de recursos. Para isso, adiciona-se mais um termo a essa equação, ψ_i , para levar em consideração o aumento do custo resultante da utilização dos insumos na proporção incorreta (ineficiência alocativa):

$$\ln C_i - \ln p_{ki} = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 \ln y_i + \beta_3 (\ln p_{li} - \ln p_{ki}) + \psi_i + \xi_i \quad (4.13)$$

A função ψ_i pode ser especificada, supondo-se que as condições necessárias de primeira ordem para a minimização de custos não são satisfeitas, ou seja:

$$\psi_i = \beta_4 + \beta_5 D_i + \beta_4 \ln \frac{W_i}{K_i} \quad (4.14)$$

onde β_4 , β_5 e β_6 são os parâmetros a serem estimados. Substituindo-se (4.14) em (4.13), obtém-se o modelo estendido que permite testar a hipótese da existência de diferenças na estrutura de custos entre empresas estatais e privadas devido às ineficiências técnica e alocativa conjuntamente:

$$\ln C_i - \ln p_{ki} = \bar{\beta}_0 + \bar{\beta}_1 D_i + \beta_2 \ln y_i + \beta_3 (\ln p_{li} - \ln p_{ki}) + \beta_4 \ln \frac{W_i}{K_i} + \xi_i \quad (4.15)$$

onde $\bar{\beta}_0 = \beta_0 + \beta_6$ e $\bar{\beta}_1 = \beta_1 + \beta_5$ são os novos parâmetros a serem estimados¹⁹.

O ajustamento desse novo modelo revelou que as variáveis *dummy* (tanto a de intercepto quanto as de

¹⁸ Tomou-se como *proxy* para o custo as despesas totais incorridas pelas empresas com a produção de água e esgoto, em Reais por ano (valores de 2003).

inclinação) não se mostraram estatisticamente significativas, quer seja de forma individual ou coletivamente. Isso significa que, apesar da comprovada ineficiência alocativa das empresas estatais, não existe qualquer viés na estrutura de custos dessas empresas relativamente às empresas privadas que operam nesse setor. Em outras palavras, a ineficiência alocativa das estatais não contribui para aumentar seus custos em relação aos custos das empresas privadas. Uma possível explicação para esse fato é que as estatais têm tirado vantagem da diferença observada na distribuição de preços relativos dos insumos entre esses dois agrupamentos de empresas. Os resultados dessa regressão, sem as variáveis não significativas, são apresentados a seguir (onde as estatísticas t são apresentadas entre parênteses):

$$\ln C - \ln p_k = -7,409 + 0,781 \ln y + 1,164 (\ln p_i - \ln p_k) - 0,239 \ln \left(\frac{W}{K} \right) \quad (4.16)$$

(-17,409) (28,354) (27,085) (-4,953)

N = 159 F = 1.897,93 R² = 0,97

Pode-se concluir que a maior utilização de capital por unidade de trabalho (ineficiência alocativa) nas estatais não afeta a estrutura de custos dessas empresas, não sendo responsável, portanto, por qualquer aumento nos seus custos em relação aos das empresas privadas. Comparando esses resultados com aqueles obtidos por Carrera-Fernandez e Oliveira (2004), para um período de análise menor, pode-se observar que as estatais melhoraram seu desempenho a ponto de terem equiparado seus indicadores de eficiência técnica e de custo àqueles observados nas empresas privadas. Cabe registrar que o viés de custo resultante da ineficiência alocativa contabilizado pelos autores era de 4,3%, enquanto o viés de custo proveniente da ineficiência técnica era de cerca de 24,1%.

O modelo (4.10) será reespecificado para que se possa estimar a fronteira de custo para o setor de saneamento básico brasileiro, o que permitirá calcular uma medida de eficiência de custo. Isso exige

¹⁹ Vale lembrar que o viés de custo das estatais em relação às empresas privadas devido à conjunção dos dois tipos de ineficiência (ou seja, técnica e alocativa) pode ser avaliado pela expressão (4.11), substituindo-se β_1 por $\hat{\beta}_1$.

rá reespecificar a distribuição do resíduo ξ_i , de modo que o custo observado de cada empresa se situe dentro dessa fronteira de custo. Admitindo-se que ξ_i se distribui com média positiva $\mu_{\xi} > 0$ e variância finita σ_{ξ}^2 , o modelo (4.10), sem a variável *dummy*, pode ser estimado pelo método dos mínimos quadrados, a partir do qual se corrige a estimativa de $\hat{\beta}_0$ pelo menor resíduo estimado (ou seja, $\hat{\beta}_0 e^{\text{menor } \hat{\xi}_i}$), de modo a deixar o erro unilateral (medida de ineficiência). A estimativa dessa fronteira determinística de custo pode ser vista a seguir:

$$\ln C - \ln p_k = (-7,308 - 1,5959) + 0,953 (\ln p_i - \ln p_k) + 0,85 \ln y - 0,003 Pse$$

(-14,952) (33,012) (41,231) (-2,441)

N = 159 F = 1.697,8 R² = 0,97

(4.17)

É importante lembrar que as estimativas do parâmetro de intercepto corrigido, $\hat{\beta}_0 - \mu_c$, e de todos os outros parâmetros ($i \geq 1$) dessa fronteira determinística de custo são não enviesados e assintoticamente normais (GREENE, 1980).

A partir do erro unilateral, assim obtido, pode-se então estabelecer uma medida de eficiência relativa de custo $\epsilon_{c,i}$ para essas empresas, da seguinte forma:

$$\hat{\epsilon}_{c,i} = \frac{C_i^*}{C_i} = \frac{C(y_i, p_{k,i}, p_{l,i}) e^{\text{menor } \hat{\xi}_i}}{C(y_i, p_{k,i}, p_{l,i}) e^{\hat{\xi}_i + \text{menor } \hat{\xi}_i}} = e^{-\hat{\xi}_i} \quad (4.18)$$

onde C_i é o custo observado da empresa i , C_i^* representa o limite inferior de custo e $\hat{\xi}_i$ é a estimativa do erro unilateral, cuja distribuição tem média $\mu_{\xi} = 1,5959 > 0$ e variância constante $\sigma_{\xi}^2 = 0,19228$. Essa medida de eficiência de custo estará contida no intervalo $[0, 1]$, de modo que 0 representa completa ineficiência e 1 plena eficiência.

A Tabela 2 mostra o desempenho das empresas públicas e privadas que operam no setor de saneamento básico no Brasil, em termos dessa medida de eficiência de custo ϵ_c . Uma inspeção desse quadro permite observar que o grosso das empresas (cerca de 74,5% das empresas privadas e 67,9% das estatais) operam no intervalo mais baixo de eficiência de custo (ou seja, \leq

0,25). As estatais apresentam distribuição de eficiência custo que varia de 0,09 até 0,48, bastante diferenciada da distribuição apresentada pelas empresas privadas, cujos indicadores variam de 0,06 até o seu limite máximo, ou seja, um. A média do indicador de eficiência de custo das esta-

Tabela 2

Desempenho das empresas de saneamento básico no Brasil em termos de eficiência de custo

Intervalo de Eficiência (€)	Número de empresas		Proporção de empresas (%)	
	Pública	Privada	Pública	Privada
□ 0,25	74	67,9	2,8	74,5
0,25 - 0,50 inclusive	35	32,1	74,8	15,7
0,50 - 0,75 inclusive	0	0	18,7	5,9
> 0,75	0	0	3,7	3,9
Total	109	100,0	100,0	100,0

tais é da ordem de 0,22, enquanto a média das empresas privadas é de cerca de 0,24. Apesar da mais baixa média de eficiência de custo apresentada pelas empresas públicas em referência às empresas privadas, não existe diferenciação estatisticamente significativa no padrão de eficiência desses dois agrupamentos. Esse resultado é garantido pela baixa estatística *t* (-0,9549) do teste de diferença das médias e confirma o resultado obtido anteriormente, ao ajustar-se o modelo (4.16), de que as estatais não apresentavam qualquer viés de alta nos seus custos *vis-à-vis* aos das empresas privadas.

No que diz respeito ao desempenho da EMBASA, relativamente ao da indústria nacional de saneamento básico, deve-se registrar que esta experimentou índices que variaram de 0,14 a 0,35 e se situaram nos dois intervalos mais baixos dessa medida de eficiência de custo. A média do período de 1998 a 2003 foi em torno de 0,26.

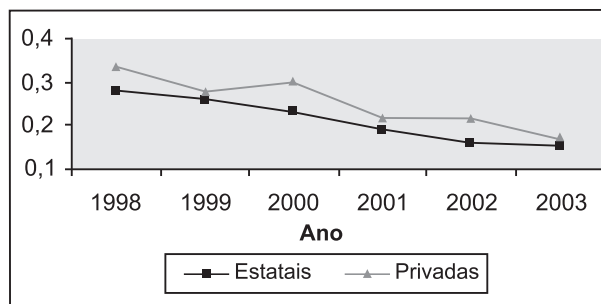
A Figura 3 mostra a evolução dos indicadores de eficiência de custo das empresas públicas e privadas no período analisado. Essa figura permite observar que os indicadores de eficiência desses dois agrupamentos apresentam uma preocupante tendência de queda ao longo de todo o período. Ressalte-se que a empresa baiana de saneamento experimentou um decréscimo de 60% nos seus indicadores de eficiência de custo, caindo de 0,35, em 1998, para 0,14, em

2002. Essa piora nos indicadores custo da EMBASA nesse período, a despeito da observada melhoria dos indicadores de eficiência técnica, foi responsável pelo sofrível desempenho financeiro da empresa verificado nesse mesmo período.

De acordo com Farrell (1957), essa medida de ineficiência de custo e a medida de ineficiência produtiva (composta pelas ineficiências técnica e alocativa) são duas formas diferentes de medir os erros na atividade de produção. De fato, a ineficiência de custo reflete o valor que a empresa poderia economizar, mantendo o seu nível de produção constante, enquanto a ineficiência produtiva representa o nível de produção adicional que a empresa poderia produzir mantendo o seu custo constante.

A teoria da dualidade garante que o resíduo positivo resultante da estimação da fronteira de custo está intimamente associado com o resíduo negativo do ajustamento da fronteira de produção. Isso porque a produção de uma firma ineficiente estará abaixo da fronteira de produção, assim como o custo de uma firma ineficiente também estará acima da fronteira de custo. Em outras palavras, a ineficiência produtiva implica em ineficiência de custo e vice-versa. Isso quer dizer que, a partir da estimação dessa fronteira determinística de custo e dos desvios observados dessa fronteira (ineficiência de custo), pode-se determinar a eficiência produtiva das empresas que compõem o setor de saneamento básico no Brasil, assim como decompor essa medida de eficiência em seus dois componentes, ou seja, eficiência técnica e alocativa (KOOP; DIEWERT, 1982, ZIESCHANG,

Figura 3
Evolução dos indicadores de eficiência de custo



1983, MENSAH, 1994).

Segundo Koop e Diewert (1982), a decomposição da medida de eficiência técnica com base no conceito de eficiência de custo pode ser obtida através da solução do seguinte sistema de três equações não lineares (proporção de insumos e funções de demanda por insumos) nos vetores k , l e p_l (com $p_k = 1$):

$$\frac{k}{l} = \frac{k^*}{l^*} \quad (4.19)$$

$$l = \frac{\partial C(y^*, p_l, 1)}{\partial p_l} = 0,953 e^{-8,9039 - 0,003 p_{se}^*} p_l^{-0,047} y^*{}^{0,85}$$

$$k = \frac{\partial C(y^*, p_l, 1)}{\partial p_k} = 0,047 e^{-8,9039 - 0,003 p_{se}^*} p_l^{0,953} y^*{}^{0,85}$$

sendo que o asterisco denota a magnitude observada. De posse dos vetores de demandas por capital e trabalho, os quais são obtidos a partir da solução de (4.19), determina-se o vetor de custo tecnicamente eficiente C^{ET} . O vetor de custo produtivamente eficiente, C^{EP} , é estimado substituindo-se os valores observados na fronteira de custo estimada (4.17). Com base nesses dois vetores de custos e no vetor de custos observados de produção, C^* , os índices de eficiência de Farrell podem ser obtidos da seguinte forma:

$$EP = C^{EP} / C^*$$

$$ET = C^{ET} / C^*$$

$$EA = EP/ET$$

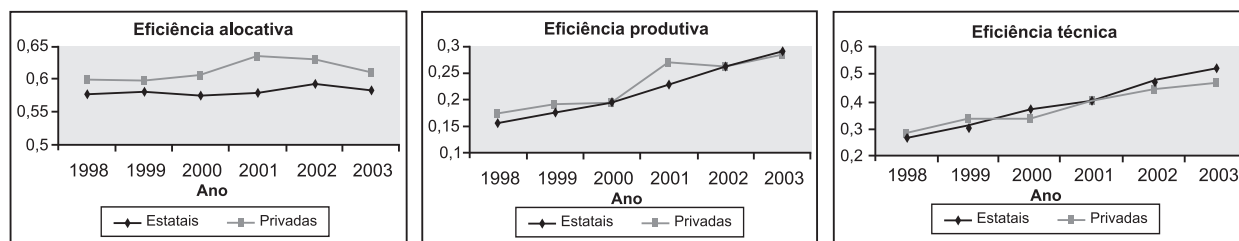
A Tabela 3 mostra a decomposição da eficiência produtiva em seus componentes técnico e alocativo para cada tipo de propriedade e para a empresa baiana de saneamento. Uma inspeção desse quadro permite comprovar que, exceto para a medida de eficiência alocativa, as empresas privadas apresentam os menores valores mínimos e os maiores valores máximos de todos os três indicadores de eficiência. Constata-se também que o indicador médio de eficiência alocativa das estatais é significativamente menor que o das empresas privadas, o que é garantido pelas altas estatísticas t do teste de diferença das médias (-5,089). O mesmo não pode ser dito a respeito das eficiências técnica e produtiva. As baixas estatísticas t dos testes das médias para essas duas definições de eficiência não garantem que as estatais sejam menos eficientes que as empresas privadas. Registre-se que, para todos os três indicadores de eficiência, a EMBASA apresentou médias menores que a média nacional, computada para todas as empresas que operam nesse setor, assim como valores inferiores ao conjunto das estatais.

A Figura 4 mostra, sob a ótica da fronteira de custo, a evolução dos indicadores de eficiência produtiva e de seus dois componentes (alocativa e técnica) das empresas públicas e privadas no período de 1998 a 2003. Essa figura permite observar que a eficiência produtiva é fortemente influenciada pela eficiência técnica. Além do mais, ela permite constatar que os indi-

Tabela 3
Decomposição dos índices de eficiência produtiva por tipo de propriedade das empresas de saneamento básico no Brasil

Grupo de Empresas	Indicador	Eficiência produtiva	Eficiência técnica	Eficiência alocativa
Estatais (NE = 109)	Média	0,2149	0,3829	0,5812
	Desvio padrão	0,0778	0,155	0,0378
	Mínimo	0,09	0,15	0,41
	Máximo	0,46	0,89	0,66
Privadas (NP = 51)	Média	0,2363	0,3925	0,6129
	Desvio padrão	0,125	0,212	0,0354
	Mínimo	0,04	0,06	0,51
	Máximo	0,72	1,00	0,70
Diferença das médias	Estatística t	-1,105	-0,284	-5,089
Todas as empresas (N = 160)	Média	0,2217	0,3865	0,5913
	Desvio padrão	0,0955	0,1781	0,0398
	Mínimo	0,04	0,06	0,41
	Máximo	0,72	1,00	0,70
EMBASA	Média	0,18	0,31	0,58
	Desvio padrão	0,07	0,13	0,01
	Mínimo	0,12	0,21	0,57
	Máximo	0,29	0,51	0,59

Figura 4
Evolução dos indicadores de eficiência produtiva, alocativa e técnica
Sob a ótica da fronteira de custo



cadadores de eficiência desses dois agrupamentos de empresas tiveram um comportamento semelhante ao longo do tempo. A evolução dos indicadores de eficiência da empresa baiana de saneamento, nesse período, foi análoga ao do conjunto de empresas que operam nesse setor.

Esses resultados comprovam, por diferentes caminhos, as evidências obtidas anteriormente sobre esses diferentes conceitos de eficiência. Especificamente, pode-se comprovar que o maior problema enfrentado pelas empresas estatais diz respeito ao conceito de eficiência alocativa, fato garantido pela maior diferença entre esses dois agrupamentos. Tal evidência já havia sido constatada anteriormente, ao analisar-se a relação capital-trabalho dessas empresas. No entanto, pode-se também constatar que a ineficiência alocativa não é tão relevante para o desempenho das empresas estatais no que concerne à sua eficiência produtiva, assim como não foi em termos de eficiência de custo. Em outras palavras, o fato de as estatais serem ineficientes na alocação de seus recursos produtivos não afeta significativamente a sua eficiência produtiva nem tampouco a sua estrutura de custos.

A EFICIÊNCIA ECONÔMICA E A FRONTEIRA DETERMINÍSTICA DE LUCRO

Avaliar a performance das empresas que compõem o setor de saneamento básico, com base na fronteira de lucro, é uma tarefa bastante complicada, principalmente porque nesse conjunto estão as empresas de propriedade pública, que não dispõem de mecanismos para fazer com que seus gerentes encarem a maximização do lucro como principal objetivo a ser perseguido. Conforme apontado por Carrera-Fernandez

e Oliveira (2004), o lucro é para a empresa estatal apenas um dos argumentos da função de utilidade gerencial, que inclui diferentes outros objetivos, principalmente os políticos. Em outras palavras, o gerenciamento público pode adotar várias estratégias que acabam por intercambiar lucro por poder político, beneficiando grupos de consumidores mais politizados ou com maior poder econômico em detrimento dos grupos com menor poder político ou econômico.

Objetivando analisar possíveis diferenças na performance desses dois tipos de empresas, em termos dessa fronteira, estimou-se também uma função de lucro, a qual é especificada por²⁰:

$$\pi = \alpha p^{\beta_1} p_k^{\beta_2} p_l^{\beta_3} v \quad (5.1)$$

onde π denota o lucro²¹, p é a tarifa média (ponderada) dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; p_k e p_l são os preços do capital e do trabalho, respectivamente; α , β_1 , β_2 e β_3 são parâmetros positivos a serem determinados; e v é o resíduo. Tendo em vista que a função de lucro é homogênea de grau um em preços (do produto e dos insumos), uma restrição deve ser imposta à função (5.1) de modo que a soma de seus coeficientes de preços seja igual à unidade. Uma forma de levar em

²⁰ Ressalte-se que a função de lucro pressupõe que os mercados do produto e dos insumos sejam perfeitamente competitivos de modo que os preços estejam fora do controle das empresas. No que concerne aos mercados de insumos, esse pressuposto é bastante realístico. O mesmo não pode ser dito a respeito do mercado de produto, tendo em vista que as empresas são, em geral, monopólios naturais nos municípios onde operam. No entanto, como o preço do produto é regulado pelo Estado, estando geralmente fora do controle das empresas, este pode ser considerado como exógeno.

²¹ A proxy utilizada para o lucro foi o valor lucro líquido auferido pela empresa incluindo as despesas de depreciação, cujos valores estão em Reais de 2003.

consideração tal restrição é dividir o lucro e os preços por um dos preços, por exemplo, p_p de modo que (5.1), após algumas manipulações algébricas, pode ser reescrita da seguinte forma:

$$\ln \pi_i - \ln p_{li} = \alpha_0 + \beta_1 (\ln p_i - \ln p_{li}) + \beta_2 (\ln p_{ki} - \ln p_{li}) + \ln v_i \quad (5.1)$$

sendo que $\alpha_0 = \ln \alpha$ e i identifica a empresa.

É importante frisar que uma grande parte das empresas que atuam no setor de saneamento básico apresenta lucro negativo, fato que impediria o uso do logaritmo. Uma forma de superar esse problema seria adicionar uma constante θ ao lucro de cada empresa, de forma a obter valores positivos para a variável transformada de todas as empresas. Essa constante é definida pelo menor valor do lucro observado (π^{min}) mais a unidade, ou seja:

$$\theta = \pi^{min} + 1$$

Deve-se ressaltar que a empresa que apresentar o menor valor do lucro terá, após a transformação, lucro unitário, de modo que o seu logaritmo será zero. Além disso e com vistas a, proceder ao estudo comparativo da estrutura de lucros das empresas públicas em relação às privadas, introduz-se uma variável *dummy* D_i (a qual assume o valor unitário para as estatais e o valor zero para as empresas privadas), de modo que o modelo (5.2) pode ser reescrito da seguinte forma:

$$\ln(\pi_i + \theta) - \ln p_{li} = \alpha_0 + \alpha_1 D + \beta_1 (\ln p_i - \ln p_{li}) + \beta_2 (\ln p_{ki} - \ln p_{li}) + \varepsilon_i \quad (5.3)$$

onde α_0 , α_1 , β_1 e β_2 são os parâmetros a serem estimados e $\varepsilon_i = \ln v_i$ representa o erro da estimação, cuja distribuição é admitida ser normalmente distribuída com média zero e variância constante σ^2 .

De forma análoga ao procedimento adotado anteriormente em relação ao modelo de custo, o modelo (5.3) permite testar a significância estatística de diferenças na estrutura de lucros das empresas públicas em relação às empresas privadas. Isto é, se $\alpha_1 > 0$, então as estatais apresentam lucros maiores que as empresas privadas e vice-versa se

$\alpha_1 < 0$. Especificamente, o viés no lucro das estatais *vis-à-vis* as empresas privadas pode ser obtido da seguinte forma²²:

$$\frac{\pi^E - \pi^P}{\pi^P} = e^{\alpha_1} - 1 \quad (5.4)$$

O viés (5.4) é o acréscimo (se $\alpha_1 > 0$) ou a redução (se $\alpha_1 < 0$) percentual no lucro da estatal em relação ao da empresa privada resultante das eficiências ou ineficiências de custo (técnica e alocativa) e de escala conjuntamente.

Os resultados da estimação do modelo (5.3) para o setor de saneamento básico no Brasil, controlado para captar possíveis diferenças nos preços da energia dessas empresas relativamente ao preço do fator trabalho²³, são apresentados a seguir (onde as estatísticas t estão entre parênteses)²⁴:

$$\ln(\pi + \theta) - \ln p_i = 17,555 - 0,528D + 0,711(\ln p - \ln p_i) - 0,127(\ln p_k - \ln p_i) + 0,37Pe \quad (5.4)$$

(3,843)	(-1,931)	(2,969)	(-1,939)	(2,877)
N = 156	F = 7,41	R ² = 0,16		

sendo que Pe representa a variável de controle para o preço relativo da energia.

Uma inspeção dos resultados do modelo (5.5) permite constatar que, apesar do seu baixo poder de explicação, os sinais dos estimadores foram corretos, de acordo com as propriedades da função de lucro²⁵, e estatisticamente significativos. Especificamente, o coeficiente do preço do produto (relativamente ao salário), apesar de baixo (menor que a unidade), foi positivo e significativo a 1%, enquanto o do preço do capi-

²² Note-se que a constante aditiva do lucro q , por ser igual para todas as firmas – independentemente do tipo de propriedade –, se cancela ao tomar-se a diferença.

²³ A racionalidade para o uso desse controle é que, sendo a energia elétrica um importante fator de produção do setor de saneamento básico brasileiro, o seu preço passa a ser um parâmetro da função de lucro das empresas que lá operam, podendo inclusive afetar significativamente a formação do lucro das empresas desse setor.

²⁴ Deve-se ressaltar que este modelo foi também estimado com a introdução de *dummies* de inclinação, mas estas não foram significativas.

²⁵ Vale lembrar que a função de lucro, além da propriedade de homogeneidade de grau um em preços, é não decrescente no preço do produto e não crescente nos preços dos insumos.

tal em relação ao do trabalho foi negativo e estatisticamente significativo a 5,4%. De fundamental importância é a significância estatística do estimador da variável *dummy* (que foi significativo a 5,5%), além do que o seu sinal foi negativo, indicando que existe um viés para baixo no lucro das estatais em referência ao das empresas privadas. Em termos específicos, o viés para baixo no lucro das empresas onde o estado atua como empresário, relativamente às empresas privadas, é da ordem de -41%, conforme pode ser comprovado ao substituir-se o valor de α_i (= -0,528) na expressão (5.4). Tendo em vista que a estrutura de custos das estatais não foi significativamente diferente daquela observada nas empresas privadas, a despeito delas terem sido alocativamente ineficientes, essa ineficiência econômica (ou de lucro) das estatais, *vis-à-vis* a empresa privada, admite inferir que as empresas estatais são ineficientes de escala.

A fronteira de lucro transformado para o setor de saneamento básico brasileiro permite avaliar uma medida de eficiência de lucro de cada empresa. Esta fronteira pode ser obtida estimando-se o modelo (5.3) sem a *dummy*, pelo método dos mínimos quadrados, ao tempo em que se reespecifica a distribuição do resíduo resultante desse ajustamento, de modo a deixá-la unilateral. Isso exige que ε_i se distribua com média negativa $\mu_\varepsilon < 0$ e variância finita σ_ε^2 . Para isso, basta corrigir a estimativa do intercepto $\hat{\alpha}_0$ pelo maior resíduo estimado (ou seja, $\hat{\alpha}_0 e^{\text{maior } \hat{\varepsilon}_i}$), de forma tal que o lucro transformado observado de cada empresa se situe dentro dessa fronteira. Tal fronteira determinística de lucro transformado pode ser vista a seguir:

$$\begin{aligned} \ln(\pi + \theta) - \ln p_i &= (21,902 + 1,1571) \\ &+ 0,866(\ln p - \ln p_k) - 0,056(\ln p_k - \ln p_l) + 0,417Pe \\ (5,461) \quad (3,81) \quad (-1,059) \quad (3,275) \\ N &= 156 \quad F = 8,485 \quad R^2 = 0,14 \end{aligned} \quad (5.6)$$

Com base nessa fronteira, pode-se definir uma medida de eficiência de lucro $\varepsilon_{\pi,i}$ para as empresas que operam no setor de saneamento básico do Brasil, tomando-se a razão entre o lucro trans-

formado observado da empresa i , $\pi_i + \theta$, e o máximo nível transformado que pode ser alcançado pela empresa mais eficiente, $\pi_i^* + \theta$, ou seja²⁶:

$$\varepsilon_{\pi,i} = \frac{\pi_i + \theta}{\pi_i^* + \theta} = \frac{\alpha p^{\beta_1} p_k^{\beta_2} p_l^{\beta_3} e^{\hat{\varepsilon}_i + \text{maior } \hat{\varepsilon}_i}}{\alpha p^{\beta_1} p_k^{\beta_2} p_l^{\beta_3} e^{\text{maior } \hat{\varepsilon}_i}} = e^{\hat{\varepsilon}_i}$$

onde $\hat{\varepsilon}_i$ é a estimativa do erro assimétrico, cuja distribuição tem média $\mu_\varepsilon = -1,1571 < 0$ e variância constante $\sigma_\varepsilon^2 = 1,3386$. Ressalte-se que essa medida de eficiência estará contida no intervalo [0,1], de modo que o limite inferior representa completa ineficiência e o limite superior plena eficiência.

A Tabela 4 compara o desempenho das empresas públicas e privadas do setor de saneamento básico no Brasil no tocante à medida de eficiência de lucro $\varepsilon_{\pi,i}$. Pode-se observar que a grande maioria das empresas (72,7% das estatais e 76,6% das privadas) opera no segundo intervalo mais baixo da escala de eficiência de lucro (0,25 a 0,50 inclusive). Os indicadores de eficiência econômica (ou de lucro) das estatais variaram de zero (ineficiência máxima) a 0,81, enquanto a faixa de variação para as empresas privadas foi de 0,19 a 1,0 (eficiência máxima). A eficiência de lucro média do setor é da ordem de 0,36, sendo que a eficiência média das estatais é de 0,35 contra 0,40 das empresas privadas, revelando, portanto, uma certa diferenciação de desempenho das estatais em referência às empresas privadas. De fato, alta estatística *t* do teste de diferença das médias (-2,437) garante que o agrupamento de empresas públicas é menos eficiente que o conjunto das empresas privadas. Evidencie-se que o valor médio dos indicadores de eficiência de lucro da EMBASA, que foi de 0,23, se situou no mais baixo intervalo, indicando um fraco desempenho econômico dessa empresa em relação ao conjunto total de empresas que operam nesse setor.

²⁶ Se a medida de eficiência de lucro fosse definida pela relação entre o lucro observado e o máximo nível alcançado, ou seja:

$$\varepsilon'_{\pi,i} = \frac{\pi_i}{\pi_i^*} = \frac{\alpha p^{\beta_1} p_k^{\beta_2} p_l^{\beta_3} e^{\hat{\varepsilon}_i + \text{maior } \hat{\varepsilon}_i} - \theta}{\alpha p^{\beta_1} p_k^{\beta_2} p_l^{\beta_3} e^{\text{maior } \hat{\varepsilon}_i} - \theta}$$

tal medida alternativa de eficiência, e diferentemente da medida acima, não estaria restrita ao intervalo [0, 1], podendo ser inclusive negativa, visto que o lucro observado pode ser negativo.

Quadro 4
Desempenho das empresas de saneamento básico no
Brasil em termos de eficiência de lucro

Intervalo de Eficiência (€)	Número de empresas		Proporção de empresas (%)	
	Pública	Privada	Pública	Privada
□ 0,25	19	3	17,3%	6,4%
0,25 - 0,50 inclusive	80	36	72,7%	76,6%
0,50 - 0,75 inclusive	10	7	9,1%	14,9%
> 0,75	1	1	0,9%	2,1%
Total	110	47	100,0%	100,0%

A Figura 5 mostra a evolução dos indicadores de eficiência econômica ou de lucro das empresas públicas e privadas ao longo do período analisado. Pode-se constatar que há um padrão diferenciado na evolução do desempenho econômico desses dois tipos de empresas. Especificamente, enquanto as estatais exibem uma tendência crescente nos seus indicadores de eficiência, as empresas privadas mostram uma tendência declinante ao longo do tempo. Isso tem contribuído para que as estatais tenham reduzido a defasagem observada, principalmente no início da série, nos seus indicadores de eficiência econômica. Deve-se salientar que os indicadores de eficiência econômica da empresa baiana de saneamento se deterioraram ao longo do período de 1998 a 2003, registrando uma queda de 32% nesse período.

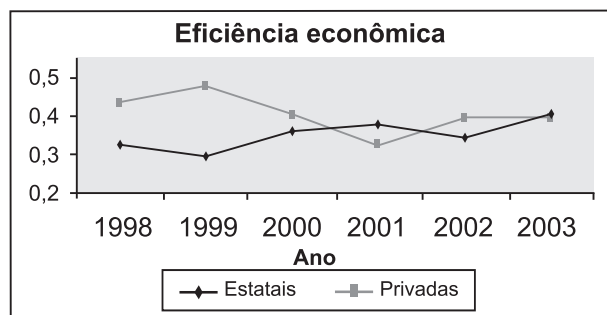
Tendo em vista que as empresas públicas e privadas que operam no setor de saneamento básico brasileiro não mostraram qualquer diferença estatisticamente significativa em termos de eficiência de custo, pode-se inferir que seus indicadores de eficiência econômica (ou de lucro) ficaram estreitamente atrelados ao componente advindo da re-

ceita. Neste caso específico, pode-se estabelecer que a ineficiência econômica das empresas estatais seja fortemente influenciada pela escolha de uma escala de produção inapropriada relativamente à escala adotada pelas empresas privadas. Em outras palavras, o fato de as das estatais apresentarem níveis inquestionavelmente menores de

eficiência de lucro, mas não de custo, que aqueles observados nas empresas privadas, revela que as estatais apresentam uma menor eficiência de escala. A despeito de o setor de saneamento básico no Brasil ter suas tarifas reguladas pelo Estado e, em muitos casos, fora da realidade da estrutura de custos dessas taxas, pode-se concluir que as estatais têm escolhido uma escala de produção inapropriada, significativamente diferente daquela escolhida pelas empresas privadas.

Essas evidências revelam que há um comportamento distinto entre o agrupamento de empresas privadas e o de estatais no que se refere à otimização da receita. Esse resultado sugere que uma empresa privada com custos mais elevados pode compensar essa aparente ineficiência com receitas mais altas, valendo-se de uma diferente composição de serviços entre seus usuários. Essa empresa, por exemplo, poderia expandir a oferta de serviços em áreas mais densamente povoadas com maior poder aquisitivo e reduzir essa oferta nas zonas rurais com baixa disponibilidade a pagar. Além disso, serviços de melhor qualidade mais valorizados por usuários de maior poder aquisitivo, que envolvem inevitavelmente custos mais elevados, mas não são necessariamente ineficientes, poderiam ser supridos pelas empresas privadas.

Figura 5
Evolução dos indicadores de eficiência
econômica ou de lucro



CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tentando analisar a performance do setor de saneamento básico no Brasil e na Bahia, em particular, este artigo analisou a participação da empresa baiana de saneamento no contexto da indústria nacional, a qual foi desagregada, de acordo com a forma de propriedade pública ou privada. Estimaram-se diferentes medi-

das de eficiência, tomando-se por base os múltiplos conceitos estabelecidos pela teoria econômica, o que permitiu fazer uma comparação do desempenho desses dois agrupamentos de empresas.

Especificamente, observou-se que o nível de produção das estatais é cerca de 9% menor que o nível observado nas empresas privadas, diferencial resultante tanto de fatores observáveis (capital e trabalho) quanto de não observáveis. A despeito desta evidência, constatou-se, ao se estimar a fronteira de produção, que não há diferenças estatisticamente significativas na eficiência técnica das empresas públicas relativamente às empresas privadas. Isso significa que se deve rejeitar a hipótese de que existe qualquer viés na utilização de insumos por unidade de produto entre esses dois agrupamentos.

O argumento de que o objetivo político das empresas públicas enviesa as produtividades marginais do capital e do trabalho se confirmou apenas para o capital, mas não houve qualquer evidência que tivesse ocorrido o mesmo com o fator trabalho. No entanto, quando se computaram todos os fatores observáveis e não observáveis, constatou-se que a relação capital-trabalho das estatais é 44% maior que a verificada nas empresas privadas. De fato, a decomposição da medida de eficiência produtiva em seus dois componentes permitiu ratificar que o grande problema das estatais que operam no setor de saneamento básico brasileiro diz respeito à ineficiência alocativa. A despeito disto, a estimativa da fronteira determinística de custo possibilitou constatar que não existe qualquer viés de alta no custo das estatais *vis-à-vis* ao das empresas privadas, que seja justificado tanto pela ineficiência alocativa apenas quanto pela ineficiência produtiva, que engloba as ineficiências técnica e alocativa conjuntamente. Em outras palavras, a maior utilização de capital por unidade de trabalho (ineficiência alocativa), verificada nas empresas estatais, não afetou significativamente a estrutura de custos das mesmas, não sendo responsável, portanto, por qualquer aumento nos seus custos em relação aos das empresas privadas.

Verificou-se ainda que existe um viés para baixo no lucro das empresas onde o Estado atua como empresário, em relação ao das empresas privadas, de aproximadamente 41%, o que implica em ineficiência econômica. Essa constatação revela que as estatais

escolhem uma escala de produção não condizente com a escala socialmente ótima e, portanto, acabam sendo ineficientes de escala. De fato, a estimativa da fronteira de lucro permitiu concluir que o agrupamento de empresas públicas, aí incluída a empresa baiana de saneamento, é, sob o ponto de vista econômico, menos eficiente que o conjunto das empresas privadas.

A despeito da observada melhoria dos indicadores de eficiência técnica da EMBASA, no período analisado (1998–2003), a deterioração dos seus indicadores de eficiência de custo foi responsável pelo sofrível desempenho financeiro da empresa que se verificou nesse período. Esse fato foi confirmado pelos baixos indicadores de eficiência econômica (ou de lucro) relativamente às empresas públicas, e principalmente às empresas privadas, no cenário nacional.

Finalmente, espera-se que este trabalho possa contribuir para subsidiar as políticas públicas nessa área, principalmente agora que se discute bastante a questão das parcerias público-privadas no Brasil. Pois, é com suficiente conhecimento dessas importantes questões que a sociedade brasileira e a baiana, em particular, será capaz de solucionar os problemas enfrentados pelo setor, gerando, assim, melhores condições de vida para os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

- AIGNER, D. J.; CHU, S. F. On estimating the industry production function. *American Economic Review*, v. 58, p. 826-839, 1968.
- _____. LOVELL, C. A. K; SCHMIDT, P. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of Econometrics*, v. 6, n. 1, p. 21-37, 1977.
- _____. LOVELL, C. A. K; SCHMIDT, S. S. *The measurement of efficiency of productin*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- ALCHIAN, Armen A. Some economics of property rights. *11 Politico*, n.30, v. 4, p. 816-829, 1965.
- _____. The basis of some recent advances in the theory of management of the firm. *Journal of Industrial Economics*, n. 14, p.30-41, 1966.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano. Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS. *O pensamento do setor saneamento no Brasil: perspectivas futuras*. Brasília, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2003.

- BUCHANAN, J. M. *Theory of public choice*. Michigan, MI: University of Michigan Press, 1972.
- CARRERA-FERNANDEZ, José; OLIVEIRA, Anderson. Análise de eficiência do setor de saneamento básico no Brasil. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC – FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO, 9º. Fortaleza, CE, 2004. Disponível em: <[http:// www. anpec.org.br](http://www.anpec.org.br)>.
- FARRELL, M. J. The measurement of productive efficiency. *Journal of The Royal Statistical Society*, v. 125, p. 252-267, 1957.
- GREENE, W. Maximum likelihood estimation of econometric frontier functions. *Journal of Econometrics*, v. 13, p. 27-56, 1980.
- IBGE. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: out. 2006.
- JONDROW, J.; LOVEL, C.; MATEROV, I.; SCHMIDT, P. On the estimation of technical inefficiency. *Journal of Econometrics*, v. 19, p. 233-238, 1982.
- KOPP, R. J. The measurement of productive efficiency: a reconsideration. *Quarterly Journal of Economics*, v. 96, p. 477-503, 1981.
- _____. DIEWERT, W. E. The decomposition of frontier cost function deviations into measures of technical and allocative efficiency. *Journal of Econometrics*, v. 19, p. 319-331, 1982.
- MARTIN, S.; PARKER, D. *The impact of privatization: ownership and corporate performance in the UK*. London: Routledge, 1997.
- MAS-COLELL, Andreu; WHINSTON, M. D; GREEN, J. R. *Microeconomic theory*. New York: Oxford University Press, 1995.
- MENSAH, Y. M. A simplification of Koop-Diewert method of decomposing cost efficiency and some implications. *Journal of Econometrics*, v. 60, p. 133-144, 1994.
- MOREIRA, Terezinha. *Saneamento básico: desafios e oportunidades*. Departamento de Operações de Saneamento do BNDES. 2001. Disponível em: <[http:// www.bndes.gov.br/conhecimento/ revista](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista)>.
- NISKANEN, W.A. Jr. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine, 1971.
- SCHMIDT, P.; LOVELL, C. A. K. Estimating stochastic production and cost functions when technical and allocative inefficiency are correlated. *Journal of Econometrics*, v. 13, p. 83-100, 1980.
- TULLOCK, G. *The vote motive*. London: Institute of Economic Affairs, 1976.
- ZIESCHANG, K. D. A note on the decomposition of cost efficiency into technical and allocative components. *Journal of Econometrics*, v. 23, p. 401-405, 1983.

A retomada da política de popularização da ciência: fatos e eventos recentes e as vicissitudes do Museu de Ciência e Tecnologia da Bahia

Amílcar Baiardi*, Alex Vieira dos Santos **

Resumo

Este artigo se propõe a relatar a retomada da Política de Popularização da Ciência na Bahia, a partir da Semana de Ciência e Tecnologia, em sua segunda versão anual. Inicialmente focaliza a importância dessa atividade para criar uma cultura de ciência e tecnologia para, em continuação, informar as novas iniciativas tomadas pelo governo estadual e pelo governo municipal na linha de fortalecer e ampliar os instrumentos desta política. Aborda, para finalizar, a importância que teve, no passado, o Museu de Ciência e Tecnologia de Pituáçu, recomendando sua revitalização para que a Popularização da Ciência possa avançar de modo sustentável.

Palavras-chave: cultura de ciência e tecnologia, popularização da ciência, museu de C&T.

Abstract

This article aims to inform the rebirth of the Policy of Science Popularization in Bahia, which began with the Science and Technology Week, in its second annual version. Initially it focuses the importance of this activity in order to create a culture of science and technology to, then, report the new initiatives taken by the state and municipal government both aiming to strengthen and to broaden the instruments of this policy. The paper finalizes addressing the importance the Museum of Science and Technology at Pituáçu Park had in the past, recommending its revitalization in such a way the Popularization of Science may move forward.

Key words: culture of science and technology, popularization of science, S&T museum.

INTRODUÇÃO:

Entende-se como retomada da Política de Popularização da Ciência na Bahia o esforço do Estado e da Sociedade Civil para colocar em um nível mais elevado esta atividade no estado, após um longo período de recesso. Isto porque a Bahia já teve um destaque nacional, quando inaugurou o Museu de

Ciência e Tecnologia, uma iniciativa praticamente pioneira no Brasil, uma vez que, naquela ocasião, poucas unidades da federação contavam com algo do gênero.

Não obstante o pioneirismo, por motivos que não cabe aqui analisar, o museu entrou em um processo de decadência, houve perda do acervo e atualmente não desempenha o papel que dele se esperaria, qual seja, o de contribuir para a formação de uma cultura de ciência e tecnologia, C&T. A Cultura de C&T, que se sugere deva ser fomentada em todo o Brasil e em especial na

* Professor Titular, DSc, da UFBA e UFRB, atuante nos programas de pós-graduação em Administração e Ensino, Filosofia e História da Ciência. baiardi@ufba.br

** Mestrando em Ensino, Filosofia e História da Ciência, UFBA. alex.ufba@ig.com.br

Bahia, tem, em princípio, três objetivos: 1) esclarecer os alcances, os limites e o sentido filosófico dominante da prática científica; 2) fomentar admiração e legitimidade aos pesquisadores e demonstrar o compromisso indissociável do típico homem de ciência com os valores universais de civilidade e 3) mostrar que uma sociedade sem capacidade de gerar conhecimento é uma sociedade fadada à dependência econômica e à ausência de soberania.

Que cultura é esta e como ela opera? Segundo Leach (1985) e Rossi (1993), a cultura, e nesse contexto, a cultura científica, consistiria em qualidades mentais e em aspectos de comportamento enraizados nos costumes, voltados para o conhecimento, crenças, hábitos, arte, moral, direito e outros, interiorizados pelo indivíduo como resultado da educação formal e do ambiente. Cultura científica, especificadamente, seria a cultura referida aos processos de produção e difusão do conhecimento.

No caso da produção do conhecimento, esta cultura englobaria não somente o conhecimento que produzisse resultados, mas também as tentativas de construir teorias alternativas de saber, novos modos de produzir conhecimento, a emergência de novas ciências e o ambiente em que essas iniciativas se fazem presente. De outro modo, a cultura científica tem relação tanto com a ciência oficial ou normal, na definição de Kuhn (1970), como com aquela ciência pré-paradigmática, ou que não se afirmou por motivos diversos.

A cultura científica, como aqui é tratada, é abrangente também no que se refere às várias visões sobre o processo de cognição humana, reconhecendo a diferença existente entre crença, o que tem um valor individual e particular, e conhecimento, aquilo que é coletivamente sancionado. E, neste aspecto, está na esfera conceitual da cultura científica o interesse em investigar como aspectos culturais não científicos influenciam enormemente a criação e a valorização das teorias e das descobertas científicas (BLOOR, 1994).

Sociedades e Estados contemporâneos buscam

por meio de atividades efêmeras e programadas, como feiras de ciências, mostra de painéis, filmes, documentários e visitas a instituições de pesquisa e por meio de atividades permanentes, como cursos, seminários, workshops e visitas a museus de C&T etc., criar e difundir uma cultura científica que atinja os três objetivos apresentados anteriormente e que se constitua também em um instrumento de desenvolvimento da racionalidade, aquela tratada por Weber (1987, 1992 e 1996).

Neste sentido, na linha do desenvolvimento da racionalidade, a cultura científica contribui tanto para o desenvolvimento da democracia, uma vez que valoriza as liberdades individuais e coletivas, tolerância política e racial, o dever cívico e a transparência, como para o desenvolvimento econômico

e social, em razão de habilitar os agentes econômicos e cidadãos a buscarem maior cooperação e eficiência alocativa nas atividades de produzir e distribuir, concorrendo para a competitividade microeconômica e para competitividade sistêmica.

Analisando o caso do Brasil, Baiardi (1995a) sugere existir uma dificuldade em se promover a disseminação de uma cultura de racionalidade e nesse âmbito, o desenvolvimento de uma cultura científica. Isso porque a evolução histórica da sociedade brasileira assimilou a modernidade e a racionalidade de forma incompleta e pela via de determinantes econômicos chave, tais como: 1) a fundação da nação no quadro de uma economia primário-exportadora, 2) a constituição tardia do mercado de trabalho livre, 3) o excessivo peso do setor exportador no conjunto da economia no século passado e contemporaneamente, 4) a industrialização, como um processo tardio e concentrado espacialmente e, por fim, 5) a opção por um modelo de crescimento voltado à expansão da grande indústria, com concentração de capitais e uma modernização capitalista da agricultura também tardia.

Pautada por uma cultura centralizadora e patrimonialista, a dinâmica do desenvolvimento econômico brasileiro foi também marcada pelo descuido de suas classes dirigentes em relação a uma política social mais inclusiva das diversas camadas da

A cultura científica é abrangente também no que se refere às várias visões sobre o processo de cognição humana, reconhecendo a diferença existente entre crença e conhecimento

sociedade, sobretudo nos aspectos educacionais e culturais. Descurou-se de uma política de rendas, da reforma agrária, de uma política urbana adequada, da universalização da educação e dos padrões mínimos de qualidade de vida, o que levou a uma associação entre o desenvolvimento concentrador e a exclusão de largos setores da sociedade.

Em anos mais recentes, há muita convergência entre cientistas sociais sobre admitir que um dos elementos axiais da explicação das desigualdades e da exclusão na sociedade brasileira é o conjunto dos legados sociais voltados para hábitos e valores - culturais e políticos - que produziram uma baixa agregação de forças na sociedade civil e um diluído senso de cultura cívica. Desta maneira, um movimento de apoio ao ensino da ciência e à divulgação científica no Brasil deve, partindo dessas limitações, obrigatoriamente, contemplar um papel preponderante do Estado e um alinhamento com a sociedade e com a comunidade científica.

Uma estratégia de criação e disseminação de uma cultura de C&T no Brasil, o que se estende à Bahia, deveria, segundo Baiardi (2001), contemplar, dentre outras, as seguintes ações, a) combater o obscurantismo contemporâneo como um problema determinado pelas várias crises de fim de século, potencializadas pela angústia e o sentimento de tédio nas sociedades mais abastadas; b) dar esclarecimentos sobre a ausência de soluções para determinados problemas, o que frustra uma falsa expectativa de que a C&T deveria poder tudo; c) não criar expectativa pragmática de resultados; d) discutir a submissão da C&T ao poder econômico e político, o que sempre foi uma ameaça para a difusão de uma cultura científica; e) negar a associação do progresso técnico com os riscos ambientais, o que também pode ser considerado como

uma dificuldade ao avanço de uma cultura de C&T; f) propor soluções para a injusta divisão internacional e nacional do trabalho de pesquisa, que é uma ameaça de consolidação dos desequilíbrios na geração do conhecimento; g) estimular o surgimento e a consolidação de mecanismos de controle social da C&T, que são escassos em razão do baixo interesse da sociedade política em legislar sobre esta matéria e, finalmente, h) construir continuidade sis-

têmica entre os ministérios e agências do estado em todos os níveis, complexificando o arcabouço institucional do sistema de C&T.

Esta agenda se aplicaria perfeitamente à Bahia e a execução coordenada dessas ações ajudaria, sobretudo, na criação e difusão de uma cultura de C&T. A ausência de uma cultura de C&T significa a ignorância com relação ao mundo

da ciência e da tecnologia e provoca reações que vão desde o desinteresse mais acentuado até o temor mais injustificado. A remoção desta ignorância é uma tarefa árdua, sobretudo em sociedades que apresentam desníveis econômico-sociais abissais e onde faltam pré-requisitos essenciais, a começar pela ausência de uma consciência cívica. Esta não seria uma tarefa irrealizável porque a Ciência, o que já foi demonstrado em pesquisa de opinião, é uma das instituições em que os brasileiros mais confiam.

Além disso, a C&T é vista como a locomotiva que impulsiona as civilizações e das poucas instituições que sobreviveram com honra ao alastramento da corrupção e da miséria intelectual que se abateu sobre o mundo civilizado nas últimas décadas. Embora não tenha resposta para todos os males conhecidos, o que depende do avanço da fronteira do conhecimento, é crescente o convencimento de que a C&T é o mecanismo mais eficiente de redução do sofrimento humano e aquisição do bem-estar. Em termos de inserção ativa na economia globalizada, de competitividade e de internalização dos benefícios de imperfeições no comércio entre países, é crucial o papel da C&T. De acordo com a teoria do ciclo do produto, somente a sociedade que estiver desenvolvendo atividade inovativa comercializará

novos produtos, exercendo monopólios temporários, viabilizadores de lucros extraordinários.

Os contratempos e vicissitudes que por ventura venham a obstaculizar esta tarefa não devem tirar motivação àqueles segmentos verdadeiramente comprometidos com o progresso. Estes devem atuar esclarecendo os alcances, os limites e o sentido filosófico dominante da prática científica, que confere legitimidade aos pesquisadores e demonstra o compromisso indissociável do típico homem de ciência com os valores universais de civilidade.

A EXPERIÊNCIA DA CASA BRASIL E A MUNICIPALIZAÇÃO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, C&T NA BAHIA

A tendência à globalização do espaço econômico e do espaço político, no que diz respeito, sobretudo, aos conselhos e parlamentos, traz nas suas entranhas outras tendências que se manifestam na desregulamentação dos mercados, na descentralização administrativa e nas gestões progressivamente autônomas. Este aparente paradoxo se explica porque existe uma associação entre os determinantes econômicos e os sistemas centralizados, de um lado, e uma associação entre os determinantes políticos e ideológicos e os sistemas descentralizados, de outro. Sendo assim, não existe nenhum conflito entre planetarização das regras de funcionamento da economia e a unificação dos mercados, por uma parte, e a descentralização do governo, da produção e dos serviços, por outra. Na realidade, estas tendências refazem o papel do Estado e da sociedade, que não se tornam maiores nem menores em função delas. O que vem ocorrendo é uma simultaneidade de tendências que apontam, ao mesmo tempo, para a participação nos processos de globalização e no fortalecimento de políticas que incidam positivamente sobre a identidade comunal, regional e nacional.

A aspiração de gerir os próprios recursos e o crescente sentimento de autonomia, de liberdade

para criar, de necessidade de romper com procedimentos centralizados e verticais, está no discurso, e na prática, de comunidades, de movimentos e de partidos políticos, mas, também, está presente nos preceitos da moderna administração e no foco da ciência política. Este processo poderia contemplar a adoção da função de ciência e tecnologia, C&T, pelos municípios, a depender da realidade de cada um, prevendo-se

a criação de secretarias municipais de C&T, a elaboração de planos, programas e projetos em nível municipal, a criação de conselhos municipais de C&T e a fundação de espaços de difusão e interação que servissem tanto para despertar um interesse difuso pela ciência e pela técnica como também ao ensino básico e que se prestasse como local para conferências, exibição de vídeos, etc

Esta política de municipalização da ciência, mesmo sem contemplar a implantação de todos os componentes de um sistema de ciência e tecnologia, permitiria aos municípios dispor de um arranjo institucional que procuraria fortalecer uma cultura e despertar vocações, tanto na linha da pesquisa como na linha de atividades empresariais modernas, concebidas com base em tecnologias avançadas e/ou adaptadas à realidade do município.

As carências generalizadas, o baixo nível de instrução da comunidade e outras dificuldades, não devem funcionar como argumento para retardar a iniciativa. Ademais, o sistema municipal de C&T deve ser pensado em articulação com o sistema estadual e em consonância com o planejamento em todos os níveis. Neste contexto, haveria instituições do tipo fundações privadas e estatais que forneceriam os meios essenciais para funcionamento destas estruturas. O fundamental é que, com base na ampliação da autonomia municipal, outorgada pela Constituição de 1988, possam estas unidades exercer plenamente papéis antes pensados exclusivamente para outras esferas. O exemplo dos conselhos de C&T e de política ambiental nas regiões e comunas da Europa recomenda que se persiga esta meta.

Neste contexto, o Edital do CNPq "Projeto Casa Brasil" - que tem o propósito de criar junto às comu-

O sistema municipal de C&T deve ser pensado em articulação com o sistema estadual e em consonância com o planejamento em todos os níveis

nidades carentes um espaço destinado à convergência das ações do governo federal nas áreas de inclusão digital, social, cultural, geração de trabalho e renda, ampliação da cidadania e popularização da ciência e da arte - ensinou a participação da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), com três propostas, neste programa de amplitude nacional e que prevê a aquisição e a democratização do conhecimento. Os projetos encaixam-se nas categorias: apoio ao ensino formal, inclusão digital, cursos e estágios, tecnologias de som e imagem, escolha de profissões, encaminhamento e popularização da ciência.

Além de infra-estrutura, contemplando telecentro, auditório, biblioteca, etc., estão previstos laboratórios com equipamentos tais como Braço Robótico, Caleidoscópio, Câmara Escura, Catapulta, Cerca Elétrica, Cone Duplo e Aparente Antigravidade, Dimedeo, Erro de Debret, Experimentos em Física para a Vida, Experimentoteca, Harpa Laser, Kit de Proteínas, Materiais Fósseis, Misturador de Cores, Pêndulo de Foucault, Pêndulo Eletrostático, Pêndulos de Ressonância, Periscópio, Ponte Hidráulica - Princípio de Pascal, Relógio Solar e recursos de mídia, tais como o vídeo- a Química do Cotidiano e Cds -Tabela Periódica Interativa, Construindo as moléculas da vida, DNA e RNA e Os Metais, todos eles fabricados pelas instituições associadas à Associação Brasileira de Centros e Museus de Ciência, a ABCMC.

A implantação de Casas Brasil tornou-se um processo relativamente fácil graças à existência da ABCMC. Esta associação surgiu para unir idéias, compartilhar experiências, projetos e possibilitar um grande intercâmbio de recursos e informações entre centros e museus de ciência de todo o Brasil, bem como para identificar, fortalecer e difundir áreas e atividades de cooperação, apoiando programas de divulgação científica e articulando uma Política Nacional de Popularização da Ciência.

A colaboração entre os diversos museus, centros e grupos, inclusive as Casas Brasil, pode influir numa política de disseminação do conhecimento científico, fomentando a cultura de C&T, com ine-

quívoca importância para o desenvolvimento do país e contribuir para uma percepção da ciência em todas as suas dimensões, como fonte de prazer, de transformação da qualidade de vida e da relação entre os homens. Pode também identificar, interferir e compreender, criticamente, as possibilidades e os limites do saber científico na nossa história, concorrendo para a construção da cidadania. Por tudo isso, é possível afirmar que a implantação, na

Bahia, de unidades da Casa Brasil deve ser considerada como um passo significativo para inclusão do estado na rede de divulgação e popularização da ciência no País.

A iniciativa da PMS, neste sentido, adquire fundamental importância porque, pela primeira vez, um poder municipal na Bahia estende sua atuação à função ciência e tecnologia. Faz o máximo de sentido, portanto, anunciar-se o início da municipalização da ciência e tecnologia, C&T, na Bahia, como um pioneirismo de Salvador. A partir daí, é possível esperar avanços na formação de sistemas de C&T e de inovação com articulação com os níveis estadual e federal, uma vez que o município é a célula da organização político-administrativa do Estado a quem deverão caber, cada vez mais, papéis antes exclusivos das unidades federadas e da União e somente a estes reservados.

O cenário de uma economia progressivamente integrada e desregulamentada transfere para o âmbito do município uma série de ações que se complementam com as políticas estaduais, regionais e nacionais. Não somente na esfera da produção assume consistência a idéia de endogeneizar incentivos com vistas a impulsionar um processo genuíno de crescimento econômico. Neste século, a ciência e tecnologia, C&T, passam, definitivamente, a interagir com o setor produtivo, de modo que já não se admite pensar em políticas de apoio à agricultura, à agroindústria, à indústria e aos serviços, se não se tiver bem evidente a compreensão de que a sustentabilidade do crescimento destes setores depende do progresso técnico.

Assim, o ano de 2005 registra, em termos de avanço da atividade de popularização da ciência,

**A implantação, na
Bahia, de unidades da
Casa Brasil deve ser
considerada como um
passo significativo para
inclusão do estado na
rede de divulgação e
popularização da ciência
no País**

a presença, pela primeira vez, do poder municipal, inicialmente na capital da Bahia, o que se explica pelo porte do município. Este fato é um marco e poderá inspirar outras prefeituras de grandes e médias cidades a seguir o exemplo de Salvador.

POPULARIZAÇÃO DA CIÊNCIA E A EXPERIÊNCIA DA SEMANA DE C&T

Uma das ações que contribuem para a popularização da ciência no Brasil e na Bahia é a realização da Semana Nacional de Ciência e Tecnologia, instituída no ano de 2004, quando do uso da atribuição que lhe confere o Art. 84, Inciso II, da Constituição, o Presidente da República, em 9 de junho de 2004, decretou:

Art. 1º Fica instituída Semana Nacional de Ciência e Tecnologia, a ser comemorada no mês de outubro de cada ano. Parágrafo único. Caberá ao Ministério da Ciência e Tecnologia a coordenação das comemorações para a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia, com a colaboração das entidades nacionais vinculadas ao setor.

Art. 2º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL. Decreto..., 2004).

A Semana Nacional de Ciência e Tecnologia, SNC&T, vem se consolidando como importante meio para a instauração de uma cultura científica no país. A idéia dessa realização já vinha sendo debatida há algum tempo pelas sociedades científicas, centros e museus de ciência, instituições e grupos voltados para a divulgação científica.

O uso de semanas e similares como mecanismo para a divulgação da ciência já é instrumento utilizado com êxito em vários países do mundo, com vários nomes: *National Week of Science*, *Fête de la Science*, *Scienza Spazio Aperto*, etc. Itália, Espanha, Inglaterra e França são alguns dos países que já realizam semanas e similares na Europa. É também realidade no Chile (Programa Explora) e na África do Sul (*National Science Week*).

A importância dada a manifestações de popularização da ciência em outras sociedades se expressa em mais de um nível espacial. Na Espanha, por exemplo, ocorre a Semana de Ciências de Madrid, que, em 2005, está em sua quinta edição. Nesse evento, são formuladas questões para atrair

a participação do público, tais como:... *¿Sabes lo que comes?*, *¿te preocupa el cambio climático?*, *¿te preguntas si se pueden prevenir las catástrofes naturales?*, *¿quieres saber cómo se diseñan un nuevo medicamento?* Os temas relativos à ciência e a tecnologia, são expostos à população, durante a Semana, através de diversas atividades – visitas a museus, palestras, vídeos, visitas a planetários, etc. – oferecendo a oportunidade de interação do público com a ciência utilizando-se, para tanto, de atividades lúdicas e inovadoras.

A SNC&T, no Brasil é uma ação do Ministério da Ciência e Tecnologia, através da Secretaria de C&T para Inclusão Social – Departamento de Popularização e Difusão de C&T-, que, dentre outras atividades, norteia os trabalhos nas unidades federativas e em suas respectivas coordenações. Para a segunda edição, foram cadastradas 6694 atividades, acontecendo em 333 cidades brasileiras, envolvendo 843 instituições ligadas ao ensino e à pesquisa, além de ONGs e secretarias municipais e de estado. Em suas duas edições foram definidos temas norteadores para os debates. Em 2004, aproveitando um eclipse que ocorreria durante o mês da semana, o tema foi “Brasil, olhe para o céu”. Em 2005, o tema abordado foi “Brasil, olhe para a água”. Para o ano de 2006, segundo o diretor do Departamento de Popularização e Difusão, Ildeu de Castro Moreira, em mesa redonda no X Seminário Nacional de História da Ciência e Tecnologia, a semana terá como foco os 100 anos do 14 Bis e homenagens ao seu idealizador, Santos Dumont, um ícone da história nacional.

Fomentar a discussão sobre temas ligados à Ciência e Tecnologia, estimular o ensino das ciências e instaurar uma cultura científica, dentre outros, são alguns dos objetivos da Semana. As relações entre ciência e público é preocupação recorrente na história das ciências. No século XIX, já se discutia como fazer para que a ciência interessasse ao público, sendo importante ressaltar que a instauração da ciência moderna, simbiose entre filosofia e técnica que surgiu durante os séculos XVII e XVIII, ao contrário de uma tradição hermética, nascia com anseios de divulgação, como mostram os esforços para publicação das enciclopédias iluministas no século XVIII.

A preocupação com a popularização do saber científico vem desde a Antiguidade, quando da difusão do saber alternativo, a “doxa”, passando por inventos que possibilitaram uma maior dinâmica no processo como a invenção da prensa de tipos móveis, a impressão mecânica inventada por Gutemberg no século XV, que, dentre outras contribuições, estimulou a diversificação de idiomas. Posteriormente, durante o século XIX, ocorreu uma popularização que visava à criação de um público consumidor de ciências, utilizando-se de jornais, revistas e livros confeccionados e distribuídos a preços acessíveis como meios de divulgação. Para que ocorresse uma maior abrangência, adotou-se um sistema de segmentação de mercado, onde textos eram escritos sobre temas referentes às ciências e direcionados a crianças, idosos, mundanos, etc. Durante o século XX, o processo de produção em larga escala da ciência não foi acompanhado de uma divulgação científica na mesma medida o que levou a um alheamento do público em relação ao conhecimento científico, gerando atitudes de desconfiança deste último bem como um modo de proceder acrítico.

Esse panorama é questionado nas últimas décadas do século XX, quando se critica o abismo entre público e ciência e quando se resgata experiências baseadas em movimentos que surgiram em 1956, nos Estados Unidos, no âmbito da educação científica, visando à popularização da ciência e reestruturação curricular nas escolas, sendo fundado então o *Physical Science Study Committee*, PSSC, como uma crítica contundente à educação científica da época. No Brasil ocorreu algo similar com os projetos curriculares que começaram, em meados da década de sessenta, a serem influenciados por estas idéias e é deste período a criação dos primeiros centros de ciências (HAMBURGER, 2001).

A divulgação da ciência brasileira fortalece-se, gerando núcleos e meios diversos, sendo um dos precursores José Reis, que com seu jornalismo científico ganhou vários prêmios de divulgação científica, levando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o CNPq, a dar o seu nome a um atual prêmio. A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, a SBPC também colaborou para a gênese do processo de divulgação no Brasil e atualmente instituições associadas à Associação Brasileira de Di-

vulgação Científica (ABRADIC), têm várias iniciativas: 1) a coleção intitulada “*Temas da Ciência Contemporânea*”; 2) os *boletins impressos* como “*O Informativo*”, publicado pelo Núcleo José Reis de Divulgação Científica, NJR, da Universidade de São Paulo, USP, e o “*O Prometeu – Notícias*” da Universidade de Campinas, UNICAMP; 3) os canais e programas de Tv, a Radiobrás Sciencianet e 4) os periódicos de divulgação científica, como *Ciência Hoje*, CH, *Galileu*, etc.

No Brasil é possível notar uma crescente preocupação em gerar ações para a popularização da ciência, o que demonstra uma tomada de consciência crítica para um retorno da figura do público aos temas relativos à ciência, constituindo-se em empreendimento aparentemente audacioso, quando se leva em conta a posição periférica do país em relação aos centros hegemônicos (PAVAN; TORRES, 2004). Assim, a SNC&T assume uma posição estratégica no objetivo da divulgação. Por um lado, ela alinha ações conjuntas entre as esferas de governo, União, unidades federadas e municípios e, por outro, fomenta um nexo imediato entre o público e a ciência, através de um conjunto de programas que são apresentados como facilitadores do processo, tais como o programa ciência móvel (micro-ônibus), a mídia, principalmente a televisão aberta, que mesmo com seus interesses específicos, possibilitam outro meio de interlocução para a popularização. Outro programa arrojado e que deve ser citado é a idéia dos barcos da ciência, que serviriam de agente de divulgação para populações ribeirinhas e adjacências, principalmente na Bacia Amazônica.

Popularizar a ciência e superar o fosso entre o público e a ciência podem ser tomados como principais objetivos visados pela SNC&T:

A SNC&T torna-se um grande laboratório de popularização da ciência, um instrumento que visa despertar o interesse pela ciência e pela tecnologia bem como conferir elementos de uma nova cultura, a Cultura de Ciência e Tecnologia, condição indispensável para o exercício da cidadania no estágio que se define como o da sociedade da informação ou da sociedade pós-industrial (VIEIRA; BAIARDI, 2005).

Na Bahia, a participação na Semana vem sendo estimulada pela Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, a Secti, desde a sua primeira versão, quando ocorreu nesta cidade a visita do

primeiro astronauta brasileiro, o Tenente Coronel Aviador Marcos César Pontes, e a circulação nas ruas de Salvador de uma primeira concepção do que poderia ser o ônibus espacial da Agência Espacial Brasileira (AEB).

Neste ano de 2005, as atividades foram entendidas até o final do mês de outubro, contando com o apoio de diversas instituições, dentre elas universidades, centros de pesquisa e escolas de ensino médio. Diversas foram as atividades desenvolvidas, tendo uma maior concentração na capital. Uma delas foi o Parque da Ciência, que funcionou no Shopping Iguatemi. Entre os atrativos que puderam ser vistos, estavam o Planetário Inflável e os Experimentos Interativos da Unica (Universidade da Criança e do Adolescente). As atividades foram também desenvolvidas em Feira de Santana, com o ônibus Espacial Brasileiro, que também esteve em Juazeiro, Senhor do Bonfim e Vitória da Conquista. Em Ilhéus, o caminhão da ciência (UESC), que transporta equipamentos para experiências e exposições itinerantes, foi o atrativo principal. Canavieiras, Itabuna, Maraú e Uruçuca também foram contempladas com a presença do Ônibus.

O processo de popularização da ciência na Bahia, ainda se mostra modesto frente à dimensão territorial. Além do mais, o estado não conta com uma suficiente cobertura da mídia do setor privado. Muito ainda há por se fazer, sobretudo no que concerne à participação das escolas de ensino médio, um dos agentes formadores de alunos-cidadãos. Mesmo apoio da SEC&T&I, é necessária uma maior interação entre os diversos meios de divulgação e um envolvimento da esfera pública com a esfera privada. O ideal, em termos de alianças e avanços que podem ser conseguidos com a participação de novos atores, se pode avaliar pelas palavras de Hamburger:

Temos uma meta ambiciosa, pois pretendemos que assuntos científicos sejam discutidos nos bares e botequins com interesse comparável ao futebol e às novelas. Quando isso ocorrer, o país certamente terá sistemas de Ciência e Tecnologia, de Educação e de Comunicação muito mais avançados que os atuais! (HAMBURGER, 2002)

O processo de popularização da ciência na Bahia, ainda se mostra modesto frente à dimensão territorial

O MUSEU COMO ESPAÇO DE DIVULGAÇÃO: A SITUAÇÃO DO MUSEU DE C&T DO PARQUE DE PITUAÇU

O homem, no decorrer da sua história, demonstrou-se um admirador de tudo o que existe no mundo das idéias e do mundo das coisas. É nessa condição que desenvolveu o hábito de colecionar variados objetos, mesmo que fossem cópias imperfeitas do mundo real. O hábito de colecionar remonta à época pré-histórica, como pode ser registrado com os “tesouros” de peças talhadas ou naturais encontradas em sítios arqueológicos. Na Antiguidade, Homero já registrava em seus escritos as coleções de diversos objetos e bens preciosos. A Grécia atribuía grande valor às coleções, muitas delas preservadas em templos.

O hábito de colecionar mantém-se na Idade Média, como medida de status para os senhores feudais, e avança durante os séculos XVI e XVII, incorporando uma tradição clássica que é a de constituir acervos, não exclusivamente do que é raro e valioso, e que por isso deveria ser preservado, mas também daquilo que contribuiria para o incremento do saber. As descobertas e as expedições marítimas contribuíram, em muito, para os museus de história natural e na região hoje conhecida como Itália, por exemplo, desenvolveu-se o ato de fazer doações de coleções particulares, hábito que foi estendido não somente a objetos de uso pessoal, mas também a objetos utilizados em pesquisas.

A partir desse modelo, nasceram coleções como a do museu instituído por Targioni Tozzetti “Il Museo di Fisica e di Scienze Naturali”, na Itália, e como a do Ashmolean Museum, na Inglaterra, que datam, respectivamente, dos séculos XVI, XVII e XVIII, fortalecendo assim uma idéia de socialização do que, antes era privado- uma desprivatização das coleções e a popularização dos acervos considerados preciosos:

With the opening of its doors on 24 May 1683, the Ashmolean Museum provided a setting in which the private collection emerged into the public domain. Even the use of the term ‘Museum’ was a novelty in English: a few years

later the New World of Words (1706) defined it as 'a Study, or Library; also a College, or Publick Place for the Resort of Learned Men', with a specific entry for 'Ashmole's Museum', described as a neat Building in the City of Oxford' (THE HISTORICAL ..., 2005).

O termo *Museum*, é uma palavra latina, derivada do grego *mouseion*, e, a princípio, era uma referência a um templo dedicado às nove musas filhas de *Mne-mósine* e *Zeus*. Uma definição atual de museu é dada pelo ICOM (Conselho Internacional de Museus), em assembléia geral em Copenhague em 1972:

... instituição permanente sem fins lucrativos, a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento e aberto ao público, que adquire, conserva, pesquisa e exhibe para finalidades do estudo, da educação e da apreciação, evidência material dos povos e seu ambiente (MUSEU, 2005).

Com o advento da ciência moderna e do Iluminismo no Séc. XVIII, as influências dos franceses enciclopedistas estimulam uma democratização da ciência, fazendo surgir o conceito de museu com algo público por excelência. Assim, surge o *Musée du Louvre*, que pode ser considerado como o primeiro realmente aberto ao público. A partir de então, a institucionalização de diversos museus pelo mundo viria eclodir principalmente no século posterior. Também pode ser notado o surgimento dos chamados museus especializados, como o do folclore, na Noruega (1828) e um dos primeiros museus de ciência na Filadélfia, Estados Unidos, o Franklin Institute (1824).

Os chamados museus especializados, como os museus de ciência, viriam posteriormente se tornar palco de divulgação ativa da ciência e de seus feitos, e instrumentos em prol do combate ao chamado “analfabetismo científico” que assola diversas regiões do mundo, principalmente as mais desfavorecidas sócio-economicamente. O segmento dos museus de ciência que abrange os chamados “centros de ciência” apresenta-se como instrumento essencial à popularização da ciência. Segundo Padilla, este instrumento vem se expandindo desde meados do século passado:

[...] ha ocurrido un explosivo fenómeno de proliferación de museos interactivos y centros de ciencias, los cuales parecen ir consolidando un importante y espectacular recurso social para la popularización, la divulgación y el aprendizaje no-formal de ciencia y tecnología, en muchos países. El concepto de “centro de ciencias” deriva, en general, del concepto de museo; y en particular, del concepto de museo de ciencia. (PADILLA, 2002)

Paulette McManus (1992) realiza um estudo em que estabelece uma tipologia sobre os museus, utilizando a terminologia “geração” para diferenciá-los. Uma primeira categoria são os chamados museus de primeira geração, que adquirem uma posição taxonômica para os bens que expõem, conservam e exibem, tendo como exemplo os museus de arte e antropologia. A tipologia dos chamados de “segunda geração” é caracterizada pelos velhos museus de ciência e tecnologia que tinham como finalidade de exposição os produtos históricos da ciência e

tecnologia e a publicação dos progressos tecnológicos nacionais. A participação do público, no caso dessa categoria, é enfatizada de modo mecânico, sendo um pouco menos estático que os de primeira geração. Da “terceira geração” fazem parte os centros interativos de ciências, com objetos de valor

histórico, mas que mantêm uma linha de exposição museológica tradicional, com elementos demonstrativos e expositivos.

Assim, os centros de ciências assumem papel preponderante de coleção de idéias, mais que a exposição de objetos, tornando-se meio de compreensão e aprendizagem, com enfoques nas tecnologias modernas em abordagens de forma lúdica. O almejado em relação à concepção dos museus são os chamados de “quarta geração”, que exibem tecnologias de ponta com caráter inovador e propiciam ao visitante participar criativa e criticamente das atividades desenvolvidas. Segundo Padilla (2002), esses centros proporcionariam o que se chama de uma experiência individual “tetradimensional”, onde as exposições seriam os objetos tridimensionais e, nesse processo, é incorporada uma quarta dimensão que é a interatividade.

Assim, museus como o Museu de Florença, na

Itália, funcionariam com uma caracterização para acervo, primeira geração e outros, como o Museu de Ciências e Tecnologia da Puc/RS em Porto Alegre, como um museu que atua também na esfera do ensino e da interatividade da população com seus objetos expostos. Padilla ressalva ainda que os museus de ciência, em sua maioria, mesclam elementos expositivos, demonstrativos e interativos, caracterizando-se como museus de terceira e quarta geração.

No Brasil, os museus de ciência e tecnologia exercem atividades de divulgação da ciência e de seus feitos na sociedade, além de criar afinidades com o público, estabelecer vínculos entre sociedade e o mundo da ciência e fomentar, pela prática interativa, a valorização da ciência como instituição.

Na Europa, os Museus de Ciência e Tecnologia são visitados por cerca de 25% da população durante o ano. No Brasil, os visitantes são menos que 1% da população do país. Existem no país cerca de 100 museus e centros de ciência e 20 planetários e, dentre esses, se encontra o Museu de Ciência e Tecnologia da Bahia, que teve uma posição considerada pioneira no Brasil, quando da sua fundação em 1977.

O Museu de Ciência e Tecnologia da Bahia poderia estar atuando com atividades na “terceira geração”, com vistas à quarta, mas o que se constata é uma incapacidade até para atividades iniciais

Contudo, atualmente se encontra degradado e desatualizado. A proposta de revitalização apresentada pela então diretora do Museu, Marise Rocha, 2003, não se concretizou. O Museu que outrora se mostrou como instrumento de divulgação e fomento da ciência, contando com exposições em diversas áreas da ciência e atividades interativas, como a Recreação no Museu, Tecnologia do Brinquedo, Brincando com a Química, Oficina de Invenção etc,

foi fechado ao público no início da década de 90 e posteriormente incorporado à Universidade do Estado da Bahia, UNEB, já em 1995. Com a transferência da Pró-Reitoria de Pesquisa e Extensão, PROEX da UNEB, para suas instalações em 1998, ocorreu um desvio de funções e o Museu não voltou a retomar suas atividades no que concerne ao seu papel principal. A evidência marcante é

que o Museu de Ciência e Tecnologia da Bahia não participou da programação da SNC&T na Bahia.

O Museu de Ciência e Tecnologia da Bahia poderia estar atuando com atividades na “terceira geração”, com vistas à quarta, mas o que se constata é uma incapacidade até para atividades iniciais. Seu papel de mediador entre as pessoas e a ciência ne-

Quadro 1

Instituição	Curso	Oficina	Palestra	Kit	Vídeo/Show	Outra atividade	Exposição
Museu de História Natural, Maceió - AL							X
Museu de Arqueologia e Etnologia, Salvador - BA	X						X
Museu de Ciência e Tecnologia, Salvador - BA		X			X		X
Museu Vivo da Memória Candanga, Brasília - DF	X	X	X				X
Museu de Biologia Prof. Mello Leitão, Sta. Teresa - ES	X	X	X	X	X	X	X
Museu de Ciências Morfológicas, B. Horizonte - MG	X	X	X		X	X	X
Museu de História Natural e J. Botânico, B. Horizonte - M G							X
Museu Paraense Emílio Goeldi, Belém - PA		X	X				X
Museu de Anat. P. Carlos da Costa Branco, Londrina - PR							
Museu Botânico Municipal de Curitiba - PR	X	X	X	X			X
Museu Campos Gerais, Ponta Grossa - PR			X				X
Museu de Arqueologia e Etnologia de Paranaguá - PR	X		X				X
Museu de História Natural Capão de Imbuia, Curitiba - PR			X	X			X
Museu Paranaense, Curitiba - PR							X
Museu Vivo da Ciência e Tecnologia, Campina Grande - PB	X	X	X	X	X	X	X
Museu da Vida - RJ	X	X	X		X	X	X
Museu da República - RJ	X	X	X	X	X	X	X
Museu de Astronomia e Ciências Afins - RJ	X		X	X	X		X

Fonte: CURY, (2002)

cessita de atividades organizadas e para tal, requer, dentre outros, um quadro de profissionais capacitados que possibilitem tais atividades, principalmente as chamadas sete ações de comunicação. Segundo diagnóstico de Marília Xavier Cury (MAE/SP), o MCT-BA oferece apenas três, enquanto o MAST, Museu de Astronomia e Ciências Afins/RJ, oferece cinco e o Museu Vivo de Ciência e Tecnologia de Campina Grande/PB oferece as sete modalidades. Vide Quadro 1 de ações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações apresentadas e os elementos factuais aduzidos permitem concluir que a Bahia, nos últimos dois anos, se re-inseriu no processo de popularização da ciência, seja pela participação na SNC&T, ou seja, pela iniciativa da PMS, no que se refere ao projeto “Casa Brasil”. Contudo, o mesmo não aconteceu em relação a outros instrumentos de maior importância como os Museus e Centros de Ciência. A não se obter sucesso na recuperação desta atividade permanente de popularização da ciência, por meio de recursos públicos e privados, é possível que o esforço em outras áreas não seja suficiente para alcançar a maior parte da população em idade escolar, gerando nessa geração uma atitude pró-ativa em relação à ciência e à tecnologia e contribuindo para a formação e disseminação de uma cultura de C&T, cujos benefícios em termos de cidadania e afirmação regional e nacional são inquestionáveis.

REFERÊNCIAS

- BAIARDI, A. Padrões culturais e resistência às mudanças: obstáculos à democracia e ao desenvolvimento no Brasil. *Organizações & Sociedade*, v.1, n. 3, dez. 1995a.
- _____. O papel da ciência e da tecnologia na definição da nova ordem econômica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMISTAS, 11., Salvador. *Anais...* Salvador, 1995b.
- BECK, U. *Risk society - towards a new modernity*. London: Sage Publications, 1993.
- BLOOR, D. *La dimensione sociale della conoscenza*. Milano: Raffaello Cortina Editore, 1994.
- BRAGA, M. et al. *Breve história da ciência*. v. 1 a 3. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BRASIL. Decreto de 09 de junho de 2004. Institui a semana nacional de ciência e tecnologia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jun. 2004, Seção I, p. 6. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/legis/decretos>. Acesso em: 04 de nov. de 2005.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Semana Nacional de Ciência e Tecnologia: veja as atividades de sábado e domingo em alguns estados. Disponível em: http://semanact2005.mct.gov.br/index.php?action=/content/view&cod_objeto=756. Acesso em: 04 nov. 2005.
- CURY, M.X. Estudo sobre os centros e museus: subsídios para uma política de apoio. In: CRESTANA, S. et al. *Educação para a ciência: curso para treinamento em centros de ciências*. São Paulo: Estação da Ciência, USP, 2002.
- FEATHERSTONE, M. Modern and postmodern: definitions and interpretations. In: CONSUMER culture & postmodernism. London: Sage Publications, 1991.
- HAMBURGER, E.W. A popularização da ciência no Brasil. In: CRESTANA, S. et al. In: CRESTANA, S. et al. *Educação para a ciência: curso para treinamento em centros de ciências*. São Paulo: Estação da Ciência, USP, 2002.
- HISTÓRICO. Disponível em: http://www.seplan.ba.gov.br/ins_historico.htm. Acesso em: 04 nov. 2005.
- KUHN, T.S. *The structure of scientific revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press, 1970.
- JACOB, M. C. *Il significato culturale della rivoluzione scientifica*. Torino: Piccola Biblioteca Einaudi, 1992.
- LEACH, E. Culturas/cultura. In: *Enciclopédia Einaudi*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1985.
- MINISTERO DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA. *Scienza Sapazioaperto*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993 e 1994.
- MUSEU. Wikipédia, a enciclopédia livre. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Museu>. Acesso em: 04 nov. 2005.
- PADILLA, J. Conceptos de museos y centros interactivos. In: CRESTANA, S. et al. *Educação para a ciência: curso para treinamento em centros de ciências*. São Paulo: Estação da Ciência- USP, 2002.
- PAVAN, C.; JUNQUEIRA, T. Ciência e tecnologia diante de novos olhares. *Jornal da USP*, São Paulo, v. 19, n. 706, 08-14 nov. 2004.
- ROSSI, P. Scienze della natura e scienze dell'uomo: la dimenticanza e la memoria. In: NOCITI, A. (Org.). *Pensiero scientifico e pensiero filosofico: conflitto, alleanza o reciproco sospetto*. Padova: Franco Muzzio Editore, 1993.
- VAUGH, P. Natura morta: la letteratura, la critica e l'indeterminazione dopo Beckett. In: CARPI, D. *Cultura, scienza*

ipertesto. Ravenna: Longo Editore, 1997.

WEBER, M. *Antologia di scritti sociologici a cura di Pier Paolo Giglioli*. Bologna: Il Mulino, 1977.

_____. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. London: Unwin Paperbacks, 1987.

_____. *Metodologia das ciências sociais*. São Paulo/Campinas: Cortez/Editora da UNICAMP, 1992.

_____. *Economía y sociedad*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1996.

VIEIRA, A.; BAIARDI, A. C&T e sociedade: um balanço da semana nacional de C&T. *Jornal da Ciência*, São Paulo: SBPC, 06 out. 2005. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br>. Acesso em: 01 nov. 2005.

TEODORO, P. Apresentado projeto de reestruturação do Museu de C&T da Bahia. *Jornal da Ciência*, São Paulo: SBPC, 17 set. 2003. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=12827>. Acesso em: 02 nov. 2005.

THE HISTORICAL DEVELOPMENT OF THE ASHMOLEAN. Disponível em: <http://www.ashmol.ox.ac.uk/ash/faqs/q003/>. Acesso em: 05 nov. 2005.

Um Porto Seguro para os próximos 500 anos

Cristina Pereira de Araujo*

Resumo

Este artigo pretende discorrer sobre os reflexos do turismo na produção do espaço do município de Porto Seguro, que tem na economia do turismo o seu maior expoente econômico. Porém, a forma como tal economia tem se expandido no município revela a fragilidade do planejamento urbano, expresso pelo fosso existente entre a Porto Seguro dos moradores e a Porto Seguro dos turistas. No entanto, o município dispõe de uma série de bases de dados que, se utilizadas de forma integrada trariam condições de um planejamento sustentável para o município. O objetivo deste trabalho é, portanto, alertar para a necessidade de um planejamento sustentável, que pondere variáveis ambientais, sociais e econômicas, visando a harmonizar desenvolvimento com conservação do meio ambiente.

Palavras-chave: litoral brasileiro, planejamento sustentável, Porto Seguro, Prodetur, turismo.

Abstract

This article aims to address the reflex of tourism in the creation of the environment in the city of Porto Seguro, where tourism is the major economic activity. The way such economy has expanded shows a gap between Porto Seguro residence and Porto Seguro tourism, revealing a fragile urban planning. The municipality, however, has a series of database that, if properly used, would enable its sustainable planning. Therefore, this paper has the goal of calling attention to the need of sustainable planning considering environmental, social and economic variables, aiming to harmonize development and environmental conservation.

Key words: Brazilian Coast; sustainable planning; Porto Seguro, Prodetur; tourism.

INTRODUÇÃO

Localizado no extremo sul do Estado da Bahia, a 16°26' Latitude Sul e 39°05' Longitude Oeste, o município abrange uma área de 2408,41km² e possui cinco distritos: Arraial D'Ajuda, Caraíva, Porto Seguro (distrito da sede municipal), Vale Verde e Trancoso. Sua distância em relação a capital, Salvador, é de 707 km (Figura 1).

A história de Porto Seguro se confunde e inicia com o Descobrimento do Brasil, no ano de 22 de abril de 1500. Por quase três séculos esquecida,

passando pelo extrativismo de pau-brasil, regime de feitorias e capitanias hereditárias (1534), foi palco de lutas entre colonizadores e colonizados: os índios tupis e aimorés; lutas sangrentas que conferiram estagnação ao povoado por um longo período (ARAUJO, 2005).

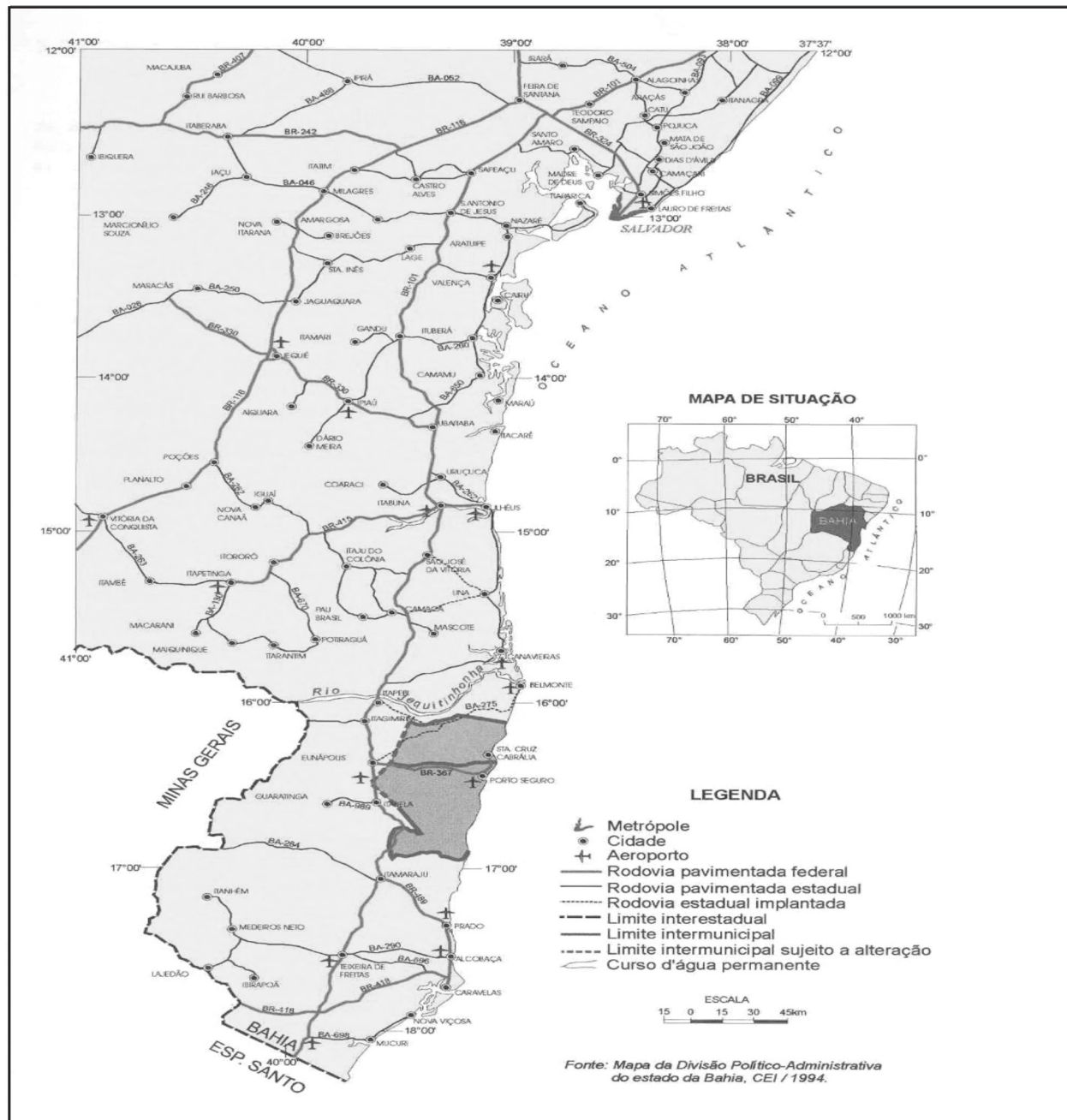
Extraír, tirar o proveito da terra. No seu primeiro século de colonização portuguesa, o Brasil já experimentaria e sedimentaria a equivocada relação do homem com a terra: seis mil quilômetros de Mata Atlântica devastados para a extração e comercialização de oito mil toneladas de pau-brasil (DEAN, 2002).

Do extrativismo, seguiu-se ao insipiente ciclo da cana-de-açúcar, sempre sofrendo intervenções dos

* Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP, Coordenadora do Curso de Gestão Ambiental da UniFMU, Prof. da cadeira de Planejamento Ambiental de Áreas Litorâneas, crisaraujo@fmu.br; crisara@gmail.com

Figura 1

Mapa de localização do município de Porto Seguro, grafado, em relação a Salvador



Fonte: ROCHA, 2000

aimorés que resistiam à colonização imposta, de sorte que, do início do século XVII a meados do século XVIII, a vida social e econômica da Capitania manteve-se estagnada. Em 1759, a Capitania de Porto Seguro passaria aos bens da Coroa, vindo depois a fazer parte da Província da Bahia e sendo para esta fornecedora de gêneros alimentícios, al-

godão e madeira. O distrito de Porto Seguro seria criado em 20 de outubro de 1795. Com o advento da República, Porto Seguro seria elevado à categoria de cidade, a 30 de junho de 1891.

Contudo, seria a inauguração do trecho baiano da Rodovia BR-101, em 1973, que marcaria definitivamente a conexão do extremo sul da Bahia à

economia brasileira, em dois momentos: no primeiro, através do ciclo de extração e exportação de madeiras nobres que, em uma década resultaria em esgotamento da atividade e conseqüente substituição do que era a Mata Atlântica, por extensas pastagens.

Já num segundo momento essa marca se dá, pela atividade turística, através da construção de um ramal da BR-101: 62 km de estrada asfaltada que conduziria aos núcleos de Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália. E assim se iniciaria o processo de expansão turística de Porto Seguro: o município que vivia basicamente isolado, sobrevivendo da pesca, do corte da madeira e da agricultura de subsistência, iria se transformar, num espaço de vinte anos, no segundo maior pólo turístico do estado da Bahia.

O município que vivia basicamente isolado, sobrevivendo da pesca, do corte da madeira e da agricultura de subsistência, iria se transformar, num espaço de vinte anos, no segundo maior pólo turístico do estado da Bahia

do solo urbano (Figura 3), apontando-se para a necessidade de demarcação das zonas de interesse histórico e localização de equipamentos turísticos. Foi promulgado através da Lei Municipal 146/75, porém, o plano não saiu do papel e a cidade foi crescendo ao bel prazer da especulação imobiliária, tendo como único contraponto o IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico Artístico e Nacional), já que teriam sido tombados desde 1973, os núcleos históricos da Cidade Alta, Cidade Baixa e o sítio histórico do distrito de Trancoso, conhecido como “Quadrado”. O município de Porto Seguro atravessou o século XX sem nenhuma lei que regulasse o uso e ocupação do solo.

Na década de 70, quando do início da ocupação turística, a sua população era de 33.108 habitantes (Tabela 1), predominantemente rural. Porto Seguro contava, em 1974, com três hotéis, uma pousada e quatro pensões, contabilizando 344 leitos e registro de 30.131 visitantes. Já na década de 90, a cidade passaria a receber mais de 500 mil turistas/ano, e a população atingiria a marca dos 90.000 habitantes; o “axé music” extrapolaria fronteiras e Porto Seguro passaria a ser considerada “point” de lazer nacional (ARAUJO, 2004).

Assim, a cidade progressivamente foi atraindo turistas, investidores e moradores que contribuíram decisivamente para a modificação da paisagem, culminando na década de 90, com a implementação do Prodetur-BA, quando a cidade já apresentava claros sinais de deterioração do produto turístico e, portanto, ameaça de perda de rentabilidade para o setor.

O FUTURO ANUNCIADO

Com a inauguração da rodovia BR-364, ramal da BR-101, era clara a intenção de se promover o turismo no núcleo urbano de Porto Seguro, como demonstra a manchete do Jornal da Bahia, de 1974 (Figura 2).

Em 1974, foi concebido o Plano Diretor da Orla Marítima de Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália: tratava-se da primeira tentativa de se regular o uso

Figura 2
Manchete de capa do “Jornal da Bahia”, a despeito do futuro promissor de Porto Seguro, como pólo turístico



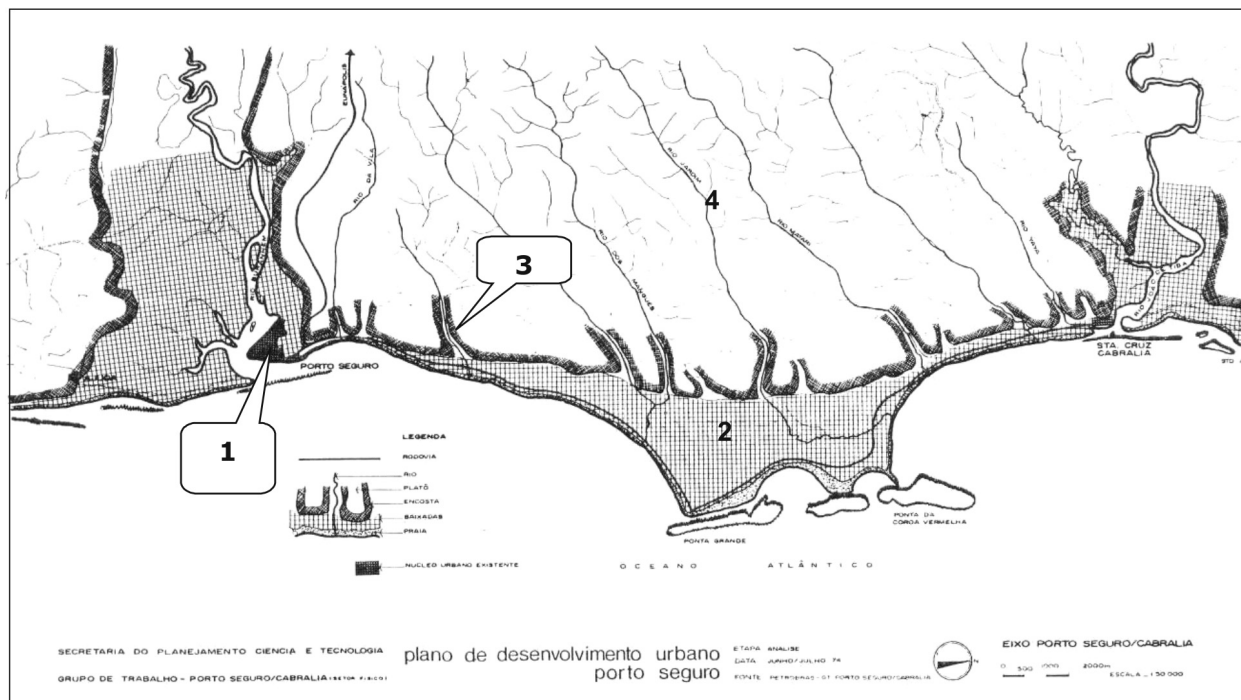
Fonte: Jornal da Bahia, 29 de março de 1974

O Prodetur

O Prodetur – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste surgiu em meio à Política Nacional de Turismo e como uma tentativa de qualificar as regiões do Nordeste para o turismo receptivo, sobretudo, internacional, num cenário de crise econômica nacional, conhecido como as “décadas perdidas” (anos 80 e 90). Foi criado pela Sudene e

Figura 3

Plano Diretor da Orla Marítima de Porto Seguro, destacando-se: 1. núcleo urbano de Porto Seguro; 2. baixadas; 3. encostas; 4. Platô



Fonte: ORNELLAS, 1974

pela Embratur, *Portaria Conjunta n.º 001*, de 29 de novembro de 1991 (CRUZ, 2001).

Através de financiamentos gerados pelo Banco do Nordeste do Brasil, com recursos repassados pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e contrapartidas estaduais, o Prodetur se propôs a financiar projetos prioritários de infraestrutura e apoio institucional. Tinha como aliado a Política de Megaprojetos Turísticos, em uma parceria público-privada, portanto, cuja meta seria a ampliação da infraestrutura hoteleira (CRUZ, 2001).

Tabela 1

**Evolução da população residente
Porto Seguro, 1950 a 2000**

Ano	População residente			Taxa de Urbanização (%)	Densidade Demográfica hab/km ²
	Total	Urbana	Rural		
1950	25.826	3.099	22.727	11,99	10,72
1970	33.108	3.661	29.447	11,06	13,75
1980	46.304	5.742	40.562	12,40	19,22
1991	34.661	23.315	11.346	67,27	14,40
1996	64.957	52.241	12.716	80,42	27,00
2000	95.721	79.619	16.102	83,18	39,74

Fonte: IBGE (1958, 1996, 2000) e ROCHA (2000)

Dentro deste contexto, surgiria então, em 1991, o Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia – PRODETUR-BA, tendo como o seu primeiro pólo turístico de ação a zona turística denominada Costa do Descobrimento, compreendendo os municípios de Porto Seguro, Santa Cruz Cabralia e Belmonte, devido a já consagrada demanda de Porto Seguro e às comemorações dos 500 anos do Descobrimento do Brasil (BAHIA..., 2002).

Encerrada a fase I do Projeto, com recursos liberados para a Costa do Descobrimento na ordem de US\$ 73.564 milhões em 1996, a avaliação institucional executada pelo BID (WHITING, 2001; PERAZZA, 2004), calcularia que o programa PRODETUR/NE atingiu o seu propósito de melhorar a infraestrutura básica e serviços públicos nos estados onde já havia uma crescente demanda turística (Tabela 2). Em contrapartida, atestaria que a análise dos impactos

ambientais foi limitada, sobretudo com relação às obras de rodovias e saneamento, atribuindo este fato à falta de capacidade institucional e a um planejamento desarticulado entre Estado e municípios envolvidos.

Tabela 2
Evolução da demanda turística
Porto Seguro, Ilhéus, Salvador, Bahia,
1993-2000

Fluxo global, em 1000 turistas				
Ano	Bahia	Salvador	Porto Seguro	Ilhéus
1993	2.585,08	1.230,99	567,91	145,54
1994	2.834,53	1.349,78	622,89	159,58
1995	2.827,13	1.346,25	621,26	159,17
1996	3.428,48	1.632,61	753,24	193,02
1997	3.619,95	1.669,34	823,73	197,37
1998	3.753,04	1.688,87	938,26	225,18
1999	4.036,92	1.816,61	1.009,23	242,22
2000	4.149,80	1.886,27	1.037,45	248,99

Fonte: BAHIAUTURSA

AS DUAS PORTO SEGUROS

A leitura que se faz da atuação do Programa no município de Porto Seguro é, portanto, que o Prodetur foi absorvido pelo poder público como um instrumento de planejamento territorial, o que não é. Assim, a falta de uma política de planejamento do uso do solo que o anteviesse, acabou por gerar investimentos pulverizados e à revelia do todo, criando uma outra Porto Seguro, à margem da estrutura montada pelo mercado turístico. Um Porto Seguro que encontrou na atividade turística o emprego, mas não o direito à cidade, abrigando-se em áreas ambientalmente frágeis.

A Figura 4 (Fotos 1 e 2) demonstra a evolução da ocupação do núcleo urbano e o conseqüente espraiamento em direção às áreas de mangue e encostas.

Contudo, as áreas inundáveis e periféricas da cidade baixa não foram suficientes para abrigar o contingente populacional. Assim sendo, foram surgindo loteamentos ao longo da Rodovia BR-367, em áreas ambientalmente frágeis, desmatando florestas, ocupando cabeceiras de rios e encostas, como é o caso do bairro Frei Calixto, popularmente conhecido como Baianão (Figura 5a e 5b, Fotos 3 e 4), ocupa-

do na década de 80 e com uma população acima de 40.000 habitantes (ALVES, 2003).

De forma análoga, os distritos de Arraial d'Ajuda e Trancoso também sofrem o mesmo processo de segregação: de um lado, a vila turística e de outro, a ocupação por moradores, em bairros ao longo das estradas (Fotos 5 e 6).

No caso de Trancoso, a viabilização do Club Med Trancoso, parte integrante do empreendimento Terravista Resort, é digna de nota, já que se apropriou de uma área de 12 milhões de metros quadrados (RODRIGUES, 2004), substituindo-se a Mata Atlântica Secundária e vegetação endêmica, localmente conhecida por Mussununga, por coqueiros e gramíneas. Tal projeto faria parte da concepção dos Centros Turísticos Integrados, ao longo da costa sul de Porto Seguro, contemplado pelo Prodetur (Fotos 7 e 8).

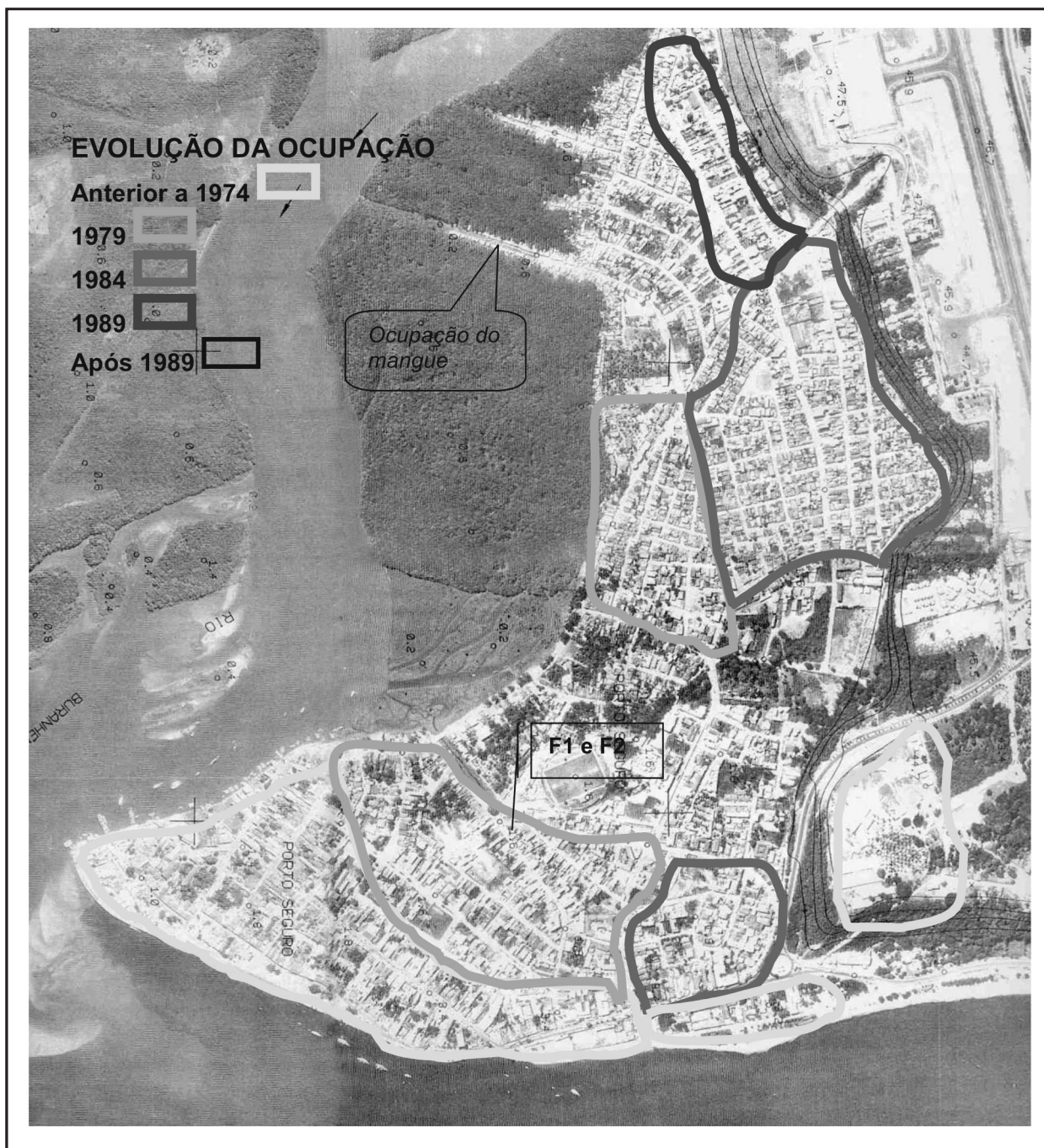
POR INTERVENÇÕES MENOS CASUÍSTICAS

Diante da análise realizada, conclui-se que se os investimentos gerados através do Prodetur proporcionaram, de um lado, o incremento da oferta turística; de outro, acabaram por acentuar as segregações espaciais. E isto se dá, acreditamos, pela ausência de instrumentos de política urbana, advindas de um planejamento sustentável para Porto Seguro, que fez com que o Prodetur fosse encarado como tal pelo Estado, pelo Município, pela iniciativa privada, pela população: daí a cobrança de resultados que, definitivamente, não eram o seu objetivo. A proposta do financiamento é bem clara: qualificar as regiões do Nordeste para o turismo receptivo, o que significa intervir em áreas de interesse turístico e não no município beneficiado, como um todo.

Sabe-se que, em termos de desenvolvimento do turismo, alavancar um setor sem antes se preocupar em definir como se dará o suporte de uma demanda que se originará por conta dele, traz, no mínimo, problemas sociais, já que a cidade a ser beneficiada pode não estar preparada para receber mais gente.

Foi assim com Porto Seguro, que já vinha com uma crescente ocupação desordenada desde os anos 80, reforçada pela crise do cacau e conse-

Figura 4
Evolução da ocupação do município de Porto Seguro sobre fragmento de ortofocarta



Fonte: Veracel Celulose S.A.

Nota: Destaque à ocupação do mangue e à locação das fotos 1 e 2.

qüente migração regional para o município, se viu, nos anos 90, amparada por investimentos financeiros externos e os encarou como a “solução de todos os seus problemas”, se isentando da responsabilidade de uma política urbana, com bases sustentáveis.

Tal isenção resultou no índice de exclusão social que o coloca na posição 2.603º, (POCHMANN; AMORIM, 2003), entre os 5.597 municípios brasileiros, com índice de violência registrado na ordem de 0,947 e de emprego formal, na ordem de 0,12; numa escala de zero a um, o que reforça o

argumento do crescente aumento de desigualdade social no município.

Fato também comprovado pelo fosso também existente entre o Índice de Desenvolvimento Econômico – IDE e o Índice de Desenvolvimento Social - IDS, medido para os municípios baianos, que classifica Porto Seguro na posição 17º, para o primeiro, e 48º para o segundo, ou seja, pode-se aferir que o Prodetur trouxe um incremento econômico, mas não social para o município (SUPERINTENDÊNCIA ..., 2002).

Contudo, com o advento dos 500 anos, foi realizada uma série de relatórios e mapas temáticos em escalas 1:250mil e 1:100mil sobre a Costa do Descobrimento (LANDIM, 2000; ROCHA, 2000), com vistas a subsidiar o planejamento territorial dos municípios de Porto Seguro, Santa Cruz Cabrália e Belmonte, isto sem contar o levantamento realizado

Fotos 1 e 2: Aspectos da ocupação urbana no bairro Campinho, em Porto Seguro, entre as ruas da Vala e Bernardo Spector, próximo à foz do Rio Buranhém. À direita: detalhe do “açougue”



pela empresa Veracel Celulose S.A., que gerou ortofotocartas na escala 1:10.000, abrangendo todo o município e que foi, inclusive, parte ilustrativa deste artigo. Analisando a cartografia temática de Porto Seguro e lendo os relatórios produzidos, observa-se que nenhum critério de fragilidade ambiental foi respeitado, quando da seleção de áreas para a implantação dos centros turísticos integrados, a exemplo do citado Club Med Trancoso.

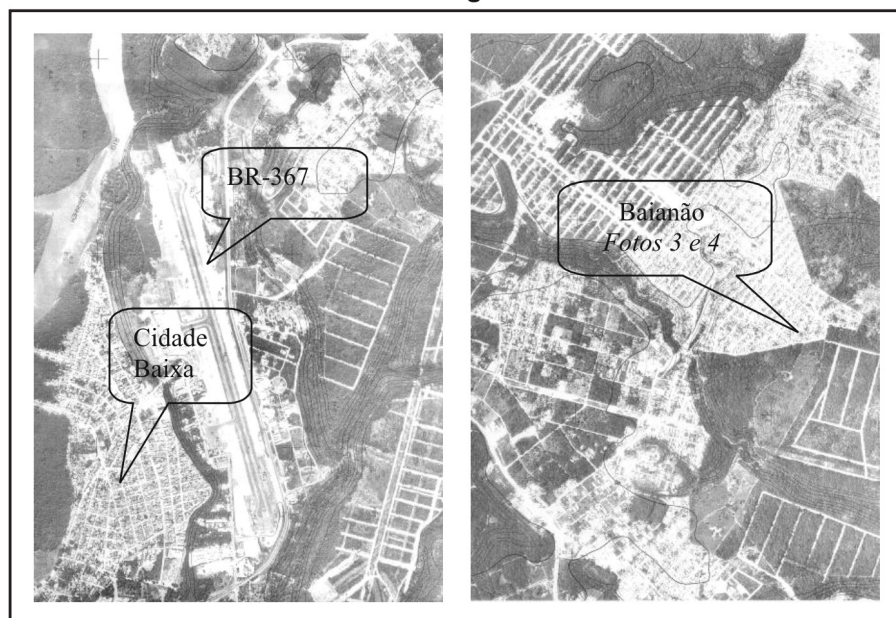
Desta forma, parece-nos evidente que, em-

bora houvesse os instrumentos de análise e planejamento, eles não foram utilizados de uma forma integrada e como consulta para as intervenções realizadas na costa de Porto Seguro.

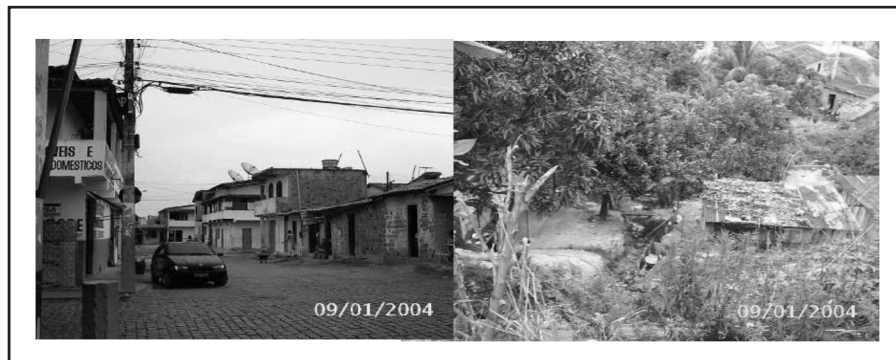
Diante de tal argumentação, a grande diferença entre um mega-empresendimento hoteleiro e as ocupações desordenadas, sob o ponto de vista da paisagem, aqui analisada enquanto suporte e cobertura (DELPOUX, 1974), é que o segundo é menos valorado que o primeiro, em função da desvantagem locacional. Porém, ambos os usos não levam em consideração a capacidade de

Figura 5a e 5b

Loteamentos localizados na “Cidade Alta” de Porto Seguro, à margem da Rodovia BR-367, em área de Mata Atlântica, sobre cabeceiras e encostas. As ortofotocartas cedidas pela Veracel Celulose, cuja data de voo é o ano de 1996, registram a fragmentação da vegetação e abertura indiscriminada de loteamentos à margem direita da Rodovia BR-367



Fotos 3 e 4: Aspectos do bairro Baianão. A foto à esquerda, registra o núcleo central do bairro, urbanizado; a foto à direita, a ocupação de encostas, também no núcleo central do bairro



suporte e compatibilização com a cobertura: o primeiro recria a paisagem objetivando um valor de venda e o segundo, a entende como alternativa de sobrevivência e moradia. Analogamente, o primeiro é subsidiado pelo Prodetur, que promove infraestrutura para o local, o segundo, é a consequência da falta de subsídio e olhar público.

Para ambos os casos, o resultado da ocupação mal planejada é a formação de processos erosivos, assoreamento de rios, perda de biodiversidade, formação de ilhas de calor, tal como atestado por grandes metrópoles como São Paulo e Rio de Janeiro. Conclui-se que o padrão de planejamento brasileiro é sempre recorrente: o município de Porto Seguro reflete apenas um estágio por onde irá passar ou já passaram as cidades brasileiras.

Embora a legislação tenha se aperfeiçoado, bem como os instrumentos de análise ambiental, planejar a paisagem ainda é uma meta a ser alcançada e absorvida às formas de planejamento: o conflito de interesses, tendo como fator preponderante a valorização dos espaços e o retorno financeiro, por consequência, são entraves ao alcance de um planejamento imparcial, que leve em consideração, de forma igualitária, variáveis ambientais, sociais e econômicas.

O uso efetivo de produtos síntese de análise

ambientais, como as Cartas de Fragilidade Ambiental (ROSS, 1994) e o Zoneamento Ecológico Econômico (ROSS, 2001), são instrumentos viáveis de planejamento em escala média já que, através do cruzamento de dados biofísicos e sócio-econômicos, podem-se estabelecer manchas de uso: de restrição máxima à ocupação urbana.

Através destes produtos, torna-se possível aplicar princípios de planejamento da paisagem, propostos por Forman (1997), Metzger (2003) e explicitados por Pellegrino (2000), que propõem a conciliação do uso antrópico com princípios de conservação, através de um modelo de ocupação que garanta a manutenção de manchas da vegetação existentes e corredores, em meio a áreas construídas.

Em suma, conclui-se que planejar o uso do solo do município de Porto Seguro, como de qualquer outro município brasileiro, passa, primeiramente, pela adoção da variável ambiental, como intrínseca à esfera do planejamento. Neste ponto, a educação ambiental, torna-se uma ferramenta indispensável, já que, através dela, a consciência ambiental pode ser difundida em todos os agentes envolvidos nas questões de planejamento: poder público, iniciativa privada, sociedade civil.

Fotos 5 e 6: A vila turística de Arraial, onde não se vê moradias e, à direita, o bairro de São Pedro, de acesso diametralmente oposto à vila turística.



Fotos 7 e 8: À esquerda: Vista à direita do Club Med, sobre as falésias, evidenciando a vegetação original. Estas terras também fazem parte do empreendimento Terravista e ainda serão objeto de intervenção. À direita: Vista dos jardins do Club Med sem referência à vegetação de origem.



O abandono das relações clientelistas de poder e, conseqüentemente, uma mudança de paradigma na forma de se enxergar a valoração dos espaços, sejam eles turísticos, ou não, são fundamentais para que se construa um novo modelo de concepção de espaços com base na sustentabilidade. Os recursos financeiros existem, neste caso, através do Prodetur; os instrumentos de análise e a base cartográfica também. Falta consciência ambiental e aqui, os arquitetos e planejadores podem ajudar, através de intervenções menos aleatórias almejando, por que não, que todos os municípios brasileiros venham a ser um “porto seguro”.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Richard. *Centro Empresarial do Baianão* – 2003. Porto Seguro: SEBRAE, 2003.
- ARAÚJO, Cristina Pereira de. Porto Seguro: um marco sem história. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON ENVIRONMENTAL PLANNING AND MANAGEMENT. *Anais...* Brasília, 2005.
- _____. *Porto (in) Seguro: a perda do paraíso: os reflexos do turismo na sua paisagem*. Dissertação (Mestrado) - Universidade São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2004.
- BAHIA. Secretaria de Cultura e Turismo. Aspectos gerais do programa de desenvolvimento turístico da Bahia – PRODETUR. Salvador: SCT, 2002. Fotocópia.
- BAHIATURSA. *Embratur, metas do turismo*. Bahia: 2002- 2010. Salvador: Bahiaturisa, 2002.
- CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2001.
- DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- DELPOUX, Marcel. *Ecossistema e paisagem*. In: *Métodos em questão*. São Paulo: USP – Instituto de Geografia, 1974.
- FORMAN, Richard T. T. *Land mosaics: the ecology of landscapes and regions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- IBGE. *Enciclopédia dos municípios brasileiros*. v. 21. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.
- _____. *Censo demográfico 2000: agregado de setores censitários dos resultados do universo*. Documentação dos Arquivos de Dados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- LANDIM, José Maria (Org.). *Projeto Costa do Descobrimento: avaliação da potencialidade mineral e subsídios ambientais para o desenvolvimento sustentável dos municípios de Belmonte, Santa Cruz Cabrália, Porto Seguro e Prado*. Salvador: CBPM, 2000.
- METZGER, Jean Paul. O que é ecologia de paisagens? *Biota Neotrópica*, Campinas, v. 1-2, n 1, p. 1-9. Disponível em: www.biota-neotropica.org.br. Acesso em: 05 de set. 2003.
- ORNELLAS, Waldeck Vieira; ESPINHEIRA, Carlos Geraldo; SAMPAIO, Heliodório. Porto Seguro/Cabrália: análise para o planejamento, *Planejamento*, Salvador, v. 4, n. 2, p. 397-453, jul./ago. 1974.
- PELLEGRINO, Paulo Renato Mesquita. Pode-se planejar a paisagem?. *Paisagem e Ambiente: ensaios*. São Paulo, v. 13, p. 159-179, 2000.
- PERAZZA, Maria Cláudia; TUAZON, Raul. Prodetur/NE-I: Resultados e lições aprendidas. Preparado para Banco Interamericano de Desenvolvimento. (s.d.). Disponível em: www.iadb.org. Acesso em: 14 jul. 2004.
- POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo (Org.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- ROCHA, Antonio José Dourado; RAMOS, Maria Angélica Barreto (Org.). *Projeto Porto Seguro – Santa Cruz Cabrália*. Programa Informações para Gestão Territorial. Salvador: CPRM, 2000.
- RODRIGUES, Hilda. Terravista eleva qualidade do turismo na região. *Jornal do Sol, Porto Seguro*, 2. quin., n. 208, jan. 2004.

ROSS, Jurandyr L. S. Análise empírica da fragilidade dos ambientes naturais e antropizados, *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, v. 8, p. 63-74, 1994.

_____. *Geomorfologia e geografia aplicadas à gestão territorial: teoria e metodologia para o Planejamento Ambiental*. Tese. (Doutorado em Geografia). Universidade São Paulo, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2001.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Índices de desenvolvimento econômico e social dos municípios baianos - 2000*. Salvador: SEI, 2002.

WHITING, Sandra S. FARIA, Diomira. *Avaliação dos impactos ambientais e sócio-econômicos do PRODETUR I*. Preparado para Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2001. Disponível em: www.iadb.org. Acesso em: 26 out. 2003.

Governo eletrônico: um novo caminho para a administração pública?

Ana Maria Ferreira Menezes*
Manoel Justiniano Melo da Fonseca**

Resumo

O presente artigo objetiva analisar o que vem a ser governo eletrônico (e-gov), bem como algumas iniciativas de e-gov que se constituem em mais uma alternativa de gerenciamento das ações governamentais. Para atingir a este objetivo, percorreu-se o seguinte caminho: procurou-se, num primeiro momento, definir o que vem a ser e-gov, salientando suas principais funções; analisaram-se as fases de desenvolvimento pelas quais passam os governos eletrônicos para atingirem uma determinada maturidade; fez-se um panorama de algumas experiências da administração pública baiana no que concerne ao governo eletrônico; e, por fim, à guisa de conclusão, foram levantados alguns cenários, tendências e resistências ao desenvolvimento do e-gov.

Palavras-chave: governo eletrônico; gerenciamento; administração pública.

Abstract

This paper aims to analyze what electronic government (e-gov) actually is, as well as some e-gov initiatives representing another alternative to manage governmental actions. To reach this objective we did the following: initially we tried to define what e-gov is highlighting its functions; we analyzed the development phases the electronic governments go through to reach a certain maturity; we created a panorama of a few public administration in Bahia concerning electronic government; and, finally, we finalized bring up some scenarios, trends and resistances to the development of e-gov.

Key words: electronic government; management; public administration.

INTRODUÇÃO

Os processos de assimilação de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e de internacionalização têm produzido impactos profundos na vida das organizações. Entre outros efeitos, têm

propiciado o aparecimento de novas configurações organizacionais, com destaque para as organizações virtuais. No contexto dessas organizações encontra-se a noção de governo eletrônico (e-gov), que se constitui no uso, pelos governos, das novas tecnologias da informação e comunicação na prestação de serviços e informações para cidadãos, fornecedores e servidores.

Segundo Ferreira e Araújo (2000), observa-se, na literatura pertinente, que o uso da Internet na administração pública apresenta diversas funções. As mais conhecidas e difundidas internacionalmente são:

1. disseminação das mais variadas informações sobre as atividades do setor público; e,

* Doutora em Administração, pela Escola de Administração da UFBA; mestre e graduada em Economia, pela Faculdade de Economia da UFBA; professora titular do Departamento de Ciências Humanas (DCH – Campus I) da UNEB e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa (NUPE) do DCH da UNEB. ana_mmenezes@hotmail.com

** Mestre em Economia Internacional, pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), da Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Analista de Processos Organizacionais da Companhia de Processamento de Dados da Prefeitura Municipal de Salvador (PRODASAL). manioelfonseca@pms.ba.gov.br

2. possibilidades de utilização como veículo para prestação e solicitação de serviços *on-line*.

Outras funções, bem menos exploradas, podem ser salientadas, a exemplo da:

1. possibilidade de propiciar maior transparência no *modus operandis* da gestão pública, o que facilita o exercício do que se tem convencionado chamar de *accountability*, que compreende, em grande parte, a obrigatoriedade do gestor de prestar contas ao cidadão;
2. possibilidade de troca rápida de informações entre membros do governo, como, por exemplo, preços cotados em licitações, divulgação de experiências bem sucedidas de gestão, dentre outras atividades que intensifiquem o aumento da eficiência na máquina pública (FERREIRA; ARAÚJO, 2000).

Todavia, o uso da Internet requer um ambiente propício, isto é, uma rede adequada de telecomunicações, com provedores e servidores capacitados, bem como suficiente quantidade de computadores. Sem o cumprimento da infra-estrutura necessária às operações da Internet, a difusão do acesso às novas tecnologias da informação fica irremediavelmente comprometida (MENEZES; FONSECA, 2000). Isto pode também comprometer as iniciativas de governo eletrônico.

No Brasil, a discussão sobre qual a melhor estratégia para a disseminação do uso da Internet na função pública e a definição de qual o papel do Estado neste campo, vêm sendo objeto de crescente interesse. Associado a isto, tem-se o aumento da procura por informações e a necessidade legal¹ de maior transparência nas ações do setor público que induziram a crescente disponibilização de informações dos principais órgãos governamentais.

Tem-se o aumento da procura por informações e a necessidade legal de maior transparência nas ações do setor público que induziram a crescente disponibilização de informações dos principais órgãos governamentais

Dentro deste contexto, o presente artigo objetiva analisar o que vem a ser governo eletrônico, bem como algumas iniciativas de *e-gov*, que se constituem em mais uma alternativa de gerenciamento das ações governamentais. Para atingir a este objetivo, percorreu-se o seguinte caminho: procurou-se, num primeiro momento, definir o que vem a ser *e-gov*, salientando suas principais funções; analisaram-se as fases de desenvolvimento pelas quais passam os governos eletrônicos para atingirem uma determinada maturidade; fez-se um panorama de algumas experiências da administração pública baiana no que concerne ao governo eletrônico; e, por fim, à guisa de conclusão, foram levantados alguns cenários, tendências e resistências ao desenvolvimento do *e-gov*.

E-GOV: a busca de uma conceituação

O termo governo eletrônico tem sido entendido de maneira bastante variada e abrangente, o que dificulta a adoção de um conceito universal aceito por todos. Sendo assim, cabe aqui identificar algumas das várias definições existentes. De acordo com Backus (2001), é importante, para o entendimento do que vem a ser *e-gov*, que se destaque a relação existente entre *governance*, *e-democracy* e *e-government*.

Backus (2001, p. 2) define *e-democracy* como sendo “o processo e as estruturas que encampam todas as formas de interação eletrônica entre o governo e os cidadãos” (Tradução livre). Neste sentido, Perri *apud* Joia (s. d.) aponta como exemplo de *e-democracy* as novas legislaturas, como as da Escócia e País de Gales, que estão usando sistemas de votação eletrônica nos seus Parlamentos Locais, assim como há internacionalmente experiências de consulta *on-line* aos cidadãos. O Brasil pode ser enquadrado nesta categoria, na medida em que, já há algum tempo, vem usando o *e-voting*. No entanto, ainda não avançou para o uso da Internet no processo eleitoral ou mesmo em uma simples consulta popular, como a do recente refe-

¹ A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, 04/05/2000, passou a exigir uma maior transparência do setor público brasileiro, a exemplo do que ocorre em outras partes do mundo.

rendo sobre o comércio de armas, sistemática que já poderia estar disponível aos cidadãos através da *net*, o que pouparia tempo e recursos de deslocamento dos eleitores.

Já *e-government* é definido por Backus (2001, p. 2) “como uma forma de comércio eletrônico no governo e refere-se aos processos e estruturas necessários para prestar serviços eletrônicos para o público (cidadãos e empresas), para colaborar com os sócios do negócio e para conduzir transações eletrônicas dentro da entidade organizacional (Tradução livre). De acordo com Perri *apud* Joia (s. d.), atualmente, a maior parte dos esforços, recursos e atenção política devotados a governo eletrônico se concentram nessa área. Uma área que envolve o fornecimento de serviços de utilidade pública para o contribuinte, assim como o relacionamento governo-empresas, usando as tecnologias da informação e comunicação como propiciadoras para tal.

Partindo dos conceitos de *e-democracy* e *e-government*, Backus (2001, p. 2) define o que vem a ser *e-governance*, que “se refere às aplicações por meio eletrônico nas (1) interações entre governo e cidadãos e governo e empresas, tão bem quanto (2) nas operações governamentais internas para simplificar e melhorar de forma democrática as relações entre governo e empresas” (Tradução livre). De acordo com Kraemer e Dedrick *apud* Joia (s. d.), essa é a área menos estudada de governo eletrônico. Ela incluiria, entre outras atividades, todo o suporte digital para elaboração de políticas públicas; tomada de decisões; *public choices* e *workgroup* entre os vários gestores públicos de diferentes escalões.

Observa-se, assim, que o termo *e-gov* envolve três tipos de transações que podem ser identificadas como:

G2G, quando se trata de uma relação intra ou intergovernos; **G2B**, caracterizado por transações entre governos e fornecedores; e **G2C**, envolvendo relações entre governos e cidadãos. Estas transações ocorrem não apenas por meio da Internet, mas também por meio da telefonia móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores pessoais (FERNANDES, 2001, p. 2).

Assim, segundo Lenk e Traunmüller *apud* Joia (s.d.), hoje se pode destacar quatro perspectivas para governo eletrônico:

1. a perspectiva do cidadão, que visa a oferecer serviços de utilidade pública ao cidadão contribuinte;
2. a perspectiva de processos, que visa a repensar o *modus-operandi* dos processos produtivos ora existentes no Governo, em suas várias esferas, como, por exemplo, os processos de licitação para compras (*e-procurement*);
3. a perspectiva da cooperação, que visa a integrar os vários órgãos governamentais, e estes com outras organizações privadas e não-governamentais, de modo a que o processo decisório possa ser agilizado, sem perda de qualidade, evitando-se fragmentação, redundâncias etc., hoje existentes nas relações entre esses vários atores;
4. a perspectiva da gestão do conhecimento, que visa a permitir ao governo, em suas várias esferas, criar, gerenciar e disponibilizar em repositórios adequados, o conhecimento tanto gerado quanto acumulado por seus vários órgãos.

Ainda segundo Fernandes (2001), pode-se destacar, em linhas gerais, as funções do *e-gov* como sendo:

- prestação eletrônica de informações e serviços;
- regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária;
- ensino à distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais;
- difusão cultural com ênfase nas identidades locais, fomento e preservação das culturas locais;
- *e-procurement*, isto é, aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo;
- estímulo aos *e-negócios*, através da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas.

Em síntese, *e-gov* é toda e qualquer interação por meio eletrônico que objetiva, fornecer e obter informações, prestar serviços, bem como transa-

cionar bens e serviços à distância, entre governo e cidadãos, e entre governo e empresas.

Tendo-se destacado as principais definições e funções do e-gov, pode-se, agora, analisar as fases pelas quais passam o governo eletrônico para atingir um grau de maturidade.

GOVERNO ELETRÔNICO: FASES DE DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento do e-gov geralmente passa por quatro fases. Fernandes (2000) identifica essas fases como:

1. Criação de *sites* para a difusão de informações sobre os mais diversos órgãos e departamentos dos diversos níveis de governo – essa é a fase mais incipiente do governo eletrônico, posto que consiste numa espécie de catálogo de endereços dos diversos órgãos do governo; sendo que, eventualmente, esses *sites* são reunidos em um portal.
2. Envio de informações e dados por parte dos cidadãos, empresas ou outros órgãos – essa fase permite que a comunicação se dê em mão dupla. O contribuinte pode, por exemplo: enviar declaração de imposto de renda ou informar uma mudança de endereço; são, também, criados endereços eletrônicos depositários de reclamações ou sugestões nas diversas repartições; firmas se cadastram eletronicamente para o fornecimento de certos serviços; dados são transferidos, via Internet, de um departamento ou de uma prefeitura ou de uma unidade hospitalar, por exemplo, para um órgão central etc.
3. Realização de trocas de valores que podem ser quantificáveis – nesta fase são realizadas operações como pagamentos de contas e impostos; educação à distância, matrícula na rede pública, marcação de consultas médicas, compras de materiais etc. Salienta-se que, nesta fase, além da troca de informações, valores são trocados e serviços que, anteriormente eram prestados por um conjunto de funcionários atrás de um balcão,

são agora realizados através de uma plataforma de rede e uma interface direta e imediata com o cidadão ou empresa.

4. Desenvolvimento de um tipo de portal que se torne um lugar de convergência de todos os serviços prestados pelo governo – nessa fase os portais deixam de ser um simples índice de *sites* do governo com centenas de endereços, passando a disponibilizar os serviços por funções ou temas, e não segundo a divisão real do governo em ministérios, departamentos etc.

A viabilidade do e-gov na fase mais desenvolvida depende, todavia, de uma mudança cultural bastante acentuada, posto que muitos dos serviços a serem realizados exigirão uma intensa colaboração entre os diversos órgãos e repartições

Ao atingir esta última fase, o governo eletrônico encontra-se num estágio de maturidade tal que possibilita aos cidadãos ou empresas lidarem com o governo sem a necessidade de dirigir-se a inúmeros órgãos para procedimentos, como mudar de estado civil, requerer seguro-desemprego, abrir uma firma ou obter uma determinada licença.

Pode-se resolver tudo em um único lugar, com uma única senha.

A viabilidade do e-gov na fase mais desenvolvida depende, todavia, de uma mudança cultural bastante acentuada, posto que muitos dos serviços a serem realizados exigirão uma intensa colaboração entre os diversos órgãos e repartições, por meio de uma Intranet governamental segura, que integre todos eles. Neste estágio do governo eletrônico, a automação de atividades e a racionalização dos procedimentos implicam em transformações radicais dos processos de trabalhos, e não somente agilização desses processos. Para que tudo isto seja possível, é necessário que ocorra um intenso programa de treinamento e reciclagem de todos os funcionários públicos.

Seguindo a linha de raciocínio de Backus (2001), quando se fala em e-gov é necessário que se faça uma distinção entre os objetivos estratégicos internos, que são focados nos processos (operações) e os objetivos estratégicos externos, que são focados nos serviços oferecidos.

Os objetivos estratégicos internos têm a ver com a celeridade dos processos, com a transparência, com a responsabili-

zação (*accountability*), processos eficientes e efetivos para as atividades administrativas governamentais. Significando, portanto, que a redução de custos por transações nas operações governamentais pode ser o resultado a ser alcançado. Já os objetivos estratégicos externos têm a ver com a satisfação das necessidades e expectativas do público, através da simplificação das interações com os vários serviços *online*. O uso da tecnologia da informação e comunicação nas operações governamentais facilita a celeridade dos processos, a transparência, a responsabilização e a interação eficiente e efetiva com o público, cidadãos, empresários e outras agências. (Tradução livre). (BACKUS, 2001, p. 3).

Na maioria dos países, os princípios gerais que orientam o governo eletrônico, qualquer que seja sua fase de desenvolvimento, estão relacionados com a democratização do acesso à informação, a universalização na prestação dos serviços públicos, a proteção da privacidade individual e a redução das desigualdades sociais e regionais.

É necessário chamar à atenção, todavia, para o fato de que, mesmo nos países onde a Internet é tida como um veículo de suporte ao processo democrático, não há um comprometimento formal com tal prática. Assim, para que se possam colocar em prática esses princípios, é necessário ter como pré-requisitos uma avançada infra-estrutura de redes e de computação e um quadro jurídico-institucional adequado, além de uma mudança de atitude comportamental e cultural diante do desenvolvimento tecnológico, das exigências da sociedade em constante evolução e do desenvolvimento do governo eletrônico.

EXPERIÊNCIAS DE E-GOV NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BAIANA

O Governo da Bahia vem acumulando um conjunto de experiências com a implantação do e-gov; experiências que têm resultado num processo contínuo de aprendizagem. O surgimento do e-gov coincide com a necessidade de atualização e integração tecnológica e modernização das práticas administrativas e gerenciais para atender a crescentes demandas de serviços ao tempo em que se precisava reduzir custos operacionais e de pessoal.

De acordo com a Agenda Estratégica do Governo da Bahia (s. d.), o estado já dispõe de mais de 600 serviços via Internet. Isto está sendo possível através da utilização crescente da tecnologia da informação e comunicação, com ênfase na disponibilização de serviços e produtos institucionais via Internet.

As ações implementadas a partir do programa de desburocratização resultaram na criação de portais de serviços *on-line*, como o SACNet, o portal Bahia.ba e o Portal do Servidor, e na instituição de compras eletrônicas, o Comprasnet.ba, para aquisições dentro do limite de Dispensa de Licitação.

Outro *site* governamental campeão em serviços *on-line* é o da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia - SEFAZ, que aparece como a instituição fiscal que mais oferece, no país, serviços ao contribuinte disponibilizados via Internet. Dos quarenta serviços potenciais listados pelo

Programa de Modernização das Administrações Fiscais dos Estados Brasileiros - PNAFE, o *site* da SEFAZ já oferece 33, número ainda não alcançado por nenhum outro estado. Além destes, o *site* oferece mais 40 (quarenta) opções de serviços, totalizando 73

(setenta e três), para os cerca de 150 (cento e cinqüenta) mil contribuintes baianos.

Outra ação que dá suporte ao Governo para a expansão dos meios que disponibilizam serviços e informações ao público é a Rede de Comunicação Especializada do Estado da Bahia – Rede Governo, gerenciada em conjunto com a Companhia de Processamento de Dados da Bahia – PRODEB. Além destas ações, existe também o programa de Inclusão Digital, encampado pela SAEB e que resultou na criação do projeto Sala do Cidadão, com o objetivo de popularizar o acesso à Internet, através da implantação de salas para acesso público à rede mundial de computadores.

Assim, o governo da Bahia disponibiliza, hoje, na Internet serviços em áreas chaves, como utilidade pública, saúde, educação, segurança pública, finanças e tributação, além de cultura e turismo. Estes serviços podem ser encontrados facilmente nos *site's* de cada secretaria estadual, ou reunidos em

As ações implementadas a partir do programa de desburocratização resultaram na criação de portais de serviços *on-line*

um único portal, o SACNet, mantido pela Secretaria da Administração.

O programa de *e-gov* do Estado da Bahia prevê ainda o aprofundamento de experiências já reconhecidas nacional e internacionalmente, como o Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão, modelo desenvolvido na Bahia, contemplado pela ONU – Organização das Nações Unidas com o Prêmio do Serviço Público das Nações Unidas, na categoria Melhoria dos Resultados dos Serviços Públicos e exportado para outros estados brasileiros e também para outros países.

Além das experiências do governo do estado, vale a pena chamar a atenção para o serviço de *call center* disponibilizado pelo governo da Prefeitura Municipal do Salvador – PMS. A Secretaria Municipal de Comunicação Social – SMCS disponibiliza aos cidadãos o Serviço Salvador Atende – SSA/156, que tem como objetivo disciplinar o fluxo de dados e o fornecimento de informações precisas, ágeis e seletivas com vistas a assegurar um atendimento de qualidade à demanda – solicitações, reclamações, sugestões, críticas ou elogios – da população de Salvador, referentes aos serviços prestados pela PMS.

Em termos de um detalhamento maior das experiências de governo eletrônico no Estado da Bahia, vamos destacar o SAC, que é considerado como um shopping de serviços públicos, o Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda – PROMOSEFAZ, que atuou de forma direta em basicamente todas as áreas da Secretaria, realizando diagnósticos, promovendo ações de reestruturação organizacional, redesenhando os seus processos, investindo em tecnologia e capacitação de pessoal, e o Sistema Salvador Atende, da PMS.

O SAC consiste num sistema integrado de serviços públicos, criado pelo governo do Estado da Bahia a partir de 1995, com o objetivo de melhorar a prestação desses serviços. O sistema possui atualmente 24 postos fixos na capital e no interior do Estado e oferece um leque de 554 serviços,

prestados por 29 órgãos das três esferas de governo, abrangendo os poderes executivo e judiciário, sendo 16 da esfera estadual, 7 da esfera federal, 4 da municipal e mais e órgãos da iniciativa privada (BAHIA..., 2005).

Vale destacar que, além dos postos fixos, o SAC mantém ainda postos móveis, como o SAC Móvel Documentos, que disponibiliza Carteira de Identidade, Certidão de Nascimento e Certidão Negativa de Antecedentes Criminais, e o SAC Saúde Móvel, desenvolvido em convênio com a Secretaria da Saúde do Estado, e que percorre as comunidades mais carentes do Estado para oferecer serviços médicos e odontológicos (BAHIA..., 2005).

A inovação proporcionada pelo SAC, como opção estratégica do Governo do Estado da Bahia, tem sido acompanhada de um planejamento contínuo que tem permitido a ampliação dos serviços oferecidos com a incorporação de novas atividades. Assim é que, objetivando o aperfeiçoamento do atendimento e lançando mão de ferramentas de governo eletrônico, foram criados outros serviços como: o SAC Fácil, em 2000, que permite agendar atendimento com hora marcada via *call center* ou via Internet. A mais recente novidade é o SAC Opinião, serviço que permite ao cidadão registrar elogios, reclamações, dúvidas e sugestões sobre o SAC e acompanhar o seu encaminhamento através do *call center*.

A experiência do SAC foi exportada para outros países. Sendo Portugal o primeiro a implantar unidades similares ao SAC. Já existem unidades da Loja do Cidadão nas cidades de Lisboa, Porto, Aveiro e Viseu. Os governos de Portugal e da Bahia assinaram convênio de cooperação técnica em maio de 1997. A prefeitura da capital colombiana, Bogotá, também, mantém postos de atendimento ao cidadão baseados no conceito do SAC (BAHIA..., 2005).

O PROMOSEFAZ foi criado em 1996 e viabilizado financeiramente através de recursos do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esse

**O PROMOSEFAZ, um
ambicioso projeto
de transformação
organizacional, tendo
o uso intensivo da
tecnologia de informação
e comunicação como
diferencial estratégico
e agente catalisador
do processo de
transformação e da
modernização da gestão
fazendária**

foi o início de um ambicioso projeto de transformação organizacional, tendo o uso intensivo da tecnologia de informação e comunicação como diferencial estratégico e agente catalisador do processo de transformação e da modernização da gestão fazendária.

De acordo com Souza (2002, p. 12-19), os principais projetos implantados e disponibilizados para o público – tanto no que se refere aos usuários internos como para o contribuinte em geral, são:

- **Informações Econômico-Fiscais e Recepção das Declarações** – partindo das informações prestadas pelos contribuintes através de documentos como: Declaração Mensal de Apuração do ICMS – DMA, Declaração de Movimento Econômico de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte – DME e a Declaração de Movimentação de Produtos com ICMS Diferido – DMD, foi possibilitada a criação de um banco de dados econômico-fiscais que disponibiliza informações de apoio para a fiscalização e para o cálculo do Índice de Participação dos Municípios (IPM). Por meio dessa sistemática, é possível fazer um cruzamento imediato das informações e emitir notificações fiscais em todos os casos de omissão ou recolhimento menor, o que propicia uma eventual ação fiscal junto ao contribuinte.
- **Fiscalização de Estabelecimentos** – modelo implantado em 1999, que instituiu a realização conjunta de auditoria fisco-contábil e monitoramento de contribuintes, permitindo à SEFAZ auditar todo o universo inscrito no cadastro de ICMS normal, além de possibilitar um acompanhamento mais próximo, atuando de forma preventiva no sentido de evitar a formação de passivos tributários.
- **Fiscalização do Trânsito de Mercadorias** – implantaram-se unidades de fiscalização móveis equipadas com toda a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento das atividades fiscais; sendo que, em 2001 foi implantado o sistema “SEFAZ SAT”, conectando, via satélite, todos os carros da fiscalização móvel à base de dados da Secretaria. Com esse sistema é possível fazer consultas de informações cadastrais a partir de um terminal no veículo. Desde janeiro de 2002 estão também disponíveis consultas sobre a pauta fiscal e o IPVA.
- **Controle da Arrecadação** – foi implantado um sistema integrado eletronicamente aos bancos, garantindo, assim, uma maior segurança, reduzindo custos operacionais e contribuindo para a melhoria da qualidade das informações que são utilizadas nos demais processos da administração tributária e maior agilidade e precisão nas informações que norteiam a tomada de decisão. Nesse sentido, também foi viabilizado o recolhimento do tributo, via débito automático de valores, na conta corrente do contribuinte.
- **SEFAZ 100% INTERNET** – implantado em 2001 e posicionando a Bahia como o estado brasileiro que mais concede alternativas de prestação de serviços tributários através da Internet. No site da Secretaria é possível realizar cerca de 70 diferentes serviços que antes exigiam a presença física do contribuinte em uma unidade fazendária. Desde a solicitação da concessão de inscrição, passando por autorizações para confecção de documentos fiscais e para uso de equipamentos emissores de cupom fiscal, até a eventual solicitação de baixa de inscrição junto ao Estado.
- **Sistemas da Administração Financeira** – vários sistemas foram implantados, no sentido de acompanhar e controlar a administração financeira do estado. Pode-se destacar: o Sistema de Informações Contábeis e Financeiras – SICOF, que se volta para as atividades de execução e controle do orçamento; o Sistema de Dívida Pública – SDP, que possibilita o registro, acompanhamento e controle das informações pertencentes às operações de créditos contratadas e a contratar da administração direta e acompanhamento das operações dessa natureza na administração indireta, permitindo a construção de fórmulas de pagamento para as operações de crédito, realizando análises comparativas e disponibilizando informações gerenciais sobre a dívida pública do Estado da Bahia.
- **Programa de Educação Tributária** – criado em 1999, reflete uma preocupação do Estado em estimular a consciência da função social do imposto e a importância da participação do cidadão

na busca de soluções para as demandas sociais do Estado. Desenvolveram-se vários programas calcados em elementos da identidade baiana, como: música, esportes e a solidariedade. Possibilitou-se, assim, um aumento da arrecadação, bem como auxiliou o desenvolvimento da consciência da população para a importância do imposto, mostrando-se um importante instrumento de combate à sonegação fiscal.

O Serviço Salvador Atende – SSA/156 funciona desde setembro de 1997. O sistema atual, denominado Sistema Salvador Atende – SSA, desenvolvido em 2003, é uma aplicação voltada para Internet, para suprir as necessidades da SMCS, no que tange o atendimento ao cidadão, referente à consulta sobre informações diversas, registro de solicitações, críticas, elogios, sugestões e reclamações, tanto via *call center*, quanto via Internet, e o acompanhamento dos atendimentos pelos Órgãos responsáveis, via Intranet municipal.

O SSA foi concebido para permitir o registro e acompanhamento das solicitações de serviços, assim como a realização de consultas diversas com o objetivo de democratizar e facilitar o acesso às informações e serviços fornecidos pela administração municipal, no sentido de garantir aos munícipes um canal de comunicação eficiente com a Prefeitura-Órgãos/Entidades e serviços.

A partir de informações obtidas na Secretaria Municipal da Saúde – SMS, observa-se que o serviço mais demandado é o de Desratização, sendo o Serviço Salvador Atende o principal canal de comunicação entre a SMS e a população, para a solicitação dos serviços, a exemplo do combate à dengue. Existe também uma parceria com a Empresa de Limpeza Urbana do Salvador – LIMPURB para realização de ações de intervenção.

Das informações obtidas na Secretaria Municipal de Serviços Públicos – SESP, destaca-se que o serviço mais demandado é o de Iluminação Pública, sendo que as demandas são analisadas com base no volume de recursos disponíveis, fazendo com que os serviços menos onerosos (a exemplo

de troca de lâmpadas) sejam os mais rapidamente atendidos.

Na LIMPURB o serviço mais demandado é o de Remoção de Entulho, mais uma vez o Serviço Salvador Atende funciona como um importante canal de comunicação entre a LIMPURB e a população, para a solicitação dos serviços. Na Superintendência de Parques e Jardins – SPJ, o serviço mais demandado é o de Poda de Árvores. O serviço de

poda tem uma média de 450 solicitações por mês, sendo 300 solicitações feitas via SSA/156. Na Superintendência de Manutenção e Conservação da Cidade – SUMAC o serviço mais demandado é o de Desobstrução/Recuperação de Esgoto, que é feito através do SSA/156.

Como pode ser observado, através dessas experiências de governo eletrônico, pensar a administração pública numa perspectiva de transformação organizacional e gerencial passa necessariamente pela incorporação das tecnologias de informação e comunicação.

CENÁRIOS, TENDÊNCIAS E RESISTÊNCIAS AO CRESCIMENTO DO GOVERNO ELETRÔNICO

À guisa de conclusão, vejamos alguns cenários e tendências, bem como algumas restrições ao crescimento do governo eletrônico. Os cenários políticos, sociais, econômicos e culturais sinalizam uma tendência cada vez mais forte da demanda de informações e serviços públicos de qualidade por parte da sociedade civil e de próprio setor público, e do conseqüente crescimento da interação Governo-Governo, Governo-Cidadão e Governo-Empresa, implicando na necessidade da criação de mecanismos efetivos de comunicação e relacionamento com a sociedade.

Assim o Governo deve envidar esforços no sentido de incorporar novos modelos de gestão pública que impliquem no estabelecimento de padrões, práticas e implantação de sistemas de informação que permitam utilizar o máximo de conhecimento contido em informações de domínio do Governo,

principalmente aquelas relacionadas às necessidades da sociedade. Desta forma, a busca por mecanismos para coletar, armazenar, tratar, analisar, correlacionar e difundir informações e conhecimentos obtidos através dos diferentes canais de comunicação do Governo deve passar a ser uma prática rotineira na atual conjuntura tecnológica – que está correlacionada com a gestão do conhecimento.

Todavia, algumas resistências ao crescimento do governo eletrônico podem ser encontradas. Para uma análise dessas resistências pode-se destacar, em primeiro lugar, as barreiras políticas, para a disseminação do governo eletrônico, decorrentes da natureza dos serviços prestados por cada órgão, que dependem de recursos financeiros para a realização dos mesmos.

Em segundo lugar, podem-se salientar as barreiras tecnológicas. Para além das diferentes estruturas computacionais com tecnologias distintas dos diversos órgãos públicos, ainda existe uma grande limitação no acesso a essa tecnologia, haja vista que este acesso é, obviamente, mais fácil para os indivíduos com maior poder aquisitivo e nível de escolaridade que permita a compreensão das informações adquiridas.

Em terceiro e último lugar, salientam-se as barreiras culturais decorrentes das resistências às mudanças, por parte dos funcionários e colaboradores, provocadas pelo medo de que rápidas transformações tecnológicas e aumentos de produtividade do trabalho produzam reduções do quadro de pessoal, associado ao fato de que a detenção de informação resulta em controle e poder nas mãos de alguns e que sua democratização pode redundar em perda desse poder.

Com base nessas evidências pode-se afirmar que não basta informatizar o governo. É necessário, também, que se mude a cultura das pessoas, tanto em nível dos funcionários e colaboradores do governo, quanto em nível da população, como um todo que tem que passar por uma educação digital, sob pena de comprometer os princípios fun-

damentais da democracia, haja vista a questão da ampliação do acesso à Internet no Brasil, onde o problema tem se agravado nos municípios pequenos, em que, na maior parte das vezes, não existem sequer provedores locais, o que implica custos elevadíssimos de telefonia exatamente para aqueles que possuem menos recursos.

REFERÊNCIAS

BACKUS, Michiel. E-Governance and developing countries: introduction and examples. *Research Report*, n. 3, abril 2001. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br>. Acesso em: 18 out. 2005.

BAHIA. Secretaria da Administração do Estado da Bahia. *Agenda estratégica*: projetos que vêm mudando o perfil da gestão pública na Bahia. Disponível em: http://www.saeb.ba.gov.br/agenda_estrategica.htm. Acesso em: 03 nov. 2005.

FERNANDES, Andréa. E- Governo no Brasil. In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 13., Santiago do Chile. *Anais eletrônicos...* Santiago do Chile, 2001. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br>. Acesso em: 18 out. 2005. (Organizado pela CEPAL, BIRD e FMI).

FERNANDES, Andréa. E-Governo: o que já fazem estados e municípios. *Informe-se BNDES*, n. 20, out. 2000.

FERREIRA, Sérgio G.; ARAÚJO, Érika A. E- Governo: o que ensina a experiência internacional. *Informe-se BNDES*, n. 17, ago. 2000.

FORMAN, Mark. E-Government Strategy: simplified delivery of services to citizens. *Office and Management and Budget*, February, 2002. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br>. Acesso em: 18 out. 2005.

JOIA, Luiz Antonio. Governo eletrônico: em busca de uma conceituação. (s. d.). Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br>. Acesso em: 18 out. 2005.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; FONSECA, Manoel Justiniano Melo da. A Constituição de "Uma Nova Economia". *Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n. 79, dez. 2000.

SOUZA, Carlos Roberto Soares. Secretaria da Fazenda do estado da Bahia: um case de transformação organizacional através da Tecnologia da Informação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa. *Anais...* Lisboa, oct. 2002.

Vetores estratégicos para o desenvolvimento da Bahia

Creomar Baptista*

Resumo

O texto traça um panorama dos principais obstáculos ao desenvolvimento baiano do ponto de vista social. É frisada a importância de um eixo de cunho social no desenho das políticas públicas, através de fatos estilizados referentes à evolução das principais medidas de pobreza e desigualdade, do desemprego, do comportamento do mercado formal de trabalho e traços da informalidade, analisando elementos do “modelo” adotado pelo estado nos últimos anos e apresentando propostas para viabilização do conjunto de políticas sociais e seu financiamento.

Palavras-chave: política social, emprego, pobreza, Bahia, desenvolvimento humano, desenvolvimento econômico.

Abstract

This article describes a panorama on the main obstacles to Bahia's social development. We highlight the importance of the social axis in the design of public policies through facts related to the evolution of the main measurements of poverty and inequality, the behavior of the formal labor market and traces of informality. We also analyze the elements of the “model” adopted by the State during the last years and present suggestions to enable this set of social policies and its financing.

Key words: social policy, employment, poverty, Bahia, human development, economic development.

INTRODUÇÃO

A Bahia atualmente é a sexta economia do Brasil, detendo 5% do PIB nacional e respondendo isoladamente por cerca de 40% do produto interno bruto da região Nordeste. Graças ao dinamismo de seu setor privado moderno e a políticas de estado voltadas para a atração de investimentos e densificação da base produtiva, grandes cadeias produtivas na agroindústria, indústria e setor extrativo se estruturaram, mudando o panorama econômico do estado ao longo do tempo.

Apesar de crescer sistematicamente acima da média nacional, o estado ainda se defronta com in-

dicadores de pobreza e desigualdade de renda que apresentam alguma resistência a mudanças ao longo do tempo. *Pari passu*, seu Índice de Desenvolvimento Humano melhorou, mercê do progresso em indicadores como as taxas de alfabetização, taxas brutas de frequência à escola e esperança de vida ao nascer. Todavia, o IDH-renda pouco variou, ao menos entre 1991 e 2000, anos que marcaram a alteração na metodologia de cômputo do IDH.

A relativa rigidez da estrutura de renda e da desigualdade no estado, os altos níveis de desemprego – sobretudo na Região Metropolitana de Salvador – e a alta informalidade, justificam a centralidade da política social no conjunto das intervenções públicas. Ao que tudo indica, torna-se fundamental formatar um leque de ações que sejam capazes de sustentar estratégias de geração de emprego e ren-

* Mestre em Economia. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPG) –Secretaria do Planejamento do estado da Bahia (SEPLAN). creomar@seplan.ba.gov.br.

da para a população e ampliar sua inserção social.

Este artigo consiste em uma tentativa de apresentar alguns desafios que ainda devem ser enfrentados pelas políticas sociais da Bahia, a despeito do êxito que o estado vem registrando na esfera econômica e da repercussão positiva de políticas direcionadas à educação, saúde, desenvolvimento local e governança, influenciando diretamente sobre variáveis como o IDH.

Naturalmente, alguns temas têm mais relevo que outros, em função de sua maior interação com a malha de políticas no terreno estritamente econômico. Destacam-se a pobreza, a questão da estrutura de rendimentos, a anacrônica persistência de diferenciais entre as condições de vida do semi-árido e o restante do território, o elevado desemprego (sobretudo na Região Metropolitana de Salvador) e a informalidade. Não se descartam iniciativas de cunho compensatório ou assistencial, ou políticas atinentes a setores como o educacional ou à saúde, indispensáveis à formação de capital humano e ao próprio processo de desenvolvimento.

Quando se fala neste assunto, tem-se em mente não o enfoque tradicional e “subversivo” que desconstrói de toda uma trajetória histórica de desenvolvimento que, bem ou mal, resultou na diversificação da matriz produtiva baiana e no progresso de diversos indicadores sociais. Parte-se de um olhar sobre o que está realmente dado – e dificilmente pode ser artificialmente contornado – e busca-se encontrar nesta realidade elementos que contribuam para superá-la.

O desemprego e a informalidade que há anos são apontados como grandes mazelas baianas – principalmente da RMS – também tomam novas cores nos últimos anos. O mundo informal, em particular, adquire contornos inusitados, com a inclusão de indivíduos mais qualificados, maior grau de capitalização e opção definitiva (ou de longo prazo) pela permanência nesta condição, o que sugere que sua vitalidade possa ser mais bem explorada pelo setor público.

Vale lembrar que a temática social foi resgatada recentemente com o advento dos últimos Planos Plurianuais e, particularmente, com o Plano

Uma regularidade do desenvolvimento social baiano associa-se à redução do número de pobres e indigentes no curso de quase uma década inteira

Estratégico de Longo Prazo, “Bahia 2020”, do qual se tornou o eixo central, na medida em que o IDH foi eleito como “bússola” *prima inter pares* do real desenvolvimento. Deste modo, acredita-se que no futuro próximo seja indiscutível a necessidade de destacar-se ainda mais e se descrever ações no terreno social que facultem o ritmo esperado para a evolução de indicadores estratégicos.

Assim sendo, o objetivo precípuo do texto é apontar uma série de “gargalos” sociais na Bahia, especialmente nas dimensões renda, emprego e informalidade, relacionando-os a atributos do “modelo” de crescimento adotado pelo estado nos últimos anos. São apresentadas, ao final, sugestões para uma efetiva mudança de rota na condução

das políticas públicas, explorando possibilidades para a inversão de prioridades estratégicas e eventuais alternativas para viabilização e financiamento de projetos.

CRESCIMENTO, POBREZA E DESIGUALDADE

O crescimento econômico verificado no estado durante a última década não se tem revertido em alteração proporcional do quadro social¹, com reduzida repercussão sobre as medidas de desigualdade e, mesmo diminuindo percentualmente o estoque de pobres e indigentes, este se conserva em patamares elevados. Enquanto o crescimento médio real do PIB entre 1992 e 2003 esteve em torno de 3,31%, a renda real domiciliar *per capita* aumenta em 2,24%². O índice de Gini apresenta variação modesta (0,03%) e a razão de renda entre os 10% mais pobres e os 40% mais ricos descreve crescimento de 3,79%³ (Gráfico 1).

¹ Ver também a análise de OSÓRIO; MEDEIROS, 2003.

² Combinado a uma queda da taxa de fecundidade (número médio de filhos por mulher) de 3,3 para 2,3,

³ De maneira geral, contudo, a série revela correlação negativa entre PIB e índice de Gini (-0,59) e entre o PIB e a razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% pobres (-0,25), deixando entrever que o crescimento econômico exerce influência sobre a distribuição de rendimentos, embora pequena. Não obstante, os resultados da próxima PNAD podem vir a realçar ainda mais estes resultados.

Gráfico 1
PIB e Variáveis Selecionadas
Bahia - 1992/2003



Fonte: ANP, 2004

Uma regularidade do desenvolvimento social baiano, evidenciada na Tabela 1, *associa-se à redução do número de pobres e indigentes no curso de quase uma década inteira*⁴ (o percentual dos primeiros cai de 64,6%, em 1992, para 57,7%, em 2003, e o dos segundos de 36,7% para 29,5%). Na contramão desta tendência, os índices de desigualdade (o Theil-T, Gini e o percentual da renda apropriado pela fração dos 1% mais ricos da população) preservam-se em níveis quase que constantes, indicando que o enfrentamento das desigualdades sociais se ergue como um dos pontos mais importantes das políticas públicas no estado.

Assim como no Brasil, na Bahia a desigualdade de renda é mais grave que a pobreza e atenuá-la significaria libertar milhões de indivíduos dos grilhões da miséria. Como assevera HENRIQUES (2004), é fundamental imputar à desigualdade a

Tabela 1
Medidas de renda e concentração - Bahia, 1992/2003

Medidas	1992	2003	Linha de Pobreza (R\$)
Percentual de Pobres (PO)	64,6	57,7	148
Indigentes	36,7	29,5	74
Theil	0,76	0,77	-
Gini	0,60	0,59	-
% da Renda com 1% mais rico	15,4	16,3	-

Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). Baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Obs: Valores expressos em Reais de 2003.

⁴ Como salienta VERNER (2004), o crescimento econômico, as transformações demográficas e a estabilidade econômica reduziram a pobreza na Bahia entre 1993 e 2001 (ainda que haja discrepâncias nos números, diga-se de passagem) em cerca de 14%. Mesmo com esta queda, o estado ainda conta com elevado número de pobres e a extrema-pobreza – segundo resultados da autora, que usa metodologia própria – ainda atinge a marca de 41% ou cinco milhões de pessoas.

condição de principal fator explicativo dos altos níveis de pobreza no país e, para tanto, conceber maior número de programas redistributivos estruturais, voltados para intensa repartição dos ativos da sociedade (terra, renda, riqueza, acesso a crédito e educação).

Por outro lado, em conformidade com cruzamentos a partir das informações do Censo 2000, a Bahia permanece entre os cinco mais miseráveis da população, com um percentual de indivíduos em

Tabela 2
Ranking da miséria por unidades da Federação - 2000

	UF	% Miseráveis
5 menos	São Paulo	14,25
	Santa Catarina	15,36
	Distrito Federal	17,06
	Rio Grande do Sul	18,36
	Rio de Janeiro	19,45
5 mais	Bahia	57,89
	Ceará	58,65
	Piauí	63,30
	Alagoas	63,75
	Maranhão	68,42

Fonte: Centro de Pesquisas Sociais (CPS)/IBRE/FGV, a partir dos dados do Censo 2000/IBGE

estado de indigência de 57,89% (Tabela 2), segundo metodologia do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS).

O perfil destes miseráveis e pobres é bastante claro: a) pretos e mulatos são mais pobres que os brancos; b) famílias e os chefes de família com

menos idade são mais pobres que as famílias e chefes de famílias com mais idade; c) o pobre tende a trabalhar com frequência no setor informal; d) os que trabalham na agricultura são mais pobres do que os que trabalham na indústria; e) a

pobreza mais arraigada se situa no meio rural entre indivíduos com menor educação e nas famílias chefiadas por pessoas jovens com crianças menores (VERNER, 2004).

Outro rebatimento deste quadro se dá no âm-

Tabela 3**Taxas de crescimento dos componentes do IDH - Bahia, 1991/2000**

	1991	2000	Var 00/91 %
IDH-EDUCAÇÃO	0,615	0,785	27,64
Taxa de alfabetização	64,701	76,855	18,78
Taxa bruta de frequência à escola (*)	55,139	81,679	48,13
Taxa bruta de frequência ao fundamental	87,902	138,863	57,97
Taxa bruta de frequência ao ensino médio	23,957	57,679	140,76
Taxa bruta de frequência ao superior	4,06	7,14	75,86
IDH-LONGEVIDADE	0,582	0,659	13,23
Esperança de vida ao nascer	59,935	64,526	7,66
IDH-RENDIA	0,572	0,62	8,39
Renda per capita	119,7	160,2	33,83
IDH	0,59	0,688	16,61

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatórios de Desenvolvimento Humano

bito do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Como já se disse, o Plano Estratégico de Longo Prazo da Bahia inovou ao utilizar o IDH como meta-móvel de longo prazo. Na realidade, seus valores vêm sendo impulsionados pelo índice de educação, alavancado pela taxa bruta de frequência à escola, variável manejada pelo setor educacional do estado. A dimensão renda, pelo contrário, cresce timidamente (8,39%)⁵, mesmo em comparação com outros estados da região Nordeste (Tabela 4).

Entre os dez primeiros estados em matéria de crescimento dos níveis de IDH, nove estão no Nordeste. São atributos comuns a todos eles a menor variação do IDH-M renda *vis-à-vis* outros indicadores (longevidade e educação) e os patamares relativamente altos de crescimento anual do IDH-M Educação. O comportamento da renda estende-se às demais

unidades da Federação ao passo que o da educação é uma peculiaridade do Nordeste, onde há margens significativas para expansão das taxas de escolaridade e de frequência à escola.

Os dados para a Bahia e a avaliação da performance do IDH para os demais estados fornecem a clara perspectiva de que: a) o IDH

dos estados mais pobres – como a Bahia – sobe fortemente pelo “efeito de base”, isto é, a situação ruim dos atuais indicadores sociais abre espaço para melhorias futuras via intervenções públicas; b) a melhora recente dos indi-

Tabela 4**Taxas de Crescimento do IDH-M e Componentes, 1991/2000**

	Estado	IDHM	IDHM-Renda	IDHM-Longevidade	IDHM-Educação
1	Alagoas	18,43	7,55	17,03	31,40
2	Ceará	18,04	9,41	16,31	27,81
3	Paraíba	17,83	12,15	12,57	28,17
4	Maranhão	17,13	10,50	11,07	29,02
5	Rio Grande do Norte	16,72	9,84	18,44	21,34
6	Bahia	16,61	8,39	13,23	27,64
7	Tocantins	16,20	9,14	13,92	24,21
8	Piauí	15,90	12,74	9,75	24,79
9	Sergipe	14,24	7,22	12,24	22,38
10	Pernambuco	13,71	7,35	14,26	19,25
11	Mato Grosso	12,85	8,62	13,15	16,06
12	Acre	11,70	6,14	7,60	21,51
13	Rondônia	11,36	9,81	8,35	15,06
14	Pará	11,23	5,01	13,28	14,79
15	Minas Gerais	10,90	9,05	10,16	13,18
16	Espírito Santo	10,87	10,11	10,41	12,06
17	Goiás	10,86	7,50	11,53	13,20
18	Paraná	10,69	8,55	10,18	12,98
19	Santa Catarina	9,89	9,97	7,70	12,13
20	Amapá	8,97	2,62	6,60	16,53
21	Mato Grosso do Sul	8,66	6,37	7,44	11,77
22	Rio Grande do Sul	8,10	7,41	7,68	9,31
23	Roraima	7,80	-2,01	10,03	15,18
24	Amazonas	7,38	-0,94	7,45	14,99
25	Rio de Janeiro	7,17	6,57	7,25	7,77
26	Distrito Federal	5,63	5,12	3,42	8,22
27	São Paulo	5,40	3,13	5,48	7,65

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Relatórios de Desenvolvimento Humano

⁵ É claro que este dado está defasado, mas não é de crer que ocorram saltos de vulto nesta variável.

nais (e em certa medida da longevidade) vem impulsionando o IDH, não obstante aproximarem-se

o Nordeste e Bahia dos “tetos” para esta tendência; c) a relativa estabilidade do fator renda e sua quase-rigidez no médio e longo prazo.

O Semi-Árido

Uma nuance distintiva do modelo histórico de desenvolvimento baiano refere-se à anacrônica persistência de diferenciais entre as condições de vida na região semi-árida (quase 64% do território total) e o restante do estado. Ainda que as discrepâncias não sejam tão altas como usualmente se supõe, a Tabela 5 evidencia circunstâncias menos favoráveis às cidades do semi-árido em quesitos de infra-estrutura (acesso à água, esgoto, banheiro,

ou desigualdade de renda, mas os dados possuem certa eloquência em demonstrá-la, principalmente a desigualdade na distribuição de ativos entre a população e a maior expressividade da vulnerabilidade social.

DESEMPREGO E INFORMALIDADE

Nos anos 90, mudanças na estrutura da produção industrial acarretaram intensa redução do nível de assalariamento formal, comparativamente ao ritmo de atividade da economia e o problema do emprego assumiu nova configuração. Tanto as possibilidades de emprego quanto de recolocação se restringiram, resultando na incidência de desemprego alto e pro-

longado. Conseqüentemente, tem ocorrido utilização mais frequente da subcontratação em substituição à contratação direta de mão-de-obra, com maior instabilidade e precariedade da ocupação (BALTAR, DEDECCA, HENRIQUE, 1996).

No estado, níveis persistentes de desemprego e elevada informalidade, sobretudo na Região Metropolitana de Salvador, mantêm uma relação ambígua que ora aparenta ser benéfica (a informalidade como válvula de escape para o desemprego), ora soa perversa, dada à suposta má qualidade das ocupações informais.

Enquanto no interior do estado há um saldo líquido de empregos⁶ (diferença entre admitidos e

demitidos), geralmente atribuído ao caráter intensivo em mão-de-obra das firmas instaladas em seus municípios, o mesmo não se dá em magnitude similar na Região Metropolitana de Salvador, que ostenta uma taxa média anual de desemprego total (aberto mais oculto) de aproximadamente 26% com

Tabela 5
Variáveis selecionadas - Região semi-árida e restante do estado

Indicadores (Valores Médios)	Semi-árido	Não Semi-árido
Acesso (Rede Geral de Água) %	54,38	56,66
Poço ou Nascente %	16,38	28,56
Não Tinham Banheiro %	42,01	29,65
Lixo Coletado %	37,11	49,60
Taxa de Alfabetização %	70,22	72,35
Estabelecimentos com menos de 20 ha	1.487,72	701,61
Área (ha) Estabelecimentos menos de 20 ha	8.134.473,13	3.591.157,59
Estabelecimentos de 20 a 100 ha	450,82	224,04
Área (ha) Estabelecimentos de 20 a 100 ha	18.066.237,63	9.421.761,23
Estabelecimentos mais de 100 ha	120,90	88,73
Área (ha) Estabelecimentos mais de 100 ha	48.818.224,14	52.966.434,68
População total 2000	24.347	43.831
Densidade demográfica 2000 (hab/km²)	25,27	105,42
% de famílias domicílios particulares, com rendimento per capita de até 1/2 SM	47,59	45,18
Área irrigada 2001 (ha)	597,65	808,66
Grau de Urbanização (%) 2000	43,07	58,12
Índice de Gini para Renda (1998)	0,4924	0,5320
Produto Municipal 2000 R\$ 1.000	47.973,17	208.068,01

Fontes: SEI/BGE/SUDENE/FNE/SEAGRI/EBDE/CODEVASF

coleta de lixo); educação, concentração fundiária, maior incidência de pobreza (medida pelo percentual de famílias com rendimento *per capita* inferior a ½ salário mínimo), desigualdade de renda e níveis de produto interno bruto.

Dada à amplitude deste ensaio, não foi arrolado entre seus objetivos averiguar estaticamente qualquer correlação mais rigorosa entre a condição de situar-se na região semi-árida e graus de pobreza

⁶ É claro que este dado está defasado, mas não é de crer que ocorram saltos de vulto nesta variável.

pequena dispersão ao longo de quase oito anos (Tabelas 6 e 7).

No entanto, algumas análises recomendam maior cautela na avaliação dos efeitos desta geração líquida de postos de trabalho – ao menos na Região Metropolitana – que pode encobrir um mecanismo capcioso de redução salarial. Estas demonstram, em uma rápida comparação dos dados dos demitidos com os admitidos, que os últimos recebem bem menos que os primeiros (SABÓIA, 2005).

Além disso, a recém lançada pesquisa “Perfil Social da Indústria”, do Serviço Social da Indústria (SESI), demonstra no setor formal um crescimento dos empregados de 8,7%, entre 2001 e 2003, acompanhado por uma queda da proporção de pessoas que recebem mais de três salários, de 41,7% para 35,5%. A região Nordeste registra a menor média geral de salários e 11,3% de seus trabalhadores – o dobro da média nacional – ganhavam até um salário mínimo.

Outro fator a concorrer para a manutenção de elevados níveis de desemprego e dificuldades na absorção da oferta de mão-de-obra é o caráter capital-intensivo dos empreendimentos que operam – e têm se instalado – na Bahia e RMS e sua baixa capacidade de geração de empregos. Este é um

fenômeno que se verifica tanto na matriz produtiva industrial quanto no campo, onde a agroindústria moderna se caracteriza pelo baixo emprego de mão-de-obra. Com razão, tomando dados da Pesquisa de Mão-de-Obra Agrícola (MOA), percebe-se que culturas cujo crescimento médio tem sido acelerado no estado (como a soja, o eucalipto e o algodão) se situam basicamente na faixa de alto desenvolvimento tecnológico, indicando elevada intensidade de capital e baixa absorção de trabalhadores (Tabela 8).

Do ponto de vista da ocupação e produtividade (medida por equivalentes-homens/ano por hectare), estas mesmas culturas abarcam reduzido percentual da ocupação total (a soja apenas 0,61% em 2000, o algodão 0,98%), enquanto as lavouras tradicionais e de subsistência respondem pela maior

parte do emprego.

No que concerne à indústria, os últimos anos testemunham a continuidade de um “modelo” acentuadamente concentrador e capital-intensivo, ou:

No geral, pode-se afirmar que a Bahia é um estado cuja base de transformação industrial apresenta-se muito mais intensiva em capital, característica que se tem acentuado ao longo dos últimos anos, a despeito do crescimento de segmentos mais ativos no uso do fator de produção trabalho, como o de Couro e Calçados. Assim, o perfil da indústria de transformação da Bahia cada vez mais se afasta do padrão de indústria vigente na Região Nordeste e em seus principais estados (UDERMAN, 2005).

Comparativamente a setores altamente empregadores de mão-de-obra direta e indireta como os

No estado da Bahia, tanto o subemprego da mão-de-obra quanto o recurso às atividades informais possuem causas históricas que remontam ao modelo de exploração econômica da cidade do Salvador e de seu recôncavo

Tabela 6
Taxas de desemprego anuais médias, 1997-2005

Desemprego Médio			
Anos	RMS	Capital	Demais Municípios*
1997	21,35	20,18	26,75
1998	24,68	23,14	31,01
1999	27,53	26,30	32,75
2000	26,75	25,55	31,73
2001	27,27	26,13	31,89
2002	27,35	26,24	32,28
2003	28,12	27,08	32,72
2004	25,65	25,03	28,39
2005	24,99	24,16	28,61
Média	26,00	24,89	30,77
Desvio-padrão	2,22	2,23	2,74
Coefficiente de Variação %	8,52	8,97	8,90

Fonte: PED-RMS/SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

* Demais municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS).

Nota: Valores de 2005 até o mês de setembro. Cálculos Próprios.

Tabela 7
Saldo líquido de empregos formais (RMS e Interior), 2000-2005

Ano	RMS	Interior do estado
2000	39,32	60,68
2001	35,77	64,23
2002	43,97	56,03
2003	21,68	78,32
2004	45,19	54,81
2005*	47,26	52,74

Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)/Sistematizado pela Coordenação de Pesquisas Sociais - SEI

Nota: Dados de 2005, referentes ao acumulado até setembro.

Tabela 8
Área plantada por nível tecnológico - principais culturais
Bahia, 1999/2000

Culturas	Área por nível tecnológico (%)					
	Alto		Médio		Baixo	
	1999	2000	1999	2000	1999	2000
Soja	70,9	100,0	29,1	0,0	0,0	0,0
Coco Anão	27,0	25,1	35,0	36,8	38,0	38,0
Eucalipto	100,0	92,5	0,0	3,8	0,0	3,7
Mamona	0,9	0,0	46,2	45,3	52,8	54,7
Banana	12,7	11,5	39,7	26,6	47,5	61,9
Algodão	73,5	82,8	13,5	7,0	13,0	10,1
Milho	17,2	26,2	36,1	35,4	46,7	38,4
Manga	56,3	41,9	31,4	43,6	12,3	14,5
Mamão	26,2	71,8	64,5	18,9	9,4	9,3
Cacau	14,1	8,2	35,2	24,3	50,7	67,4
Laranja	6,7	11,9	51,3	50,8	42,0	37,3
Sisal	0,0	0,0	11,9	15,8	88,1	84,2
Maracujá	17,7	12,2	47,1	56,5	35,2	31,3
Feijão	8,9	1,8	38,5	48,4	52,6	49,9
Arroz	60,2	40,8	27,2	46,9	12,5	12,3
Café	40,8	55,2	35,4	30,1	23,8	14,7
Mandioca	1,0	0,5	28,9	19,5	70,1	80,0
Cana-de-Açúcar	39,9	62,8	36,0	11,9	24,1	25,2
Coentro	3,9	4,6	31,4	26,4	64,7	69,0
Alface	2,8	6,0	34,7	30,0	62,5	64,0
Alho	19,1	34,3	41,1	36,9	36,1	28,9
Tomate Industrial	10,0	2,1	34,2	89,2	55,8	8,7
Abacaxi	4,9	11,6	41,2	33,5	53,9	55,0
Tomate Mesa	19,7	10,1	51,9	75,0	28,5	14,9
TOTAL	30,5	36,6	31,2	25,2	38,4	38,2

Fonte: SEIPesquisa da Mão-de-obra Agrícola (MOA)

têxteis e calçados (de acordo com o “Modelo de Geração de Empregos” do BNDES), os ramos cuja participação no valor da transformação industrial (VTI) mais cresce são segmentos como o coque, refino de petróleo e produção de álcool, além do químico; intensivos em capital. Tamanho é o grau de capitalização da indústria baiana, que a relação entre o valor da transformação industrial (VTI) e população ocupada total (POT) apresenta-se, entre os anos de 1996 e 2002, significativamente acima (do grau de capitalização) do Brasil (UDERMAN, 2005) (Tabela 9).

Outra peculiaridade baiana é a espantosa exten-

Tabela 9
Indústria de transformação - VTI/POT,
1996/2002

Anos	Brasil	Bahia
1996	31,4	43,4
2002	57,1	102,5

Fonte: UDERMAN (2005)

são da informalidade (Tabela 10). No ano de 2003, no *ranking* das pessoas ocupadas informalmente em atividades não-agrícolas, a Bahia ocupava o 9º lugar, sendo superada somente por alguns estados do Nordeste e do Norte do país. Segundo nota técnica da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2004), em 1993, 67,6% dos ocupados encontravam-se inseridos em atividades ditas informais e, passados 10 anos a informalidade, mantinham-se, em termos globais, no mesmo patamar (67,8%).

Comparando-se, com base nos dados de 2003, a Bahia ao Brasil, a proporção de informais no estado (67,8%) é 40% maior que no Brasil (49,9%). Nas atividades agrícolas

essa proporção é ainda maior, pois:

Entre 1993 e 2003 as atividades agrícolas na Bahia incrementaram a ocupação em 80.805 postos de trabalho, o que significou um acréscimo relativo de aproximadamente 6,0%. Com efeito, saiu-se de uma situação em que existiam 1.348.974 trabalhadores e chegou-se a uma outra em que passou a haver 1.429.779. Contudo, a maior parte dessas novas ocupações (80,6%) – o que corresponde a 65.159 postos de trabalho – foi gerada no âmbito da informalidade (SUPERINTENDÊNCIA..., 2004).

Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o espaço econômico ocupado pelo informal é resultante, em parte, de causas estruturais. Causas que são decorrentes do modelo de industrialização à base da substituição de importações que encontrou excedentes de mão-de-obra nas grandes aglomerações urbanas cuja oferta total não podia ser adequadamente compatibilizada com a demanda de mão-de-obra. A tendência ao desemprego nas

Tabela 10

Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas informalmente em atividades não agrícolas - 1993/2003

Ranking	Brasil, Região e UF's	1993	2003	Var %
1	Roraima	49,2	71,8	166,1
2	Piauí	59,6	65,9	37,0
3	Maranhão	67,7	65,5	35,9
4	Pará	62,6	65,4	96,4
5	Ceará	65,8	62,9	28,2
6	Tocantins	67,9	61,0	33,3
7	Paraíba	57,7	59,5	28,8
8	Amapá	44,9	58,9	135,2
9	Bahia	55,2	58,1	36,8
10	Pernambuco	57,8	57,5	11,3
11	Alagoas	46,9	57,2	38,8
12	Acre	48,1	55,7	55,5
13	Sergipe	48,1	53,9	70,9
14	Amazonas	50,2	53,1	68,6
15	Rio Grande do Norte	58,2	52,7	12,9
16	Goiás	55,4	52,2	41,7
17	Mato Grosso	55,6	50,7	22,8
18	Rondônia	47,6	50,4	58,7
19	Mato Grosso do Sul	47,1	48,5	54,8
20	Espírito Santo	46,5	47,9	46,5
21	Minas Gerais	42,9	44,5	39,0
22	Rio de Janeiro	34,3	40,1	39,3
23	Paraná	40,1	39,5	37,4
24	Rio Grande do Sul	31,1	36,9	44,1
25	São Paulo	31,1	36,7	52,2
26	Distrito Federal	35,7	35,2	37,3
27	Santa Catarina	27,4	31,2	73,6

Fonte: IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

economias “periféricas” - retomando terminologia da CEPAL - dependia muito mais da maneira como ali penetravam as técnicas capitalistas oriundas do centro e da maneira como se transformava a estrutura produtiva durante a industrialização.

No estado da Bahia, por sua vez, tanto o subemprego da mão-de-obra quanto o recurso às atividades informais possuem causas históricas que remontam ao modelo de exploração econômica da cidade do Salvador e de seu recôncavo, que já em idos do século XIX mergulhava em profunda crise econômica. Vale para o estado a velha teoria – hoje esquecida por alguns – da ocorrência de “fatores de estagnação” no Nordeste brasileiro, que se manifestam sob a forma de crescente pressão populacional (SINGER, 1975) sobre os centros urbanos e, no caso baiano, sua capital, Salvador.

Outra indagação recorrente na discussão sobre o informal refere-se à interpretação econômica do

próprio termo e seu impacto sobre as condições de vida do trabalhador. Há quem acredite que a informalidade garanta renda maior ao trabalhador *vis-à-vis* um emprego formal. Optar pela informalidade envolveria o custo de oportunidade de estar alocado em um emprego formal, isto é, o diferencial líquido de rendimento entre os dois setores é que determinaria a decisão do trabalhador em migrar ou não para o mercado não-regulamentado, a depender ainda do seu grau de aversão ao risco.

Como contraponto, outras correntes de pensamento vêem o emprego informal como naturalmente indesejável pelo indivíduo, que somente se torna um trabalhador por conta-própria ou assume atividades de caráter não-formalizado pela total necessidade de sobrevivência. São “bicos” e trabalhos esporádicos que o indivíduo se dispõe a fazer por absoluta falta de oportunidades, condicionado por fatores adversos como o mau desempenho da economia nacional ou regional.

Quando nos deparamos com análises mais atuais do mercado de trabalho, notamos que a tese de que o “informal” equivale ao “ganha pão” temporário está caindo por terra, desde a segunda metade dos anos 90 (SILVA, 2003, BRAGA, 2003). Diversas publicações da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, aliás, vêm confirmando novas nuances do mercado de trabalho baiano, que evidenciam modificações qualitativas importantes.

A própria composição da força de trabalho no setor não-regulamentado se alterou, ao passar a incorporar novos trabalhadores, de melhor qualificação, expulsos das empresas durante o movimento de reestruturação produtiva dos anos 90. Esses novos informais são aqueles que ingressaram no setor informal - sobretudo como conta-própria – e que, por contarem com certa experiência profissional prévia e apresentarem um nível de escolaridade mais elevado, contribuem para inovar os métodos de trabalho nas atividades tradicionais.

Aliás, os próprios dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego mostram que, no comparativo entre os períodos 1987/1998 e 1996/2000, ocorreu mudança no setor informal, com aumento da proporção dos estratos com maiores níveis de escolaridade. Se, entre 1987/1998, os informais com

ensino médio completo compunham 24,3% do conjunto da informalidade, este percentual passa para 45,5%, entre 1996/2000 (SILVA, 2003).

Ao mesmo tempo, amplia-se o contingente de trabalhadores com nível superior completo, que passa de 5,8%, no intervalo 1987/1998, para 13,9%, em 1996/2000. O importante é notar que estes profissionais mais capacitados representam, em princípio, injeção de capital humano no setor de serviços que, para os mesmos períodos analisados, abarcava 49,2% (1987/1998) e 68,6% (1996/2000) do contingente de informais. *Porém, apenas em princípio, pois não se pode ignorar o possível impacto de “sub-profissionais” com diploma, despejados pelas instituições de segunda linha que grassam em Salvador.*

Enfim, um segundo fator reforça o argumento do “salto qualitativo” na informalidade soteropolitana: a crescente “capitalização” dos trabalhadores informais, indicando sua permanência no negócio e a inserção definitiva em tal estilo de trabalho. Pesquisas publicadas pela SEI/SEPLAN mostram que os donos de negócio familiar e os trabalhadores familiares exercem suas atividades majoritariamente fora da residência, o que dá pistas de maior capitalização dos seus negócios.

Do lado dos trabalhadores por conta-própria, as mesmas informações revelam que estes prestam seus serviços diretamente para o consumidor, possuem equipamentos específicos para o exercício da função (29,8%), ou, então, trabalham na própria residência, em cômodo não adaptado (20,0%) (BRAGA, 2003).

Daí, portanto, a importância de se apostar no fomento aos diversos ramos do setor de serviços – através de políticas como o microcrédito e o financiamento de equipamentos - que deixa de ser um mero escoadouro dos indivíduos expulsos do setor formal e simples espaço de sobrevivência. Além disso:

(...) é possível relacionar a condição de informalidade às observações de uma série de análises mais recentes, que consideram o setor informal não apenas como um conjunto de atividades de sobrevivência, desempenhadas por pessoas destituídas de qualificação e que se situam à margem da sociedade. É observado, para países menos desenvolvidos e também para economias industriais mais avançadas, um intenso dinamismo econômico

nestas atividades não reguladas, porém geradoras de renda, muitas vezes com empreendedores com nível de renda superior a atividades formais. Fica patente uma ligação sistemática entre os setores formais e informais, e pode ser inferido que a economia informal não é uma condição individual, mas sim um processo de geração de renda caracterizado pela condição central de não ser regulada pelas instituições da sociedade, em um ambiente legal e social em que semelhantes atividades são reguladas (KON, 2004).

CONCLUSÕES

A centralidade das questões sociais na estratégia baiana de desenvolvimento

Já é por demais conhecido o argumento de que desenvolvimento econômico e crescimento do PIB não são sinônimos, sendo que o estado da Bahia assumidamente o reconhece ao adotar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como baliza de longo prazo para suas políticas, atrelada a um quadro de indicadores de pobreza, educação e saúde que norteia a estratégia social.

Segundo Thomas e outros (2001):

O desenvolvimento diz respeito ao povo e seu bem-estar, o que envolve a habilidade para delinear suas vidas. De acordo com isso, o desenvolvimento deve ser, inclusive, das gerações futuras e da terra que irão herdar. Deve-se comprometer com as pessoas, pois sem a participação delas nenhuma estratégia pode ter sucesso duradouro. Esta noção de desenvolvimento como bem-estar significa que medidas de desenvolvimento devem incluir não apenas taxas de crescimento, mas a dispersão, a composição e a sustentabilidade daquele crescimento.

Nos itens precedentes foram apresentados alguns “gargalos” sociais como a persistência de elevados níveis de pobreza e desigualdade – a despeito da melhora do IDH – combinados ao elevado desemprego, à informalidade e à conservação de uma estrutura social diferenciada na região semi-árida do estado da Bahia. Outros malefícios sociais poderiam ser mencionados, porém o quesito de seletividade faz com que nos remetamos a um menor número de temas.

Como corolário da análise precedente, depreende-se que é preciso atacar frontalmente variáveis como a alta incidência da pobreza, a desigualdade de renda e o desemprego. Assim como se requer para o país como um todo, atenuar os níveis

de incidência da pobreza passa por desenhar um conjunto de políticas redistributivas que assegurem repartição dos ativos societários (educação, renda, terra e outros) e paulatina redução das desigualdades manifestas em índices como o Gini, o Theil-T e as razões entre grupos de rendimentos.

Pode-se, por outro lado, desenhar políticas mais específicas para o semi-árido sem, porém, incorrer-se no risco comum de se repetir experiências historicamente superadas à base do enfoque clientelista que, por tantos anos, comprometeu a atuação de diversas instituições concebidas para o desenvolvimento da região.

Proceder desta maneira pressupõe, ainda, a concepção e formulação de toda uma estratégia de desenvolvimento ancorada na geração de oportunidades de emprego e renda para os indivíduos, imprimindo uma mudança de rota no modelo vigente de políticas públicas na Bahia, associando-o mais intimamente ao cumprimento de metas sociais.

Do ponto de vista do combate à pobreza e à desigualdade, é necessário combinar políticas estruturais e emergenciais que, associadas a instrumentos adequados de ação, sejam capazes de, em um horizonte determinado de tempo – fixado pelo plano estratégico de longo prazo –; atingir os níveis projetados para a estratégia “Bahia de Toda a Gente”.

Não obstante a urgência de iniciativas na área, mais importante no momento seria ampliar o volume de recursos passíveis de atingir o real público-alvo dos programas, mediante aumento no grau de focalização das ações. Outra medida aconselhável seria realizar uma “operação pente-fino” nas despesas correntes, liberando maior volume de verbas para o setor social.

A racionalização da despesa pública – imprescindível como meio para enfrentar a pobreza e contornar o engessamento de certas rubricas – permitiria que fosse mantida uma política econômica “*pro growth*” (pró-crescimento), corretamente modulada. Neste contexto, as políticas de cunho econômico devem ser desenvolvidas em suas ver-

tentes de maior impacto sobre as variáveis de emprego e renda.

Embora as oportunidades de atração de investimentos sejam dadas – não cabendo ao estado efetuar muitas escolhas – deve-se atuar com seletividade, priorizando-se empreendimentos de caráter trabalho-intensivo. Ao mesmo tempo, cada vez mais, esforços conjuntos dos órgãos públicos devem ser envidados no sentido de construir-se

uma estratégia comum – vinculada à geração de oportunidades de negócios e renda – e consistente com este objetivo.

No agro baiano, ações objetivando o fomento à pequena produção e à agricultura familiar, associadas à redistribuição do fator terra, se fazem imprescindíveis, dada a sua capacidade de geração de renda para as comuni-

dades. O ponto de partida não seria o lançamento de novos programas, mas a busca de maior articulação entre os diversos projetos que já existem na Bahia e que, dotados freqüentemente dos mesmos objetivos, operam de maneira desarticulada ao longo do território.

Muito embora o orçamento da União tenha destinado ínfima parcela de recursos às despesas de investimento e os estados venham sendo vítimas de uma sangria de recursos e perda da capacidade de realizar inversões, o aumento do dispêndio governamental também atua como variável fundamental no ajuste dos níveis de emprego.

Sendo vedado o emprego da fonte tesouro, uma possibilidade é que, dadas às dificuldades em se financiar o grande bloco de inversões em infra-estrutura e logística previstas no plano de longo prazo e no Plano Estadual de Logística de Transportes, avance-se ainda mais na construção das parcerias público-privadas e na sua efetiva viabilização, uma vez que diversos projetos da carteira prevista de ações mostraram-se de aceitável viabilidade.

Por fim, a maciça presença de informais no mercado de trabalho baiano – especialmente o sotopolitano – merece qualificações. Verifica-se o surgimento de um “novo informal”, pontuado por maior escolaridade do seu contingente de trabalhadores,

É necessário combinar políticas estruturais e emergenciais que, associadas a instrumentos adequados de ação, sejam capazes de atingir os níveis projetados para a estratégia “Bahia de Toda a Gente”

permanência mais duradoura na situação de “informal” e maior grau de capitalização. Estes indivíduos inserem-se predominantemente no setor de serviços que, ao que parece, vem ganhando dinamismo.

Em face desta evidência, agências estaduais de fomento como a DESENBAHIA e órgãos como a Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS) e Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP), amparadas por estudos prévios que versem sobre a flexibilização do marco jurídico-legal, devem ampliar suas ações voltadas para este segmento, atingindo não apenas os segmentos mais dinâmicos e modernos de serviços, mas também aqueles com a peculiaridade de absorver maior volume de mão-de-obra.

REFERÊNCIAS

- AVENA, Armando (Org). *Bahia século XXI*. Salvador: Seplantec, Superintendência de Planejamento Estratégico, 2002.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Bahia 2020 – o futuro a gente faz (plano estratégico da Bahia)*. Salvador, 2003.
- BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade; DEDECCA, Claudio Salvadori; HENRIQUE, Wilnês. Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil. In: *Crise e trabalho no Brasil – modernidade ou volta ao passado*. São Paulo: Scritta, 1996.
- BORGES, Ângela; FRANCO, Ângela. Economia informal da RMS – verdades e mitos. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 9, n. 3, p. 68-89, 1999.
- BRAGA, Thaiz. *A ocupação informal na Região Metropolitana de Salvador: uma análise das décadas de oitenta e noventa*. Salvador: SEI, 2003. (Série Estudos e Pesquisas, 62).
- HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: *Pobreza e desigualdade no Brasil – Trazendo caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, abr. 2004.
- KON, Anita. *Diversidade nas condições de informalidade do trabalho brasileiro*. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CURSOS DE ECONOMIA 32. João Pessoa: ANPE, dezembro de 2005.
- NAJBERG, Sheila, IKEDA, Marcelo. *Modelo de geração de emprego: metodologia e resultado*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para Discussão 72).
- _____. PEREIRA, Roberto de Oliveira. Novas estimativas do modelo de geração de empregos do BNDES. *Sinopse Econômica*, Rio de Janeiro: BNDES, mar. 2004.
- OSORIO, Rafael R.; MEDEIROS, Marcelo. Concentração de renda e pobreza na Bahia - 1981-1999. Salvador: SEI, 2002. (Série Estudos e Pesquisas, n. 63).
- SABOIA, João. Geração de emprego, redução salarial e rotatividade – dados do CAGED mostram que empregados admitidos recebem bem menos que os demitidos. *Valor Econômico*, São Paulo, 21 set. 2005. p. A10.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAL DA BAHIA. *Nota sobre a informalidade na Bahia no período 1993/2003 – uma análise a partir dos dados da PNAD*. Salvador, nov. 2004.
- SILVA, Patrícia Pugliese e. A nova informalidade na Região Metropolitana de Salvador. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Emprego e desemprego*. Salvador, 2003. p.79-92. (Série Estudos e Pesquisas, 62).
- SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1975.
- THOMAS, Vinod et al. *A qualidade do crescimento*. São Paulo: Unesp, 2002.
- UDERMAN, Simone. A indústria de transformação na Bahia: características gerais e mudanças estruturais recentes. *Revista da Desenbahia*, Salvador, v. 2, n. 3, set. 2005. p. 7-34.
- VERNER, Dorte. *Making the Poor Count Takes More than Counting the Poor - A Quick Poverty Assessment of the State of Bahia*, Brazil. Washington (D.C.) World Bank, February, 2004. (Policy Research Working Paper, 3216).

A avaliação como instrumento de gestão¹

Zélia Góis*

Resumo

O desenvolvimento da cultura avaliativa até agora atingido na Bahia não chegou a estruturar-se como sistemática de avaliação para as políticas ou programas governamentais, no sentido de ser absorvida como instrumento de gestão. Assim, impõe-se a inserção mais ampla de uma prática de avaliação que leve ao aprendizado e ao conhecimento de sua gestão para além da esfera setorial. Tomando como exemplo a avaliação do Programa Cabra Forte, do governo baiano, esse ensaio trata da importância da avaliação como ferramenta capaz de prover os gestores públicos de informações sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade das ações decorrentes de políticas, programas ou projetos governamentais.

Palavras-chave: avaliação, sistemática, eficiência, eficácia, efetividade, Programa Cabra Forte.

Abstract

The development of an evaluation culture in Bahia did not structure itself as a systematic of evaluation of governmental policies or programs, in the sense of being absorbed as a management instrument. Therefore, the broader insertion of a systematic of evaluation leading towards the understanding and knowledge of the administration beyond the sectorial sphere, is necessary. Considering the evaluation of the Cabra Forte Program, by the Bahian government, as an example; this essay addresses the importance of evaluation as a tool capable of providing data to the public managers regarding the efficiency, efficacy and effectiveness rate of actions derived from governmental policies, programs or projects.

Key words: evaluation, systematic, efficiency, efficacy, effectiveness, Cabra Forte Program.

INTRODUÇÃO

A tarefa de se avaliar políticas, programas e projetos públicos foi prática desconhecida durante muito tempo, não só no âmbito estadual como também na esfera federal e mais fortemente, na municipal.

Fatos mais recentes, principalmente a partir da década de 80, vieram a propiciar um clima mais favorável à avaliação, entre os quais se podem destacar: a) a crise fiscal do Estado exigindo uma maior transparência na utilização dos recursos, um

maior controle social e, como resultado, uma maior participação da sociedade civil; b) a desigualdade social entre as diversas classes da população, suscitando o aparecimento de movimentos de natureza participativa e reivindicatória em áreas como a de saúde, educação, habitação e meio ambiente; c) a exigência legal representada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que preceitua para a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento; d) o conceito de responsabilidade social no meio empresarial, intermediador das relações entre o Estado e o mercado, com destaque para as relações que perseguem uma melhoria social; e, por fim, e) a exigência dos organismos internacionais quando financiador de políticas sociais, de associar o componente avaliação ao com-

* Mestre em administração, professora universitária e técnica da SEI. A autora participou da equipe coordenadora que implementou a sistemática de avaliação junto ao Programa Cabra Forte. zelia@sei.ba.gov.br.

¹ Agradecemos a consultora Lycia Neumann, por ter feito o melhor possível para transmitir a sua experiência em avaliação, principalmente aquelas lições práticas que não podem ser encontradas nos livros.

promisso de empréstimos vindos dessas agências.

Segundo Silva *et al.* (2005), foi principalmente na década de 90 que a discussão sobre avaliação de programas e projetos governamentais se desenvolveu, contabilizando um elevado índice de realizações avaliativas e também de encomendas de avaliações externas por parte dos Governos. Ainda segundo esses autores, na mesma linha de desenvolvimento se concentraram os investimentos sociais das empresas. No momento, em que as empresas buscam transparência, seriedade e competência no uso de seus recursos, a percepção pela avaliação ganha lugar de destaque, pois se apresenta como uma ferramenta imprescindível na definição de seus resultados.

Assim, o presente ensaio, tenta tecer algumas considerações sobre o processo de avaliação de programas e projetos governamentais, no estado da Bahia, ilustrando com o modelo da sistemática de avaliação do programa Cabra Forte.

No momento, em que as empresas buscam transparência, seriedade e competência no uso de seus recursos, a percepção pela avaliação ganha lugar de destaque, pois se apresenta como uma ferramenta imprescindível na definição de seus resultados

nome dado à avaliação é sempre uma questão de discussão, de clarificação e de negociação.

Carte McNamara (*apud* NEUMANN, 2004) conceitua avaliação como a coleta cuidadosa de informações sobre um programa ou um aspecto do programa para que sejam tomadas as decisões necessárias sobre ele.

Por outro lado, Johnson (2003) define avaliação como uma atividade interna ou externa de se avaliar se um programa ou projeto está alcançando os objetivos pretendidos. É a avaliação sistemática de implementação, desempenho e impacto. É a atividade orientada ao exame sistemático e objetivo de uma situação – atividade, projeto, programa, gestão – com vistas a observar a eficiência, eficácia e efetividade de uma determinada realidade.

No mesmo sentido, Silva *et al.* (2003) entendem a avaliação “como a elaboração, negociação e aplicação de critérios explícitos

de análise, em um exercício metodológico cuidadoso e preciso, com vistas a conhecer, medir, determinar ou julgar o contexto, mérito, valor ou estado de um determinado objeto, a fim de estimular e facilitar processos de aprendizagem e de desenvolvimento de pessoas e organizações”.

Em todos os conceitos a avaliação apresenta-se como uma poderosa ferramenta de gestão, capaz de reduzir as incertezas, melhorar a efetividade e ajudar os gestores a tomarem decisões importantes. Em suma, o processo de avaliação deve se pautar por princípios universais, defendidos por diversos autores, entre estes, Thereza Firme (2005), como os princípios da utilidade, da viabilidade, da ética e da precisão. A avaliação deve ter uma utilidade, só deve ser realizada se puder ser útil; deve ser viável, levando-se sempre em conta aspectos políticos, organizacionais e de custo; as relações entre todos os seus interessados devem se pautar por princípios éticos, respeitando e preservando a cultura dos envolvidos, os seus valores, as suas crenças, criações, normas; e, além de tudo deve buscar a precisão, no que diz respeito ao rigor me-

O CONCEITO DA AVALIAÇÃO

Apesar de se encontrar inúmeros conceitos sobre avaliação, de diferentes autores e de diferentes organismos mundiais, todos têm os mesmos propósitos e levam aos mesmos objetivos.

Segundo Neumann (2004), a avaliação é a apreciação sistemática e objetiva de um projeto, programa ou política, em curso ou terminado, quanto à sua concepção, execução e resultados. O propósito é determinar a pertinência e o grau de cumprimento dos objetivos, a eficiência em matéria de desenvolvimento, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade.

Para Patton (*apud* NEUMANN, 2004), a avaliação de programas e projetos define-se como a “coleta sistemática de informações sobre as atividades, características e resultados dos programas para propiciar julgamentos sobre ele, melhorar sua efetividade, e/ou subsidiar decisões sobre a criação de novos programas.” A definição de avaliação e o

todológico, não esquecendo a flexibilidade, a criatividade, atendendo sempre à realidade de cada programa ou projeto.

O PORQUÊ DA AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS

Foi iniciativa da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – Seplan, através da Superintendência de Gestão e Avaliação – SGA, conceber uma sistemática de monitoramento e avaliação, que pudesse ser aplicada a qualquer programa ou projeto governamental e assim poder difundir uma cultura de avaliação como instrumento de gestão em todo o Estado. Para tanto, foi feita uma parceria com a Fundação Luís Eduardo Magalhães – FLEM para a contratação de uma consultoria que forneceria a metodologia indicada para operacionalizar a proposta. Desse modo foi constituída a equipe coordenadora da sistemática de avaliação, composta por representantes da SGA, liderados pela consultora da FLEM.

A partir daí se faria necessário aplicar uma metodologia de avaliação a um programa ou projeto governamental real e factível, testá-la e, em se mostrando exequível, seria aprovada e disseminada para outros programas ou projetos no âmbito das diversas secretarias.

Para a criação de uma sistemática de monitoramento e avaliação, algumas premissas foram estabelecidas pela equipe coordenadora da avaliação de programas e projetos governamentais. A sistemática aplicada teria que proporcionar a formação e capacitação de equipes para a elaboração e uso de instrumentos e processos de monitoramento e avaliação de programas e projetos, além de avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade dos processos e resultados do projeto escolhido como piloto. Teria também que fornecer respaldo técnico para a melhor gestão dos projetos ou programas, através da avaliação dos processos, resultados e impactos da intervenção.

O Programa Cabra Forte faz parte de um conjunto de intervenções do governo baiano, visando ao desenvolvimento ou a adaptação de tecnologias para a agropecuária do semi-árido baiano que envolva obras físicas, melhoramentos genéticos em animais, manejo do solo, uso da água, entre outros

A idéia inicial era que o programa ou projeto pudesse atender a alguns critérios básicos, previamente estabelecidos, tais como: a) ser um projeto especial com acompanhamento da execução física e orçamentária; b) ter importância para o desenvolvimento econômico e social do estado; c) não ter sido ainda avaliado; d) ter um alto grau de visibilidade para a população da Bahia; e) ser multisetorial, com o envolvi-

mento de mais de uma secretaria do Estado na sua execução (transversalidade); f) demonstrar a secretaria gestora interesse em avaliá-lo; g) ter clareza de foco; e, h) ter recursos assegurados no orçamento do Estado.

Assim, foi escolhido o Programa Cabra Forte para servir como modelo na criação dessa sistemática de monitoramento e avaliação de programas e projetos estratégicos governamentais.

TOMANDO O PROGRAMA CABRA FORTE COMO MODELO

O Programa Cabra Forte faz parte de um conjunto de intervenções do governo baiano, visando ao desenvolvimento ou a adaptação de tecnologias para a agropecuária do semi-árido baiano que envolva obras físicas, melhoramentos genéticos em animais, manejo do solo, uso da água, entre outros. A característica marcante desse tipo de intervenção é a convivência do homem com o meio ambiente semi-árido, de forma sustentada e integrada. O grande desafio que enfrenta o governo é despertar as vocações naturais de cada localidade e adequá-las à realidade da região semi-árida. No caso do Programa Cabra Forte é estabelecer a compreensão de que a ovinocaprinocultura deve ser a base da atividade econômica nos municípios escolhidos e reunidos em pólos. Cabe salientar que à época da avaliação eram três os pólos beneficiados, distribuídos em 18 municípios – Jaguarari, (Jaguarari, Juazeiro, Curaçá, Uauá, Monte Santo e Andorinha), Remanso (Remanso, Casa Nova, Pilão Arcado e

Campo Alegre de Lourdes), e Conceição do Coité (Conceição do Coité, Valente, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Nova Fátima, Retirolândia e Barrocas).

Um dos critérios, que mais contribuíram, para a escolha desse programa como modelo foi a sua transversalidade, que consiste na participação de diversos atores integrando-se funcionalmente para a operacionalização das suas ações. Participam deste programa a Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária – Seagri, a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Secomp, a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Semarh, a Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola – EBDA, a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional – CAR, a Agência de Defesa Agropecuária da Bahia – Adab e a Companhia de Engenharia Rural da Bahia – Cerb. O Programa conta também com a contribuição de entidades públicas e privadas, como o Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Sebrae, Embrapa, a ONG Winrock Internacional e empresas ligadas ao setor como a Brespel e o Curtume Campelo.

Dentre as ações desenvolvidas pelo programa destacam-se as que envolvem obras hídricas, com a implantação de um ponto de água confiável para os animais e a construção de cisternas para consumo humano a partir do armazenamento da água de chuva. A infra-estrutura envolve também a construção de sistemas simplificados de abastecimento de água, que fazem captação, adução, reservação e distribuição de água através de chafarizes instalados em locais de fácil acesso à população; a construção de barragens com a finalidade de perenização dos rios e abastecimento humano e animal nos períodos de seca; e, perfuração e recuperação de poços tubulares. Visa também à capacitação de produtores através da realização de campanhas de defesa e manejo sanitário com ênfase nas práticas que possibilitem a redução do índice de verminose dos animais; a implementação do projeto Pulmão Verde para áreas de forragem irrigadas na produção de feno; a promoção do melhoramento genético do rebanho utilizando técnicas como a inseminação artificial e ações de manejo reprodutivo; e a capacitação de agentes comunitários responsáveis por disseminar às práticas aprendidas e consolidar a

cultura da convivência da população do semi-árido com as condições ambientais ali prevalentes. O programa conta ainda com um projeto de apicultura, que se apresenta como uma alternativa para diversificar a atividade econômica e melhorar a renda dos pequenos produtores rurais.

No mês de outubro, em solenidade presidida pelo governador do Estado, o Programa Cabra Forte foi ampliado para mais 30 municípios, perfazendo 48 municípios e englobando agora seis pólos, com a criação do pólo de Paulo Afonso, do pólo de Salitre e do pólo de Monte Santo. O programa pretende beneficiar mais 11 mil famílias, que se somarão às 22 mil já atendidas desde o início do programa, totalizando 33 mil famílias. Para a inclusão dos novos municípios os critérios adotados foram os índices de desenvolvimento humano e social, a concentração do rebanho, o número de pequenos produtores e de propriedades para a atividade.

Conforme será visto mais adiante, o conhecimento global sobre o Programa Cabra Forte só foi possível na medida em que foi construído o Modelo Lógico de Gestão. Esta ferramenta possibilitou a percepção das várias relações existentes entre os diversos órgãos envolvidos na sua gestão e as interações entre as ações desenvolvidas, ao tempo em que apontou a separação entre a função planejamento e a operacionalização das atividades.

É importante ressaltar que o programa Cabra Forte, quando da criação da sistemática de avaliação, tinha apenas um ano e meio de vida, às suas ações estavam apenas iniciando, e a questão da transversalidade, tanto apregoada por planejadores como critério para a eficácia de um programa, estava sendo testada, no seu dia a dia, conforme o desenvolvimento de suas ações.

O PROCESSO DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA CABRA FORTE

Após ser escolhido como programa-piloto passível de criação de uma sistemática de monitoramento e avaliação, o próximo passo seria a construção da equipe matricial, formada por representantes dos diversos órgãos envolvidos na operacionalização das ações – Seagri, EBDA, Adab, Secomp,

CAR e Cerb – e por representantes do órgão de monitoramento e avaliação estadual, a SGA, apoiados pela consultoria da FLEM.

Dado esses primeiros passos, caberia agora a escolha de uma metodologia em que assegurasse consistência, lógica e qualidade ao processo de avaliação. A reflexão sobre a análise da avaliabilidade do projeto tornava-se peça chave, capaz de orientar e guiar todos os desdobramentos da avaliação.

Para Neumann (2004), a análise de avaliabilidade de um programa ou projeto tem como objetivo clarificar informações sobre o *design* do projeto, explorar sua realidade e ajudar a redefinir sua estrutura, antes que seja feita a avaliação de seus resultados. Permite, ainda, definir se o projeto pode ser efetivamente avaliado e se sua avaliação contribuirá para melhorar o seu desempenho. Também traz benefícios como prevenir o desperdício de recursos com uma avaliação de valor duvidoso. Tem como propósito ajudar os *stakeholders* sobre perguntas e métodos de avaliação, aumentando assim o comprometimento com o uso dos seus resultados, além de facilitar o consenso entre esses *stakeholders* sobre as perguntas e métodos de avaliação. Dessa forma, as perguntas devem determinar uma relação causal, ou seja, devem fazer sentido e serem expressas a partir de uma lógica, além de apresentarem uma ordem cronológica capaz de responder às mudanças e explicar essas mudanças.

Segundo Patton (*apud* NEUMANN, 2004), o uso que se faz de uma avaliação é o fator mais importante de qualquer avaliação, principalmente aquela voltada para a aprendizagem. Portanto, os clientes de uma avaliação, seus *stakeholders*, devem ser definidos no início do processo e o avaliador deve estar sempre atento às suas expectativas e necessidades.

Ainda para Patton (*apud* NEUMANN, 2004), os principais clientes de uma avaliação são pessoas e grupos que são afetados pelos seus resultados, que estão em posição de tomar decisões e que pretendem usar as informações sobre os processos e os resultados da avaliação para definir futuras ações. Em última análise são aqueles que poderão usar os aprendizados do processo e resultados dessa avaliação.

Nesse sentido, é importante identificar os principais clientes de uma avaliação e que esses clientes

conheçam e compreendam as práticas e princípios de uma avaliação, para que possam, segundo esclarece Patton (*apud* NEUMANN, 2004), emitir julgamentos sobre mérito e valor e incentivem e viabilizem aprimoramentos disseminando conhecimentos. Esses clientes deverão ser consultados, ao longo de todo o processo, sobre as suas demandas e o futuro uso das informações a serem levantadas. A partir do *feedback* desses clientes, indicadores poderão ser definidos, processos de coletas levantados e os resultados melhores disseminados. Portanto, quando se identifica o futuro uso da avaliação por parte dos seus clientes fica muito mais fácil perceber o seu foco e a sua real efetividade.

A participação dos clientes é sempre fundamental na criação de uma sistemática de avaliação eficaz e eficiente. Na avaliação do Programa Cabra Forte foram identificados como os principais clientes da avaliação alguns dos representantes das superintendências da Seplan juntamente com o seu secretário, os secretários da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária e de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais e os integrantes/gestores do programa que fizeram parte da equipe matricial. Esses clientes foram entrevistados pela equipe responsável pela implantação da sistemática de avaliação e consultora, e puderam expressar suas expectativas quanto aos resultados esperados por essa avaliação. Assim, a partir de um amplo processo de discussão presencial com os principais interessados, foi possível escolher um caminho metodológico contemplando os diferentes interesses e abrindo canais de participação e aprendizagem ao longo da avaliação. Foi possível, dessa forma, determinar as expectativas dos clientes quanto ao processo de avaliação, quanto aos produtos esperados e quanto aos resultados e futuros usos dessa avaliação.

Tendo em vista a existência de diferentes desejos em relação ao curso da avaliação e visando obedecer a critérios como coerência, fidedignidade e impessoalidade, as respostas das entrevistas dos clientes foram analisadas seguindo alguns preceitos básicos da pesquisa social. Fez-se necessário a despersonalização das informações, a tabulação por categoria de análise, a hierarquização das expectativas e perguntas de avaliação, a definição da finalidade e foco da avaliação, e, por fim, a validação do escopo

da avaliação com a equipe do programa.

Diante das informações fornecidas pelos clientes de avaliação pode-se definir a finalidade da avaliação e também o seu foco, resultando daí três perguntas avaliativas. A primeira, relacionada à eficácia do programa, responderia ao grau de alcance das metas e objetivos do programa. A segunda, ligada à efetividade, demonstraria a diferença que o programa estaria fazendo no seu público-alvo; e a terceira, teria o propósito de conhecer se o programa está sendo eficiente, a partir dos custos e benefícios gerados por suas principais estratégias.

Terminada essa etapa, o próximo passo foi a construção do modelo lógico de gestão do programa, instrumento que busca contribuir para a identificação dos elos causais esperados pelo programa, numa cadeia de conseqüências. Para o Instituto do Banco Mundial (2003), essas relações causais devem apresentar uma teoria lógica, uma ordem cronológica, capacidade de mudar (co-variação) e permitir a eliminação de explicações rivais. Devem apresentar os objetivos, estratégias, atividades, produtos, resultados e impactos do programa. Afigura-se como uma ferramenta que permite o enquadramento lógico do programa e ajuda a clarificar os seus objetivos, além de conduzir à identificação de indicadores de desempenho de cada fase, bem como os riscos que possam impedir a consecução desses objetivos. Apresenta-se também como um veículo capaz de atrair parceiros e como instrumento para analisar o progresso do programa e assim proporcionar medidas corretivas. Exprime-se como um instrumento capaz de responder as perguntas avaliativas identificadas a partir das expectativas dos seus clientes.

Segundo o Instituto do Banco Mundial (2003), em linhas gerais, os objetivos de um modelo lógico podem ser assim resumidos:

- Permite visualizar um programa num contexto;
- Identifica as relações entre os vários componentes;
- Permite pensar de forma mais analítica sobre causa e efeito;

- Identifica hipóteses chave que possam ser testadas.

Para a confecção do modelo lógico do programa se fez necessário a participação de toda a equipe matricial e a contribuição de cada participante executor com informações sobre sua área de atuação e operacionalização do programa. Essa construção conjunta foi concretizada através de oficinas e reuniões tendo a consultora um papel

fundamental para o entendimento das relações causais estabelecidas pelo programa.

A partir do Modelo Lógico de Gestão (ver Figura 1 na pág. 364) foi possível conhecer o Programa Cabra Forte e todas as suas relações. Em linhas gerais esse programa foi visualizado da seguinte forma: 1) a questão prioritária como a baixa renda (monetária e não monetária), causada por falta

de oportunidades, baixa produtividade (da atividade econômica principal - ovinocaprinocultura), escassez de água e hábitos conservadores (refletidos em práticas contraproducentes); 2) o objetivo geral a ser atingido seria a melhora da qualidade de vida dos produtores rurais através do aumento da renda proveniente da ovinocaprinocultura, para pequenos produtores com propriedades de até 100 hectares, organizados em associações e moradores dos pólos atendidos pelo programa - Pólo de Remanso, de Jaguarari e de Conceição do Coité; 3) os objetivos específicos identificados foram: a) ampliação e melhora da oferta de água para os produtores; b) melhora da produtividade da ovinocaprinocultura na região; c) diversificação da produção agropecuária nos pólos; d) promoção do desenvolvimento humano e social dos produtores e familiares; e) fomento a organização das cadeias produtivas agropecuárias; e, f) preservação e promoção do uso racional da caatinga e demais ecossistemas².

Essa etapa de construção do MLGP terminou por demandar mais tempo do que o inicialmente

² MLGP foi construído pela equipe matricial durante as oficinas coordenadas pela consultora.

previsto pela equipe coordenadora, já que a elucidação das ações do programa se mostrou mais complexa do que o imaginado. Diante das contingências apresentadas, o Modelo Lógico de Gestão do Programa Cabra Forte conseguiu detalhar apenas as estratégias e atividades de dois dos seis objetivos específicos identificados acima. O primeiro, Ampliar e Melhorar a Oferta de Água para os Produtores, e o segundo, Melhorar a Produtividade da Ovinocaprinocultura na Região.

A partir do Modelo Lógico de Gestão do Programa e das perguntas avaliativas resultantes das expectativas dos clientes foi possível criar indicadores que oferecessem respostas às indagações construídas.

Segundo Silva et al. (2003), indicadores são indicações a respeito de determinado sujeito ou objeto. São comportamentos ou estados observáveis deste sujeito ou objeto e devem ser plenos de sentido, principalmente para o seu público interessado. Esses autores observam ainda que tão importante quanto o indicador é a sua especificação, devendo sempre vir relacionada a sua descrição, a uma periodicidade e a fonte de informação.

De certa forma, a avaliação realizada durante a execução do programa tem o caráter de ser preventiva da eficiência e também da eficácia, pois os resultados poderão ser mudados. A eficiência, diz respeito à melhor utilização dos recursos, sejam eles financeiros, materiais, informacionais ou humanos, em relação às atividades e recursos atingidos. Segundo Souza (2005), é o gastar bem, ou seja, produzir o máximo de produtos por conjunto de recursos “inputs” dados, ou ainda, ter o mínimo de “inputs” em relação à quantidade e qualidade obtida. A eficácia, por sua vez é definida como a medida do grau de ações que o projeto ou programa previu que faria e que realmente fez. Ainda segundo esse mesmo autor, mede a capacidade do programa em cumprir suas metas e objetivos previamente fixados. A efetividade, por sua vez, examina em que medida os resultados, em termos de benefícios ou mudanças gerados, estão incorporados à realidade da população-alvo.

Para os dois objetivos definidos para essa avaliação seriam criados indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade. A idéia inicial era que os

outros objetivos pudessem ser posteriormente avaliados, pela própria equipe gestora do programa, a partir da metodologia produzida. Até o fechamento desse ensaio, esses objetivos ainda não tinham sido avaliados.

Dado a equipe gestora do programa não ter podido fornecer as informações relativas às atividades elencadas no Modelo Lógico de Gestão, em tempo hábil, assim só foi possível avaliar unicamente a atividade de Perfuração e Recuperação de Poços, resultado da estratégia de Disponibilizar Ponto de Água Confiável para Grupos de Aproximadamente 25 Produtores e do objetivo específico de Ampliar a Oferta de Água para os Produtores.

Os primeiros indicadores criados para a atividade, sujeita à avaliação, foram os de eficácia (produto). Eles responderiam sobre o grau de alcance das metas e objetivos do programa. A partir daí, seriam criados os indicadores de eficiência e os de efetividade. Para tanto, foram confeccionados formulários, a serem preenchidos pela equipe gestora do programa, com informações sobre metas, custos, espaços e capacidade instalada, capazes de garantir a construção desses indicadores. Na verdade, a investigação sobre a efetividade do programa ficou comprometida, por diversas razões, entre as quais a falta de informações mais consistentes sobre o grau de realizações das principais atividades e estratégias do programa, e também de informações mais qualitativas sobre o mesmo.

A partir do exposto, merecem ser destacados alguns resultados que se encontram disponíveis no relatório sobre a sistemática de avaliação. Esses resultados referem-se, conforme assinalado anteriormente, à única atividade avaliada, a de Perfuração e Recuperação de Poços.

A avaliação do grau de eficácia e eficiência do programa foi pertinente às ações efetuadas no período de julho de 2003 a abril de 2005, ou seja, da implantação do programa ao último mês com informações disponíveis para fechamento da sistemática aqui comentada. Portanto, as informações referem-se às construídas pela equipe matricial para o modelo lógico de gestão do programa.

No momento da execução do MLGP, as ações do programa estão restritas a três pólos – Conceição do Coité, Jaquarari e Remanso e a 18 dos

seus municípios. A população-alvo beneficiada pelo programa é a de produtores com propriedades até 100 ha. A estimativa é que o projeto atenda ao longo dos seus quatro anos 34.000 desses pequenos produtores.

A seguir são apresentadas as principais conclusões concernentes à avaliação da atividade Perfuração e Recuperação de Poços do Programa Cabra Forte, segundo o Relatório de Avaliação:

- Até julho de 2003 tinham sido cadastrados no programa 14.604 produtores, correspondendo a 57,8% do total de produtores com até 100 ha que vivem na área de abrangência do programa;
- Desde julho de 2003 até abril de 2005 o programa instalou 194 poços nos três pólos, sendo o pólo de Jaguarari o de maior concentração, justificado pela melhor organização dos seus produtores em grupos e associações. O pólo de Jaguarari representou 56% da meta estabelecida, seguido por Conceição do Coité com 32% e Remanso 29%;
- A meta do programa é beneficiar os 26.000 produtores com pontos de água confiável, poços e barragens, na proporção de 25 produtores por ponto de água. Até o final de 2005, nos três pólos, tinham sido beneficiados com poços um total de 3.669 produtores, representando 32,6% dos 11.250 produtores que o programa pretende beneficiar até o final de 2005;
- Dos 728 poços a serem instalados até o final do programa, 450 estão previstos para 2005. A avaliação de eficácia demonstrou que até abril de 2005 apenas 43% da meta prevista até o final desse ano havia sido realizada, ou seja, 193 poços instalados;
- O custo médio/poço/ produtor beneficiado é de R\$1.886,00, variando entre os municípios, a exemplo de Uauá R\$309,58 e Pilão Arcado R\$3.120,26. Esta discrepância nos custos finais de implantação é justificada pelas diferentes condições dos municípios-alvo, tais como distância do poço ao local de fornecimento de água ao

A população-alvo beneficiada pelo programa Cabra Forte é a de produtores com propriedades até 100 ha. A estimativa é que o projeto atenda ao longo dos seus quatro anos 34.000 desses pequenos produtores

produtor, o tipo de equipamento usado para o bombeamento e o número de placas solares instaladas. Vale salientar que esse custo tende a diminuir uma vez que a meta agora é beneficiar 25 produtores por poço e não mais 19, conforme previsto anteriormente.

Deve-se ressaltar, que devido à falta de informações sobre os demais objetivos específicos,

estratégias e atividades do Programa Cabra Forte, a avaliação ficou comprometida, dificultando inferências mais apuradas sobre o grau de eficiência, eficácia e efetividade do programa.

CONCLUSÕES

É consenso que a avaliação de um programa só será possível se houver dados disponíveis e sistematizados sobre o mesmo. O exemplo do Programa Cabra Forte evidencia tal fato, pois não foi possível uma avaliação mais consistente por falta de informações sobre determinados aspectos do programa. Assim, é recomendável que os centros gestores do programa estabeleçam sistemas contínuos e acurados de coleta de dados.

Conforme observa Masiero (1996), monitorar o ambiente de forma sistemática, ativa, atenta e bem estruturada é premissa básica de qualquer sistema de informações. Os objetivos devem ser cuidadosamente estabelecidos. Os planos devem ser formulados atendendo às diversas expectativas de seus parceiros, contudo não perdendo a consistência entre as dimensões relativas a tempo, espaço e funções. A idéia subjacente com a implementação é de que os planos possam ser monitorados, o desempenho avaliado e o *feedback* realizado.

Não obstante os resultados avaliativos apresentarem-se aquém das expectativas, principalmente para a equipe coordenadora da sistemática de avaliação, o processo de construção conjunta – equipe executora e equipe coordenadora – se mostrou bastante rico quando desnudou o programa, reconhecendo a necessidade de se planejar as ações frente

aos objetivos propostos e a realidade interveniente, evitando dessa forma que se criem resultados que não agreguem valor ao programa, mas que estes realmente valham o preço pago pela sociedade.

Provocou também reflexões a respeito da construção e do fortalecimento de uma cultura de avaliação no Estado da Bahia. Instigou ainda a discussão em torno de se criar competências no seu quadro funcional para atuar como avaliadores através de um padrão conceitual que possa ser comum às avaliações de programas ou projetos governamentais e de capacitar o gestor público no entendimento de que a responsabilidade não está ligada apenas a uma instância ou a uma só pessoa, mas que todos os envolvidos e interessados devem estar aptos para detectar e corrigir os erros e para arbitrar sobre medidas corretivas que se façam necessárias. O propósito precípua de uma avaliação deve ser o de buscar o aperfeiçoamento e a aprendizagem do projeto/programa.

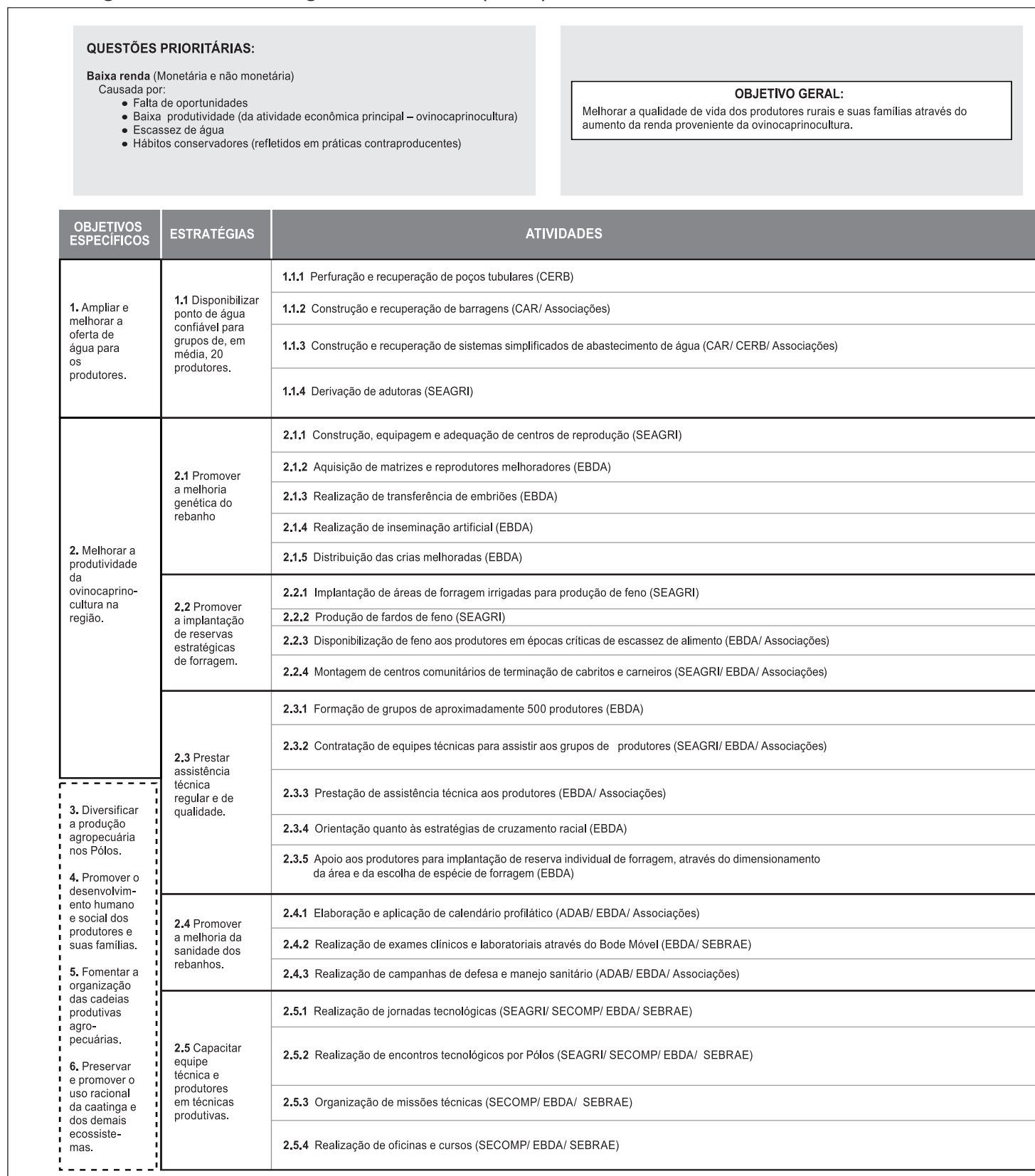
Portanto, como afirma Alves (2003), o sistema de informações gerado pela avaliação de programas e projetos governamentais deve constituir-se em uma ferramenta de apoio à gestão, permitindo que se comparem diferentes projetos ou programas e assim contribua para ajustes e (re)desenho do próprio programa ou projeto, de outros já em execução, e na concepção de novos. Nesse sentido, determina-se a inserção mais ampla da avaliação no processo de mudança gerencial do Estado e o aumento do seu propósito para além da esfera setorial.

A importância da criação dessa sistemática de avaliação de projetos e programas governamentais baseada no Programa Cabra Forte foi, além do pioneirismo na construção de uma sistemática de avaliação, no âmbito do governo baiano, a oportunidade propiciada a cada executor do programa em refletir sobre as contribuições de cada ação no todo do programa, os benefícios destas e as interrelações existentes.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Luis Edgar Gutierrez. *Avaliação de programas governamentais como instrumento de gestão de políticas públicas*. São Paulo: Núcleo de Gestão Pública. 2003. Disponível em: www.gestaopublica.org.br. Acesso em 18 out. 2005.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Cabra Forte: relatório de avaliação*. Salvador: SGA/FLEM, 2005. no prelo.
- _____. *Relatório de atividades 2004*. Salvador: SEPLAN, 2005. 2v. il., tab., gráf. (Governador Paulo Ganem Souto)
- DUARTE, Renato. Dois modelos para a convivência do produtor rural com o ambiente do semi-árido nordestino. *Trabalhos para discussão*, n. 109/2001. Disponível em: www.fundaj.gov.br. Acesso em: 18 nov. 2005.
- FIRME, Penna Thereza. *Adaptações nas formas avaliativas*. Disponível em: www.tvebrasil.com.br. Acesso em: 04 nov. 2005.
- JOHNSON, Gail. *Introdução ao monitoramento e avaliação (IMA): apostila do participante*. [s.l.]: Instituto do Banco Mundial, [2003]. 227 p.
- MASIERO, Gilmar. *Introdução à administração de empresas*. São Paulo: Atlas, 1996.
- NEUMANN, Lycia T. V. *Oficina sobre monitoramento e avaliação de programas e projetos governamentais*. [Salvador]: Seplan, 2004. Não paginado.
- O CABRA FORTE cresceu e ficou mais forte. [Salvador]: SE-AGRI, [2005].
- SILVA, Renato Rogério et al. *Rede brasileira de avaliação: primeiros movimentos*. Disponível em: www.avaliabrasil.org. Acesso em: 17 out. 2005.
- SILVA, R. R.; BRANDÃO D. *Os quatro elementos da avaliação*. São Paulo: Instituto Fonte, 2003. Disponível em: www.fonte.org.br. Acesso em 18 out. 2005.
- SOUZA, Crispim Valdivino. *Necessidades de avaliação da ação governamental*. Disponível em: www.tce.ro.gov.br. Acesso em: 17 out. 2005.

Figura 1
Modelo Lógico de Gestão do Programa Cabra Forte (MLGP)



Fonte: 2ª Oficina de criação do MLGP Cabra Forte / SGA, Flem, Seagri, Secomp, EBDA, Adab, CAR, Cerb.

PÚBLICO-ALVO:**Pequenos produtores:**

- Com propriedades de até 100 hectares
- Organizados em associações;
- Moradores nos Municípios atendidos pelo programa (no Pólos de: Remanso, Jaguarari, Conceição do Coité)

RECURSOS FINANCEIROS:**Orçamentários** (em R\$1.000,00):

2004 – R\$ 33.166.000,00 (Secomp/ Seplan)
2005 – R\$ 12.858.000,00* (Secomp/ Seplan/ Seagri)

Extra-orçamentários (em R\$1.000,00):

2004 – R\$ 964.136,83 (Sebrae)

2005 – R\$ 2.125.340,00 (Sebrae)

* Valores estimados

PRODUTOS (metas orçamento 2004)	RESULTADOS	IMPACTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Poços perfurados/ recuperados • Produtores/ Famílias/ Comunidades beneficiadas • Barragens construídas/ recuperadas • Produtores/ Famílias/ Comunidades beneficiadas • Sistemas construídos/ recuperados – poços • Sistemas construídos/ recuperados - barragens • Produtores/ Famílias/ Comunidades beneficiadas • Adutoras derivadas (1562- 1997) • Produtores/ famílias beneficiados • Comunidades beneficiadas 	<p>Maior acesso de produtores à água de qualidade para consumo animal.</p> <p>Dessedentação dos animais.</p> <p>Aproveitamento da água não apropriada para consumo humano e animal para outros usos.</p>	<p>Menor vulnerabilidade dos produtores rurais à seca.</p> <p>Melhor saúde dos produtores e suas famílias.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Centros construídos/ equipados e adequados • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Matrizes/ reprodutores adquiridos • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Embriões adquiridos/ implantados • Comunidades de abrangência • Animais inseminados • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Crias distribuídas • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência 	<p>Menor tempo e custo de deslocamento da equipe técnica e dos produtores para a reprodução orientada do rebanho.</p> <p>Acesso de produtores a modernas técnicas de reprodução animal.</p> <p>Acumulação e disseminação do uso da inseminação artificial.</p> <p>Acumulação da melhoria genética dos rebanhos.</p> <p>Rebanho geneticamente melhorado.</p> <p>Obtenção de animais rústicos (mais adaptados e resistentes) e mais produtivos pelo cruzamento de raças.</p>	<p>Novas tecnologias incorporadas pelos produtores.</p> <p>Mudança de atitude dos produtores.</p> <p>Melhoria do desempenho dos produtores na atividade rural.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Áreas de forragem implantadas • Comunidades beneficiadas • Fardos de feno produzidos • Fardos de feno disponibilizados • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Centros montados • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência 	<p>Oferta de alimento de qualidade em período de escassez.</p> <p>Aumento da disponibilidade de alimentos.</p> <p>Melhoria da qualidade do alimento ofertado.</p> <p>Estabilidade da curva de ganho de peso dos animais (fim do efeito sanfona).</p> <p>Oferta regular de animais para abate.</p> <p>Redução da idade de abate dos animais.</p> <p>Aumento da taxa de ganho de peso.</p>	<p>Aumento da fertilidade do rebanho.</p> <p>Obtenção de melhores índices zootécnicos.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Grupos de produtores formados/ Comunidades de abrangência • Equipes de ATER formadas • Agentes comunitários rurais contratados • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Visitas técnicas efetuadas/ Produtores assistidos • Demandas identificadas/ atendidas • Comunidades de abrangência • Produtores/ técnicos orientados • Comunidades de abrangência • Áreas dimensionadas para reserva individual de forragem • Áreas com espécie de forragem escolhida • Produtores orientados/ Comunidades de abrangência 	<p>Assistência técnica racionalizada.</p> <p>Oportunidade de emprego e renda para os jovens filhos de produtores.</p> <p>Agentes comunitários rural potencializando as ações das equipes técnicas.</p> <p>Produtores com novos conhecimentos técnicos.</p> <p>Produtores mais seguros por terem a quem recorrer quando precisarem de orientação técnica.</p> <p>Novo tipo de relação entre equipes técnicas e produtores rurais.</p> <p>Produtores instrumentalizados para implantarem suas reservas de forragem.</p>	<p>Redução da mortalidade do rebanho.</p> <p>Aumento da taxa de desfrute.</p> <p>Maior qualidade dos produtos a serem comercializados.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Calendário profilático elaborado/ aplicado • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Exames clínicos e laboratoriais realizados • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Campanhas de defesa e manejo realizadas • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência 	<p>Atividades de sanidade animal programadas e racionalizadas.</p> <p>Produtores e técnicos conscientes da sua responsabilidade no controle profilático dos animais.</p>	<p>Maior produtividade da ovinocaprino cultura na região.</p> <p>Aumento da renda dos produtores.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Jornadas tecnológicas realizadas/ Técnicos participantes • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Encontros realizados • Jovens (filhos de produtores) participantes • Técnicos/ produtores participante • Parceiros institucionais/ Comunidades de abrangência • Missões técnicas organizadas/ Técnicos participantes • Produtores beneficiados/ Comunidades de abrangência • Oficinas/ cursos realizados • Técnicos/ produtores participantes • Comunidades de abrangência 	<p>Maior alcance da assistência técnica.</p> <p>Assistência técnica racionalizada.</p> <p>Intercâmbio de conhecimento entre produtores.</p> <p>Técnicos e produtores melhor preparados e com mais conhecimentos sobre os temas abordados.</p>	<p>Melhor qualidade de vida dos produtores e suas famílias.</p> <p>Maior fixação do homem no campo.</p>

Viabilidade econômica através da função de preços hedônicos: o caso do Programa Viver Melhor, na Bahia

José Afonso Ferreira Maia,^{*} José Carrera Fernandez,^{**}
Sandra Almeida da Silva,^{***} Anderson Luis Silva de Oliveira^{****}

Resumo

Este trabalho utiliza a técnica da função de preços hedônicos para analisar a viabilidade econômica de programas sociais e toma como referência o caso do Programa Viver Melhor na Bahia, voltado para a promoção do desenvolvimento econômico e da equidade social: geração de emprego e renda das pessoas que residem em áreas extremamente carentes ou subnormais. A metodologia dos preços hedônicos é especialmente apropriada para superar a dificuldade de se avaliar projetos sociais de um conjunto de bens e serviços públicos, não ofertados pelo mercado, além do que não é possível observar direta ou indiretamente a disposição a pagar dos seus beneficiários. O estudo da viabilidade econômica desses programas orienta o dimensionamento quantitativo e qualitativo dos investimentos e racionaliza a alocação eficiente dos recursos públicos, com ganhos para toda a sociedade.

Palavras-chave: preços hedônicos, viabilidade econômica, projetos sociais, bens e serviços públicos.

Abstract

This paper uses the hedonic price function technique to analyze the economic viability of social programs, and takes as reference the case of Viver Melhor, in the State of Bahia, towards the economic development and social equity promotion: employment and income generation of the population in extremely poor urban areas. The hedonic or implicit price theory is especially appropriated to overcome difficulties in assessing social projects which provide, simultaneously, a set of public goods and services that are not supplied by the market, besides, it is not possible to determine directly or indirectly the beneficiaries' willingness to pay. The economic feasibility of such social programs, guides to an appropriate quantitative and qualitative dimensions of the investments and the efficiency of the public resources allocation, with economic and social gains for all de population.

Key words: Hedonic prices, valorization of real estate, economic feasibility, public goods and services.

INTRODUÇÃO

Embora o Brasil figure hoje no grupo de países com padrão intermediário de renda per capita, conforme classificação da Organização das

Nações Unidas – ONU (UNDP, 2002),¹ o país exhibe grandes contradições em termos de indicadores sócio-econômicos. Isso porque uma pequena parcela da população atinge padrões de renda e experimenta qualidade de vida semelhante àqueles observados nas economias mais desenvolvidas do mundo. Por outro lado, um grande contingente da população brasileira so-

^{*} Ph.D em Economia e Professor Titular do DCIS da Universidade Estadual de Feira de Santana. jafonsomaia@svn.com.br

^{**} Ph.D em Economia e Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia. carrera@ufba.br

^{***} Economista, analista da Agência de Fomento do Estado da Bahia – DESENBHIA.

^{****} Mestre em Economia e Consultor da AST Consultoria e Planejamento Ltda. anderson@santasaude.com.br

¹ De acordo com a ONU, o indicador de renda do Brasil o coloca entre as economias de padrão de desenvolvimento mediano, com renda *per capita* anual (ajustada pela paridade do poder de compra) da ordem de US\$ 7.625,00 (UNDP, 2002).

brevive em condições bastante precárias e colocam o país entre os mais pobres do planeta.

Uma forma que o Governo do Estado da Bahia encontrou para compensar esse processo de degradação da qualidade de vida e do baixo nível de renda das camadas mais necessitadas da sociedade foi através da atração de investimentos estrangeiros e do investimento público direto, em áreas de ocupação urbana subnormais. O Programa Viver Melhor é um exemplo claro da preocupação do Estado com a parcela mais necessitada da sociedade, que objetiva promover intervenções em áreas extremamente carentes, as quais se constituíram à margem das políticas públicas e da legislação urbanística.

Os projetos vislumbrados no bojo desse Programa se caracterizam pelo grande interesse social, mas que raramente, seriam implementados pelo setor privado, tanto pela sua baixa atratividade financeira quanto pela própria dificuldade dos beneficiários retribuírem os investimentos realizados. Nesse sentido, e para esses tipos particulares de intervenções, é fundamental que o governo participe no sentido de fazer com que tais projetos possam ser considerados. No entanto, e tendo em vista que os recursos públicos são escassos, a prudência recomenda que sejam feitas avaliações criteriosas de todos os componentes desse programa, pois apenas aqueles projetos economicamente viáveis devem ser efetivamente implementados.

A grande dificuldade da análise *ex ante* de programas e projetos públicos desta natureza, está no fato de que, embora sejam de grande relevância social, apresentam baixa rentabilidade privada e mesmo econômica, bem como evidenciam fortes economias de escala. Os serviços públicos de modo geral, e em especial aqueles nas áreas de infraestrutura urbana e saneamento básico, configuram-se em casos clássicos de bens que apresentam economias de escala,² fazendo com que tais projetos

sejam ofertados pelo Estado ou pelo setor privado, sob a sua regulamentação direta. Assim, por se tratarem de serviços enquadrados nessa categoria de bens, existe uma diferença significativa entre os níveis de serviços que os usuários desejariam obter e o quanto eles estariam dispostos a pagar.

Quando o projeto oferta bens e serviços que já são transacionados no mercado e de certa forma são supridos pelo Estado, como é o caso do

abastecimento de água potável e o suprimento de energia elétrica, os benefícios econômicos são avaliados diretamente por meio do próprio mercado, sem maiores problemas. Nesses casos, a disposição dos consumidores a pagar pelos bens e serviços é determinada diretamente através da curva de demanda, que é revelada pelo próprio mercado.

O problema surge quando esses bens e serviços não são ofertados pelo mercado e não é possível observar diretamente a

disposição a pagar dos consumidores por tais bens e serviços, como é o caso de projetos específicos que propiciam à comunidade melhoramentos urbanos (drenagem, contenção de encostas e parques e praças públicas, entre outros). Nesses casos, a avaliação dos benefícios requer a utilização de algum método indireto, a exemplo da valoração com base em uma função de preços hedônicos.

Objetivando superar o obstáculo de se estimar, direta ou individualmente, a disposição a pagar dos consumidores por bens e serviços públicos ou quase públicos, este artigo utiliza a função de preços hedônicos para avaliar os benefícios oriundos de programas sociais em áreas carentes, captados pela valorização implícita dos imóveis, que se realizam por meio do próprio mercado imobiliário. Em outras palavras, a função de preços hedônicos permite avaliar a melhoria no bem-estar da população proveniente de atributos específicos embutidos em cada um dos projetos públicos não transacionados em mercados bem estabelecidos.

Além da introdução, este trabalho contém mais cinco seções e está organizado da seguinte forma.

O Programa Viver Melhor é um exemplo claro da preocupação do Estado com a parcela mais necessitada da sociedade, que objetiva promover intervenções em áreas extremamente carentes, as quais se constituíram à margem das políticas públicas e da legislação urbanística

² Em economia, esses bens e serviços são denominados de públicos ou quase públicos.

Na segunda, caracteriza-se o Programa Viver Melhor e são estabelecidos os procedimentos utilizados para analisar a viabilidade econômica e financeira desse programa social. Visando comparar os resultados dessa análise, foram utilizadas duas diferentes bases de micro-dados. A primeira foi obtida através de pesquisa direta junto às comunidades beneficiadas e a segunda foi o resultado da consolidação das informações mantidas pelos governos municipal e estadual. Isso permitiu comparar os resultados obtidos com tais bases e avaliar até que ponto a impossibilidade técnica de efetuar pesquisas diretas junto aos beneficiários pode ser satisfatoriamente substituída pelas bases de dados mantidas por órgãos oficiais dos governos municipal e estadual. Na seção seguinte, apresenta-se a metodologia de preços hedônicos, importante instrumento para avaliar os benefícios marginais de certos atributos resultantes de bens e serviços públicos que não são objeto de transações em mercados bem desenvolvidos. A quarta seção contém a estimativa dos benefícios dos projetos, vislumbrados no bojo do Programa Viver Melhor, tomando-se como referência as bases alternativas de micro-dados. Na seção subsequente a essa apresentam-se os resultados da análise de viabilidade econômica e financeira dos vários componentes dos projetos de infra-estrutura e melhorias habitacionais. A última seção contém as conclusões e considerações finais deste trabalho, com a expectativa de se poder contribuir para subsidiar as políticas governamentais de investimentos sociais no país, melhorando a alocação dos recursos públicos na economia e concorrendo para minimizar as disparidades sócio-econômicas, que são o resultado do grande êxodo rural e da acentuada urbanização da população brasileira nas últimas décadas.

O PROGRAMA VIVER MELHOR E OS PROCEDIMENTOS UTILIZADOS

Na medida em que se disponibiliza uma completa gama de serviços públicos essenciais para as

O Programa Viver Melhor é um instrumento que visa a melhorar a qualidade de vida das famílias e incrementar os padrões de renda e de ocupação dessas pessoas necessitadas

comunidades extremamente carentes, o Programa Viver Melhor é um instrumento que visa a melhorar a qualidade de vida das famílias que ali residem e incrementar os padrões de renda e de ocupação dessas pessoas necessitadas. No que concerne aos elementos de urbanização, paisagismo, arquitetura e infra-estrutura, o Programa vislumbra projetos de: (I) organização e estruturação espacial da área, através de desadensamento e da criação e formalização de áreas livres; (II) ampliação e melhoramento do sistema viário; (III) erradicação das palafitas; (IV) relocação das edificações em madeira, refugo e/ou outro material inadequado; (V) relocação das edificações que se encontram em situação de risco; (VI) relocação ou, preferencialmente, recuo da fachada das edificações em alvenaria que estejam interferindo de forma significativa no padrão urbanístico; (VII) melhoria de unidades habitacionais em alvenaria; (VIII) construção de unidades sanitárias; (IX) implantação e complementação da infra-estrutura local (rede de abastecimento de água, rede de esgotamento sanitário, sistema de drenagem pluvial, rede de energia elétrica e iluminação pública); (X) requalificação do espaço e melhoria da qualidade ambiental e de vida das comunidades, através da criação e implantação de um sistema de áreas livres e de lazer e de projeto de arborização específico; e (XI) estruturação e requalificação ambiental da área, através de desenvolvimento de projeto paisagístico e de recuperação ambiental.

Em se tratando de uma intervenção institucional em áreas subnormais de grandes carências, é necessário considerar os mecanismos sociais e as formas de produção e reprodução dessa importante parcela do espaço urbano. Além do mais, a mobilização da comunidade deve ser um ato integrado em todo o processo de trabalho, pois só assim será possível priorizar as ações e intervenções necessárias que, verdadeiramente, correspondam às expectativas da comunidade, e propiciar a efetiva interação social e espacial das áreas segregadas do espaço urbano.

A busca do envolvimento da comunidade em

todo o processo foi um dos grandes desafios do Programa. Foram estabelecidas várias formas de diálogo e interação com as comunidades beneficiárias, entre elas a elaboração de uma pesquisa direta domiciliar, que envolveu os diferentes segmentos sociais e suas correspondentes formas de expressão. Essa pesquisa criou condições para se conhecer os problemas específicos que afligem as várias comunidades, possibilitando, assim, estabelecer linhas de ação e intervenções físicas direcionadas no sentido de solucioná-los, além do mais, essa pesquisa permitiu avaliar os benefícios resultantes dessas intervenções.

Os Projetos Pilotos

As áreas de ocupação urbana subnormais, escolhidas como projetos pilotos para a avaliação preliminar de viabilidade econômica e financeira do Programa foram: Alagados VI, localizada no bairro da Ribeira, e Pau da Lima, em Pituáçu,³ ambas em Salvador.

Os projetos foram subdivididos em vários componentes, em conformidade com os investimentos propostos no Programa Viver Melhor. A desagregação em componentes, além de facilitar a avaliação dos benefícios associados com os investimentos vislumbrados nesse Programa, permite testar a viabilidade econômica e financeira desses componentes específicos, de forma individual, assim como estimar a viabilidade global de todo o projeto.

As áreas de ocupação urbana subnormais, escolhidas como projetos pilotos para a avaliação preliminar de viabilidade econômica e financeira do Programa foram: Alagados VI, e Pau da Lima

Todos os componentes de custos foram incluídos na análise, tais como os investimentos em infra-estrutura, recuperação de áreas degradadas, reassentamentos, melhorias habitacionais, regularização fundiária, equipamentos e ações complementares. É importante ressaltar que os retornos dos investimentos propostos em desenvolvimento institucional, ação comunitária e educação foram também incluídos na análise, tendo em vista que são considerados

como elementos importantes para a continuidade do fluxo de benefícios, os quais são auferidos pelas várias comunidades, através de melhorias nos serviços públicos já existentes e da criação de novos serviços à disposição dessas pessoas.

A Tabela 1 mostra, para cada área piloto, o investimento e o valor presente dos custos de operação e manutenção de cada componente e do projeto como um todo. Esse quadro evidencia que os investimentos totais necessários nessas duas áreas são da ordem de R\$ 38,2 milhões e R\$ 30,3 milhões, respectivamente.

Uma inspeção desse quadro permite observar que o grosso dos investimentos está concentrado no componente relativo à urbanização e infra-estrutura, que absorvem cerca de R\$ 26,4 milhões, em Alagados VI e R\$ 24,2 milhões, em Pau da Lima. Esse quadro revela os altos investimentos necessários para a área de Alagados VI, no que concerne ao componente de reassentamentos populares (R\$ 9.574.811), em relação à outra área, onde os inves-

Tabela 1

Investimentos e custos de operação e manutenção dos principais componentes do projeto (em R\$)

Componentes	Investimento		Valor presente dos custos de operação e manutenção	
	Alagados VI	Pau da Lima	Alagados VI	Pau da Lima
Urbanização e infra-estrutura	26.374.628,40	24.222.179,00	1.054.985,14	968.887,16
Reassentamentos populares em áreas de risco	9.574.811,27	675.000,00	382.992,45	27.000,00
Melhorias habitacionais	78.370,00	2.478.863,00	3.134,80	99.154,52
Abastecimento de água e esgotamento sanitário	2.215.344,49	2.940.319,00	88.613,78	117.612,76
Projeto Total	38.243.154,16	30.316.361,00	1.529.726,17	1.212.654,44

Fonte: Programa Viver Melhor, SEDUR/CONDER.

³ A despeito de serem áreas extremamente carentes, de grande adensamento populacional, elas apresentam problemas e características diferenciadas. Isso porque grande parte da comunidade de Alagados VI enfrenta

problemas com enchentes e alagamentos, enquanto que em Pau da Lima são os desmoronamentos e deslizamentos de terra que preocupam grande parte dessa comunidade.

timentos em melhorias habitacionais (R\$ 2.478.863) são relativamente maiores. Esses investimentos são o reflexo dos problemas diferenciados, enfrentados pela população dessas áreas. Isso porque grande parte da comunidade de Alagados VI vive em palafitas, alguns com alto risco de desabamento, e enfrenta problemas com enchentes e alagamentos, enquanto que em Pau da Lima são os constantes e freqüentes desmoronamentos e deslizamentos de terra, preocupação constante de grande parte dessa comunidade, ocorrências que são agravadas pelo baixo padrão construtivo e pela precariedade das casas ali edificadas.

Informações Básicas

Para a análise de viabilidade econômica e financeira desses projetos pilotos, admitiu-se que a vida útil ou horizonte do Projeto seria de 30 anos e que o período de implementação (ou maturação) dos investimentos se daria já no início do segundo ano.

Os fluxos de custos e benefícios financeiros, ao longo da vida útil do Projeto, foram avaliados com base nos cenários com e sem o projeto, tomando-se os preços de mercado como referência. A partir desses custos e benefícios, e ajustando-os para levar em consideração os preços econômicos resultantes do impacto de impostos, subsídios e externalidades, foi possível estimar os respectivos fluxos de custos e benefícios econômicos.

Os fatores de conversão (ou razões de preços econômicos e de mercado) utilizados para converter os preços de mercado em preços econômicos podem ser vislumbrados na Tabela 2. A taxa de desconto de mercado (ou custo de oportunidade do capital) utilizada nessa avaliação foi de 10%.

Tabela 2
Razões entre os preços econômicos e os de mercado

Componente de custo	Valor
Capital	1,20
Trabalho especializado	0,81*
Trabalho não especializado	0,46*
Materiais e insumos nacionais	0,83*
Equipamentos nacionais	0,80*
Geral	0,78

Fonte: Contador (1998) e Carrera-Fernandez e Garrido (2002)

A pesquisa de campo

Realizou-se uma pesquisa domiciliar, com a aplicação de questionário nas duas áreas de estudo com a ajuda das próprias comunidades, representadas pelas associações de bairro e entidades sociais que prestam serviços às comunidades. O tamanho da amostra foi de 1.247 domicílios, desses, 597 em Alagados VI e 650, em Pau da Lima. Nessa pesquisa, buscou-se formar um conjunto de informação referente aos imóveis dessas comunidades, que captassem as valorações marginais resultantes tanto das características específicas dessas unidades quanto da completa gama de serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou por ele regulados.⁴

Além das variáveis pessoais referentes ao entrevistado (sempre na condição de chefe de família), tais como idade, sexo, ocupação, escolaridade e condição de proprietário, outras variáveis tentaram captar a estrutura familiar do domicílio pesquisado, a exemplo do número de habitantes, do tempo de residência e da renda familiar.

Algumas variáveis foram introduzidas no questionário, com o objetivo de captar o valor dos imóveis pesquisados, independentemente de que o entrevistado fosse ou não proprietário do imóvel. Para o respondente-proprietário do imóvel, a pergunta chave foi o seu hipotético preço de venda, enquanto que para o entrevistado não-proprietário buscou-se captar o hipotético preço de compra da propriedade. Para o primeiro tipo de entrevistado, perguntou-se também qual seria o aluguel cobrado, caso o imóvel fosse hipoteticamente alugado, enquanto que para o segundo tipo perguntou-se qual o aluguel efetivamente pago pelo imóvel.

As variáveis utilizadas para captar as características específicas das propriedades foram: área da construção e do terreno, tempo de construção, quantidade de pavimentos e de cômodos, número de quartos e de banheiros, todas contínuas. Foram também utilizadas as seguintes variáveis *dummies*: finalidade do imóvel (residencial ou comercial), titularidade (ou seja, a existência ou não da escritura da casa ou do terreno, ou do contrato

⁴ O questionário completo dessa pesquisa pode ser solicitado aos autores.

de compra e venda, estado de conservação (mau-péssimo ou regular-bom), padrão construtivo (precário-baixo ou médio-alto) e material predominante na construção (madeira-zinco ou alvenaria), além das condições de existência ou não de água encanada, luz elétrica, telefone e ligação dos domicílios às redes de água e esgoto.

Utilizou-se também um conjunto de variáveis específicas para captar as características e particularidades da rua e/ou do bairro onde o imóvel está inserido, assim como das facilidades e serviços públicos que essa propriedade dispõe. Nesse grupo de variáveis estão: drenagem subterrânea, pavimentação, passeio, coleta de lixo, varrição de rua, policiamento, iluminação pública, rede ou telefone público, ponto de ônibus, posto de saúde e associação de bairro, todas *dummies*, que assumem o valor unitário quando existe tal serviço e zero, caso contrário.

Ainda nesse conjunto de variáveis, algumas *dummies* foram introduzidas para captar a possibilidade ou não dos imóveis enfrentarem problemas relativos a enchentes e inundações (presença de riacho ou córrego) e deslizamentos de terra (proximidade de encostas), além dos riscos de seus moradores sofrerem com a violência e a criminalidade (facilidade ou dificuldade de acesso ao imóvel, lesões corporais dos habitantes e danos à propriedade). Além do mais, buscou-se também estimar os custos associados com tais episódios e problemas, computando-se as perdas físicas de patrimônio, os dias perdidos de trabalho e os gastos com tratamento médico.

Finalmente, tentou-se captar a proximidade do imóvel com certos serviços básicos, tais como padaria, açougue, bar, supermercado, feira, farmácia, ponto de ônibus, banca de revista, correios, igreja, escola, creche, banco, posto de saúde, praça e campo de futebol. A forma utilizada foi induzir o entrevistado a estimar a distância aproximada da propriedade a cada um desses serviços especificados.

A base de dados da prefeitura de Salvador e da Conder

Além dessa pesquisa direta com a população beneficiária, que foi direcionada especialmente

para os problemas específicos das áreas escolhidas, procedeu-se a uma análise similar com as informações extraídas das bases de microdados georeferenciados para o cálculo do IPTU da Prefeitura Municipal de Salvador e dos logradouros e principais equipamentos e serviços públicos da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER. O objetivo foi comparar os resultados obtidos com aqueles oriundos da pesquisa direta, ao tempo em que se testava a confiabilidade das bases de dados mantidas pelos governos estadual e municipal. Essas bases de dados contêm características gerais dos imóveis por logradouro, tais como valor venal, área total, área construída, além da presença de serviços essenciais (água esgoto, drenagem, telefone, etc.). Deve-se ressaltar que o rol de serviços públicos desse cadastro não é tão vasto quanto aquele obtido através da pesquisa de campo. Ressalta-se também que a área escolhida para essa amostra é mais abrangente que a área piloto da pesquisa direta e, portanto, pode conter algum viés de alta nos valores dos imóveis, assim como no acréscimo de valorização dos mesmos.

Visando a eliminar o possível viés de seleção amostral dos logradouros,⁵ utilizou-se o procedimento proposto por Heckman (1979). A justificativa é que, ao serem selecionados alguns logradouros, sejam estes com ou sem pavimentação, a amostra utilizada pode não ser representativa de todo o universo, a qual inclui um leque muito grande de características e peculiaridades específicas que, juntamente com as características individuais das construções, acabam por definir completamente o valor de seus imóveis, sejam estes residenciais, comerciais, com edificações ou não.

O procedimento proposto por Heckman (1979) para eliminar o viés de seleção presente na amostra consiste em estimar uma equação de participa-

⁵ A suspeita de tal viés ficou evidenciada pelo sinal trocado (negativo ao invés de positivo) da variável pavimentação na equação de valoração dos imóveis (preços hedônicos). Provavelmente, os logradouros sem pavimentação selecionados na amostra não espelhavam a realidade dos fatos, superestimando os valores dos imóveis em tais logradouros. Esse fato pode ser explicado pelo viés introduzido pela seleção dos logradouros sem pavimentação para comporem a amostra, os quais apresentaram imóveis de maior valor relativamente àqueles valores característicos de logradouros típicos sem pavimentação.

ção dos domicílios em logradouros pavimentados, utilizando-se o modelo *probit*:

$$P_i = dX_i + e_i$$

onde X_i é um conjunto de variáveis explicativas que pretensamente afetam a probabilidade do domicílio i estar localizado em um logradouro pavimentado (P_i), d é o vetor de parâmetros a ser estimado e e_i é a perturbação aleatória. Em seguida, e tomando por base os coeficientes estimados nessa regressão, calcula-se a função inversa de Mills:

$$I_i = f(dX_i/s_0)/F(dX_i/s_0)$$

onde f é a função de densidade normal padronizada e F é a sua função cumulativa, com a qual se estima a equação de valoração dos imóveis, de acordo com a metodologia de preços hedônicos. Vale lembrar que tal procedimento permitirá obter estimadores consistentes para os parâmetros dessa equação.

A Tabela 3 mostra os resultados dessa equação de participação com base no modelo *probit*, em conformidade com o procedimento de Heckman (1979). Destaque-se que todos os parâmetros foram estatisticamente significativos (a pelos menos 1%) e apresentaram altas estatísticas Wald.

A METODOLOGIA DE PREÇOS HEDÔNICOS

Objetivando estimar os benefícios econômicos dos projetos pilotos e de seus componentes, os quais melhoram e/ou ampliam os serviços públicos nessas áreas carentes, utilizou-se a metodologia de preços hedônicos ou implícitos. O método dos preços hedônicos é uma alternativa frequentemente utilizada para solucionar questões relativas à valoração de bens públicos ou quase públicos que não são objeto de transações em mercados bem desenvolvidos.

A abordagem dos preços hedônicos ou preços implícitos surgiu da contribuição oferecida por Lancaster (1966), ao argumentar que as características intrínsecas que fazem um bem particularmente diferente de outro estavam omitidas na teoria econômica.⁶ Essa abordagem foi posteriormente expandida por Rosen (1974), ao estabelecer que os consumidores adquirem os bens pelas propriedades intrínsecas ou atributos que eles possuem, que acabam por transformar-se em verdadeiros insumos para a produção de características finais desejadas pelos próprios consumidores. Nesse sentido, são essas características, e não os produtos em si, os objetos de preferência dos consumidores, os quais acabam por demandá-las como forma de satisfazer suas necessidades.

A idéia central, por trás da teoria dos preços hedônicos, é que uma certa classe de bens pode ser

O método dos preços hedônicos é uma alternativa frequentemente utilizada para solucionar questões relativas à valoração de bens públicos ou quase públicos que não são objeto de transações em mercados bem desenvolvidos

Tabela 3
Equação de participação dos domicílios em ruas pavimentadas

Variável	b	desvio padrão	estatística wald	nível de significância
Constante [Pavimentação = 0]	-0,786	0,288	7,443	0,006
Abastecimento de Água	1,427	0,124	133,41	0,000
Rede de Esgoto	0,667	0,144	21,372	0,000
Rede de Drenagem	1,169	0,068	292,507	0,000
Iluminação Pública	-1,052	0,244	18,639	0,000
Rede de Telefone	1,366	0,089	237,514	0,000
Log da Área total	-0,302	0,039	60,998	0,000

N = 5.983 62 = 1.077,0 -2logLikelihood = 1.08

Fonte: Relatório do Contrato 083/004 CONDER/AST Consultoria e Planejamento Ltda.

⁶ Vale lembrar que na teoria neoclássica do consumidor, os consumidores desejam os diferentes bens e serviços pela utilidade que estes propiciam ao serem consumidos.

completamente descrita por um vetor de quantidades de características específicas associadas com cada bem. Por exemplo, a área construída, o número de cômodos, o padrão de construção, o estado de conservação, a localização e a disponibilidade de serviços públicos, entre tantas outras características, definem completamente o bem imóvel. Essa forma alternativa de conceber um bem permite que este possa ser valorado pela utilidade que tais atributos particulares propiciam a seus consumidores. O vetor de preços correspondente ao vetor de atributos específicos desse bem define um conjunto de preços hedônicos ou implícitos. Em outras palavras, os preços hedônicos são os preços implícitos desses atributos específicos, que são revelados aos agentes econômicos por meio dos preços de diferentes produtos e de suas respectivas quantidades de características.

Especificamente, essa classe particular de bens pode ser descrita por um vetor de n características $z = (z_1, z_2, \dots, z_n)$, sendo que z_i representa a quantidade da característica i contida em cada bem. A existência de diferenciação de produto embutida nesses bens permite que se disponha de uma grande variedade de pacotes alternativos de atributos. O vetor correspondente de preços $p(z) = p(z_1, z_2, \dots, z_n)$, que nada mais é que a função de preços hedônicos, é definido para cada um desses pacotes alternativos de características. De fato, a função de preços hedônicos reflete as distribuições dos gostos dos consumidores e dos custos dos produtores, que se materializa através do mecanismo de mercado e do equilíbrio dele resultante.

No desenvolvimento desse modelo, supõe-se que o consumidor possui uma função utilidade, estritamente quase côncava, $u = u(x, z)$, em que x representa a quantidade de todos os outros bens disponíveis ao consumidor⁷ e z o vetor de n características. Admitindo-se que o consumidor dispõe de renda y , então a restrição orçamentária do consumidor pode ser especificada por $y = x + p(z)$. Postula-se que o consumidor escolhe x e z de modo a resolver o seguinte problema de otimização condicionada:

$$\begin{aligned} \max u &= u(x, z) \text{ sujeito a } x + p(z) = y \\ x, z \end{aligned}$$

Cujas condições de primeira ordem para esse problema são:

$$\begin{aligned} u_x/u_i &= p_i/p_i, \quad i = 1, 2, \dots, n \\ x + p(z) &= y \end{aligned}$$

a partir das quais pode-se definir uma função dispêndio (ou bid function) $\hat{e}(z, u, y)$ que o consumidor estaria disposto a incorrer para obter valores alternativos de z , para um dado nível de utilidade e renda, a qual satisfaz a seguinte equação:

$$u(y - \hat{e}, z) = u^*$$

onde u^* é o nível ótimo de utilidade. Ressalte-se que essa função dispêndio define um conjunto de curvas de indiferença no espaço característica \times preço.

O nível de utilidade será maximizado quando $\hat{e}(z^*, u^*, y) = p(z^*)$ e $\hat{e}_i(z^*, u^*, y) = p_i^*(z^*)$, sendo que z^* e u^* são as quantidades ótimas. Em outras palavras, o consumidor estará em equilíbrio quando as curvas $\hat{e}(z^*, u^*, y)$ e $p(z^*)$ se tangenciarem. Isso significa que o nível ótimo de z , ou seja, z^* , será obtido quando o valor que cada consumidor estaria disposto a pagar for igual ao mínimo preço disponível no mercado.

Sob o ponto de vista econométrico, a função de preços hedônicos $p = p(z)$ pode ser estimada ajustando-se o preço desse bem ao vetor correspondente de características ou atributos específicos. Com base nessa estimação, tem-se, então, o valor (ou preço) marginal implícito de cada atributo, $p_i = \partial p(z) / \partial z_i$.

A importância da função de preços hedônicos para a teoria econômica do bem-estar está fundamentada no fato de que as pessoas são capazes de revelar os valores marginais de certos atributos específicos, que não são transacionados ou vendidos separadamente no mercado, mas que estão embutidos nos bens imóveis e se revelam através de seus preços no mercado imobiliário. Nesse sentido, a função de preços hedônicos é estimada para permitir avaliar os valores marginais de certos atributos supridos pelo Programa, mas que não são fruto de transações específicas no mercado. Em outras palavras, a função

⁷ Admite-se que o preço dessa mercadoria composta, contendo todos os outros bens, é unitário.

de preços hedônicos permite avaliar a melhoria no bem-estar da população proveniente de atributos específicos embutidos nos projetos em apreço.

Os atributos de infra-estrutura econômica e social considerados na análise foram: abastecimento público de água potável, rede de esgoto, rede elétrica, rede de telefonia, iluminação pública, segurança pública, pavimentação, transporte coletivo, educação pública (cursos profissionalizantes, escolas de primeiro e/ou segundo graus), serviços de saúde pública (postos de atendimento) e lazer público (praças, campos de futebol, áreas verdes, etc).

Visando a estimar a função de preços hedônicos, o valor (venal) dos imóveis foi regressado em função desses atributos e características específicas dos imóveis que pretensamente afetam tal valor, de acordo com a metodologia desenvolvida acima, utilizando-se o seguinte modelo log-linear:

$$\ln V_i = b_i X_i + x_i$$

onde $\ln V_i$ é o logaritmo do valor (venal e/ou de mercado) do imóvel i , X_i é um conjunto de atributos (variáveis explicativas) que contribuem para a forma-

ção do valor desse imóvel, b é o vetor de parâmetros correspondente a ser estimado e x_i é um ruído branco que captura os erros de medida e os erros aleatórios, que se admite ser normalmente distribuído com média 0 e variância constante s^2 . O método de estimação adotado foi o dos mínimos quadrados.

Os resultados da base de dados da pesquisa direta

Os resultados do ajustamento da equação de preços hedônicos, tomando-se por base as informações obtidas através da pesquisa direta, podem ser visualizados no Tabela 4. É importante ressaltar que todos os parâmetros estimados apresentaram sinais corretos, de acordo com o esperado teoricamente, além do que foram estatisticamente significativos a, pelo menos, 10%.

Como já era esperado, e conforme pode ser observado nesse quadro, o sinal positivo do parâmetro referente ao tipo de propriedade (ou seja, se a finalidade do imóvel é residencial ou comercial) permite inferir que os imóveis comerciais são sig-

Tabela 4

Equação de preços hedônicos (valoração dos imóveis) - base de dados da pesquisa direta

Variável	B	Desvio Padrão	Estatística t	Nível de significância
Constante	7,049	0,178	39,672	0,0000
Tipo de propriedade	0,176	0,086	2,043	0,0410
LN Área construída	0,214	0,056	3,804	0,0000
LN Área do terreno	0,097	0,052	1,851	0,0640
LN número de quartos	0,118	0,062	1,896	0,0580
Número de banheiros	0,137	0,053	2,567	0,0100
Número de cômodos	0,053	0,018	2,880	0,0040
Estado de conservação	0,211	0,049	4,276	0,0000
Padrão de construção	0,320	0,048	6,593	0,0000
Proximidade a riacho	-0,076	0,045	-1,675	0,0940
Proximidade a encosta	-0,116	0,061	-1,897	0,0580
Presença de policiamento	0,116	0,060	1,922	0,0550
Existência de passeio	0,082	0,049	1,665	0,0960
Ligação à rede de água	0,150	0,054	2,759	0,0060
Rede de esgoto	0,138	0,054	2,547	0,0110
Drenagem subterrânea	0,082	0,048	1,707	0,0880
Coleta de lixo	0,136	0,053	2,556	0,0110
Rede de telefone	0,081	0,038	2,103	0,0360
Pavimentação condicionada	0,133	0,077	1,719	0,0860
LN Distância à padaria	-0,054	0,021	-2,564	0,0100
LN Distância ao açougue	-0,038	0,016	-2,423	0,0160
LN Distância ao bar	-0,031	0,014	-2,231	0,0260
Sexo do entrevistado	0,095	0,038	2,480	0,0130
Propriedade do entrevistado	0,170	0,060	2,836	0,0050

N = 1.157 R² = 0,51 F = 51,3 Sig F = 0,000

Fonte: Relatório do Contrato 083/004, CONDER/AST Consultoria e Planejamento Ltda.

nificativamente mais valorizados que os imóveis residenciais. É importante salientar que os imóveis com fins comerciais representaram cerca de 4% do total de propriedades pesquisadas nessas áreas em estudo.

De acordo com os resultados dispostos na Tabela 4, as variáveis que captam as características intrínsecas do imóvel e, portanto, contribuem positivamente para a formação do valor desses são: a área construída, a área do terreno, o número de quartos, todos tomados em logaritmo, o número de cômodos e o de banheiros, o estado de conservação do imóvel e o padrão de construção.

A localização do imóvel em frente ou fundo de um riacho ou córrego, assim como a proximidade de uma encosta, contribuem negativamente para a formação do valor do imóvel. Esse resultado já era esperado, tendo em vista que a presença de riacho ou córrego traz consigo prováveis riscos de alagamento, enquanto que as encostas estão associadas a riscos de deslizamentos de terra. Nesse sentido, obras de dragagem e drenagem de rios e córregos, assim como de contenção de encostas são investimentos positivamente valorizados pelas populações afetadas e, portanto, tendem a aumentar o valor de suas propriedades.

A Tabela 4 mostra ainda que as distâncias do imóvel (tomadas em logaritmo) em relação à padaria, o açougue e o bar foram negativamente correlacionados com o valor da propriedade. Isso significa que quanto menor for a distância desses estabelecimentos comerciais maior será o valor do imóvel. Esse resultado capta a importância que a população dessas áreas, em geral de baixa renda, atribui a esses serviços essenciais que estão mais próximos da comunidade. Deve-se ressaltar que as distâncias a outros serviços públicos, tais como escola, creche, banco, posto de saúde, praça, feira, entre outros, não se mostraram estatisticamente significativas, talvez pela falta desses serviços nas comunidades pesquisadas.

Uma inspeção desse mesmo quadro permite constatar que o sexo do entrevistado afeta significativamente a valorização do imóvel. Em outras palavras, quando o entrevistado é do sexo masculino a sua estimativa do valor do imóvel é estatisticamente maior do que aquela fornecida quando

o respondente é do sexo feminino. Uma possível explicação para esse fato é que a mulher, embora conheça mais os preços dos bens e serviços que utiliza diariamente, não esteja tão a par do preço do seu imóvel no mercado imobiliário e, portanto, subestime-o. Constatou-se também que, quando o entrevistado é proprietário do imóvel, o valor estimado é maior do que quando ele não é proprietário. Teoricamente falando, esse resultado já era esperado, tendo em vista que, quando o entrevistado é proprietário do imóvel onde reside, ele tende a superestimar um futuro preço de venda. Porém, quando o respondente é inquilino, ele tende a subestimar um possível preço de compra no futuro.

De fundamental importância para a valorização do imóvel foi a presença de serviços essenciais, geralmente ofertados pelo governo municipal e/ou estadual, ou por eles regulado, tais como policiamento, passeio público, redes de água, esgoto, drenagem subterrânea e telefone, além de coleta de lixo. Todos esses serviços foram estatisticamente significativos e contribuem marginal e positivamente para a formação do preço dos imóveis. Deve-se ressaltar que a variável pavimentação, pura e simplesmente, não se mostrou estatisticamente significativa para a formação do preço do imóvel. No entanto, quando a pavimentação das ruas foi condicionada à distância ao ponto de ônibus ser maior que 600 metros, esta se mostrou estatisticamente significativa, contribuindo, de fato, positivamente para a valorização do imóvel. Em outras palavras, a pavimentação de ruas próximas a pontos de ônibus não é valorizada pela população e, portanto, não contribui para a valorização dos imóveis, mas quando essa distância é maior que 600 metros, essa variável é importante para a formação do preço dos imóveis. Esse resultado pode ser justificado pelo fato de que as pessoas residentes em imóveis localizados a mais de 600 metros, ao se deslocarem para o ponto de ônibus, valorizam a pavimentação das ruas, pois isso torna o trajeto mais rápido, seguro e confortável, evitando, além de tudo, os transtornos da lama e dos alagamentos em dias de chuva.

Por outro lado, as variáveis que captam disponibilidade de água na residência, número de pavimentos, material predominante de construção, iluminação e, principalmente, a titularidade da pro-

priedade, entre outras, não foram estatisticamente significativas. Além do mais, a variável *dummy* que capta possíveis diferenças no valor dos imóveis nas duas áreas pesquisadas não se mostrou estatisticamente significativa. Isso quer dizer que não existe qualquer viés no valor dos imóveis de Alagados VI em relação aos de Pau da Lima. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de a pesquisa de campo ter sido realizada em duas áreas extremamente carentes, com características e problemas semelhantes e, portanto, com mercados imobiliários que refletem tais similaridades.

Os resultados da base de dados da Prefeitura-Conder

Os resultados do ajustamento da equação de valoração dos imóveis com a base de dados (conjunta) da Prefeitura e da CONDER encontram-se na Tabela 5. As variáveis contínuas utilizadas nessa regressão foram valor venal dos imóveis e área total, ambas tomadas em logaritmos. As variáveis qualitativas utilizadas foram: abastecimento de água, rede de esgoto, rede de drenagem, rede de telefone, que assumem o valor unitário, quando o domicílio dispõe de tal serviço e zero, caso contrário, além das variáveis *dummy*: residencial, padrão de construção e macro-área, que identificam, respectivamente, o tipo de imóvel (residencial ou comercial), padrão de construção (precário-regular e

médio-bom) e se o domicílio está ou não localizado na macro-área em apreço.

Uma inspeção desse quadro permite observar que todos os parâmetros foram estatisticamente significativos – fato que é garantido pelas estatísticas *t* –, além do que todos os sinais estão de acordo com o esperado.⁸ Com exceção da *dummy* que capta o efeito dos domicílios da macro-área, que foi estatisticamente significativa a 10%, todas as outras variáveis foram altamente significativas. As informações utilizadas nessa regressão foram também extraídas das bases de microdados da Prefeitura Municipal de Salvador e da CONDER.

Deve-se ressaltar que o sinal positivo do coeficiente da variável *lambda* (inversa de Mills) indica que as características não observáveis que afetam diretamente a probabilidade de o domicílio estar em uma rua pavimentada também afetam positivamente a sua valoração. Nesse caso específico, o valor esperado do domicílio superestimaria o valor que se verificaria se todos os outros logradouros sem pavimentação fossem também incluídos na análise.

ESTIMATIVA DOS BENEFÍCIOS

O abastecimento público de água potável e o esgotamento sanitário foram avaliados separadamente por dois motivos básicos. Primeiro, mas menos importante, porque tais serviços costumam se mostrar estatisticamente pouco significativos na função de

Tabela 5
Equação de preços hedônicos (valoração dos imóveis) - Base de Dados da Prefeitura de Salvador e da Conder

Variável	B	Desvio padrão	Estatística t	Nível de significância
Constant	6,229	0,082	75,78	0,000
Log da área total	0,568	0,010	57,26	0,000
Tipo do imóvel	-0,627	0,028	-22,14	0,000
Padrão de construção	1,125	0,013	87,97	0,000
Esgotamento	0,260	0,023	11,24	0,000
Rede de drenagem	0,096	0,021	4,56	0,000
Abastecimento de água	0,249	0,053	4,67	0,000
Rede de telefone	0,211	0,031	6,88	0,000
Macro-área	-0,027	0,016	-1,65	0,099
Lambda (inversa de Mills)	0,314	0,060	5,25	0,000
N = 5.983 R ² = 0,71 F = 1.523,2 Sig F: = 0 000				

⁸ As variáveis pavimentação, luz e iluminação não foram estatisticamente significativas, razão por que não foram incluídas nessa equação de regressão.

preços hedônicos, pela baixa valorização desses serviços pelas comunidades.⁹ Isso foi confirmado pelo fato de a disponibilidade de água na residência não ser estatisticamente significativa na formação do valor dos imóveis.¹⁰ E, segundo, pelo fato de esses serviços gerarem benefícios diretos (cobrança de tarifas públicas¹¹) e indiretos (custos evitáveis com a redução de episódios de diarreia), em adição aos benefícios indiretos provenientes da valorização dos imóveis capturados no bojo do Projeto.

No que concerne aos benefícios diretos resultantes dos investimentos no abastecimento público de água potável, admitiu-se a cobrança de uma tarifa média mensal de R\$ 12,50, o que equivale ao valor médio gasto por uma família de 4,2 pessoas. No que se refere ao benefício direto resultante da cobrança da taxa de esgoto, admitiu-se que a tarifa seria de R\$ 7,81, valor obtido pela média ponderada, com igual participação, de ligações convencionais e ligações condominiais.¹²

Os benefícios indiretos resultantes dos investimentos em água potável e rede de esgoto foram avaliados com base nos custos evitáveis em episódios de diarreia, de acordo com a metodologia padrão.¹³ O número total de famílias beneficiadas com água potável foi de 3.893 (sendo que 1.393 estão em Alagados VI e 2.500 em Pau da Lima), enquanto que 5.727 famílias (2.377 em Alagados VI e 3.350 em Pau da Lima) se beneficiaram com investimentos em rede de esgoto, tendo em vista que todas as famílias em Alagados VI e cerca de metade dos domicílios de Pau da Lima não dispunham desse serviço público. Para as famílias que não dispunham de água potável captada através

da rede pública, estimou-se que haveria uma redução de 1,5% nos casos semanais de diarreia em Alagados VI e 2,56% em Pau da Lima, devido ao abastecimento de água. A redução correspondente para o esgoto em localidades onde não existia rede de esgoto foi de 0,75%. O custo evitável em cada episódio de diarreia foi estimado em US\$ 13,50, o que equivale a R\$ 35,24¹⁴, mas apenas 20% dos casos de diarreia efetivamente incorrem em tal custo, os demais são tratados no próprio domicílio com soros caseiros ou chás.

Além do mais, no que concerne aos componentes relativos à urbanização e infra-estrutura, reassentamentos populares por motivo de risco e melhorias habitacionais, que representam cerca de 94% dos investimentos totais do Programa, admitiu-se que o aumento no valor das propriedades resultante desses investimentos acarretaria um aumento da ordem de 0,5% na arrecadação de IPTU do município.

A valorização dos imóveis com base nos dados da pesquisa direta

Tomando a base de dados da pesquisa direta, foi possível estimar o acréscimo do valor das propriedades resultante dos investimentos no componente urbanização e infra-estrutura. Esse acréscimo de valor foi estimado, tomando-se como hipótese de trabalho que os imóveis residenciais representam cerca de 96% do total, enquanto que os comerciais correspondem a apenas 4%. Além disso, admitiu-se que o estado de conservação dos imóveis classificados como regular-bom representam aproximadamente 65% do total das propriedades pesquisadas, enquanto que 35% desses foram classificados como má-péssima conservação. Tomou-se também a proporção de 55% dos imóveis de padrão construtivo precário-médio, contra 45% incluídos no padrão médio-alto. O acréscimo no valor das propriedades intra-locais, devido ao Projeto, foi estimado em R\$ 10.107,80, benefício auferido por todas as famílias residentes nas áreas dos pro-

⁹ Essa baixa valorização é resultante do fato de que a grande maioria dos domicílios já dispõe do abastecimento de água potável e alguma forma de esgotamento sanitário.

¹⁰ A despeito disso, os resultados econométricos obtidos com os dados da pesquisa direta mostraram a significância da presença de redes de abastecimento de água e esgoto para a formação do valor dos imóveis.

¹¹ As tarifas públicas pelos serviços públicos de água potável e rede de esgoto é uma forma alternativa legítima ao método da disposição a pagar por tais serviços, visto que a grande maioria da população beneficiada já paga pelo suprimento de água.

¹² Vale lembrar que a tarifa de esgoto em ligações convencionais corresponde a 80% da tarifa de água potável, enquanto para as ligações condominiais a tarifa corresponde a 45% da tarifa de água.

¹³ Para maiores detalhes a respeito dessa metodologia, veja-se Carrera-Fernandez e Garrido (2002).

¹⁴ Utilizou-se a taxa de câmbio do Dólar em relação ao Real de 2,61 (10 de Fevereiro de 2005).

jetos pilotos (2.377 em Alagados VI e 6.670 em Pau da Lima). Esses valores foram os mesmos, tanto para Alagados VI quanto para Pau da Lima, uma vez que não houve qualquer diferença estatística nos valores dos imóveis nessas duas áreas.

O benefício auferido pelo acréscimo no valor das propriedades provenientes dos investimentos em infra-estrutura e urbanização supra-locais foi avaliado tomando-se, de forma conservadora, a menor população supra-local a ser beneficiada, que foi de 20.000 em Alagados VI e 21.016 em Pau da Lima. O valor adotado para o cálculo do benefício supra-local correspondeu a 20% do acréscimo no valor das propriedades intra-locais, tanto para Alagados VI quanto para Pau da Lima, visto que os investimentos efetivados supra-localmente não vislumbra-ram a completa gama efetivamente considerada intra-localmente. O acréscimo no valor das propriedades para as famílias supra-locais, benefício que não existiria sem o Projeto, foi estimado em R\$ 2.021,56, tanto para Alagados VI quanto para Pau da Lima.

No que concerne ao componente referente a reassentamentos populares por risco de desmoronamento ou desabamento, que beneficiou cerca de 751 famílias (701, em Alagados VI e 50, em Pau da Lima), o benefício médio da nova moradia foi também calculado com base na metodologia de preços hedônicos. Esse benefício foi estimado pela diferença entre os valores do imóvel novo, a ser construído pelo Projeto, e do imóvel velho, a ser demolido, mas que continuaria existindo, sem o Projeto, por um período médio de apenas dois anos. Para o valor do imóvel novo, tomou-se por base o valor médio das propriedades residenciais (sem o Projeto) de padrão construtivo classificado como médio-alto e estado de conservação regular-bom, que foi da ordem de R\$ 8.391,15. O valor residual do antigo imóvel foi avaliado, tomando-se por base uma casa localizada em áreas de risco (ou seja, às margens de riacho ou córrego e/ou próximo a encostas), de padrão de construção precário-baixo

e estado de conservação mau-péssimo, o qual foi estimado em R\$ 4.078,29. Além do mais, admitiu-se que os moradores dessa habitação usufruiriam o imóvel por um período médio de apenas dois anos, após o qual o imóvel não teria valor algum de mercado, porque poderia desabar ou tombar barranco abaixo. Ambos os valores foram obtidos através dos dados da pesquisa direta realizada nessas áreas pilotos. O benefício esperado do imóvel em

cada reassentamento, por motivo de risco, foi avaliado, tomando-se a diferença entre o primeiro valor e o segundo, corrigido, com valor final de R\$ 7.683,34.

O benefício total em cada reassentamento, por motivo de risco, foi avaliado adicionando-se o benefício indireto estimado acima (ou seja, aquele resultante do acréscimo de valor da propriedade) ao benefício direto proveniente do aumento da arrecadação de IPTU mais o benefício indireto, resultante dos custos evitáveis pela

redução dos episódios de diarreia.¹⁵ Vale lembrar que, com a implementação do projeto, as famílias reassentadas deixarão de produzir esgotos jogados diretamente na maré, beneficiando as populações vizinhas (cerca de 12.982 famílias) com a redução de doenças de veiculação hídrica. Sem o Projeto, por outro lado, as famílias que ali residiam e contaminavam essas águas com seus esgotos, continuariam afetando negativamente as populações vizinhas com um percentual maior de casos de diarreia, pelo contato direto dessas pessoas, através do banho de mar, com essas águas contaminadas.

Já para os investimentos no componente referente a melhorias habitacionais (que envolvem o estabelecimento físico, revestimento, pintura, telhado, kit banheiro sanitário, contenções localizadas e ligação intra-domiciliar), o benefício médio foi estimado pela diferença entre o valor dos imóveis residenciais com e sem o Projeto. O valor da

Sem o Projeto as famílias que ali residiam e contaminavam essas águas com seus esgotos, continuariam afetando negativamente as populações vizinhas com um percentual maior de casos de diarreia, pelo contato direto dessas pessoas, através do banho de mar, com essas águas contaminadas

¹⁵ Esse benefício foi estimado de forma análoga àquele proveniente de projetos de esgotamento.

propriedade com o Projeto foi calculado com base no valor dos imóveis de médio-alto padrão construtivo e regular-bom estado de conservação, enquanto que o valor, sem o projeto, seria dado pelo valor dos imóveis de precário-baixo padrão de construção e mau-péssimo estado de conservação. Esses valores foram respectivamente da ordem de R\$ 8.391,15 e R\$ 4.841,15, tanto para Alagados quanto para Pau da Lima, e foram obtidos com base na pesquisa de campo realizada nessas áreas. Assim, o benefício médio resultante foi estimado em R\$ 3.549,88 (ou seja, R\$ 8.391,15 menos R\$ 4.841,15). O número total de famílias beneficiadas nesse componente foi de 872, sendo que 62 dessas famílias estão em Alagados VI e 810, em Pau da Lima.

A valorização dos imóveis com base nos dados da Prefeitura e da Conder

Tomando-se a metodologia de preços hedônicos por referência e os dados da Prefeitura e da CONDER e em termos intra-locais, o acréscimo médio no valor das propriedades para fins residenciais em Alagados, resultante dos investimentos no componente urbanização e infraestrutura, foi avaliado em R\$ 4.071,84 para imóveis de baixo padrão de construção e R\$ 12.542,14 para imóveis de alto padrão construtivo.¹⁶ No que concerne aos imóveis comerciais de Alagados, o acréscimo médio no valor dessas propriedades foi de cerca de R\$ 7.622,42, para baixo padrão e R\$ 23.478,71, para médio-alto padrão construtivo.¹⁷ O benefício médio resultante do acréscimo no valor das propriedades, apropriado por todas as famílias da área em estudo (cerca de 2.377, em Alagados VI e 6.670, em Pau da Lima), foi avaliado por meio da média ponderada desses acréscimos, que foi da ordem de R\$ 5.047,54 para Alagados e R\$ 5.183,71 para Pau da Lima. Deve-se ressaltar que 97% do total de imóveis dessas áreas estudadas eram para fins residenciais e 3% comerciais,

além do que 85% desse total apresentavam baixo padrão construtivo e 15% de médio-alto padrão de construção. Deve-se ressaltar que a classificação concernente ao padrão construtivo estabelecida pela Prefeitura, por ser mais técnica, difere daquela estabelecida na pesquisa de campo, que depende diretamente da observação subjetiva do entrevistado. Esse fato explica por que tais percentuais diferem significativamente daqueles considerados na pesquisa de campo.

No que se concerne ao componente referente a reassentamentos populares por motivo de risco, o benefício médio foi também calculado com base na metodologia de preços hedônicos, adotando-se o mesmo procedimento feito com a base de dados da pesquisa direta. Os valores médios das propriedades residenciais de alto e baixo padrão construtivo¹⁸ dessas áreas de estudo foram, respectivamente, da ordem de R\$ 3.227,59 e R\$ 9.941,69, para Alagados, enquanto que os respectivos valores para Pau da Lima foram: R\$ 3.314,66 e R\$ 10.209,88. Esses valores foram todos estimados através da base de dados da Prefeitura e da CONDER.

Já para os investimentos no componente referente a melhorias habitacionais, admitiu-se que o benefício médio seria da ordem de 50% da diferença entre os valores médios dos imóveis residenciais de alto e baixo padrão de construção, com as informações originárias da base de dados da Prefeitura e da CONDER, que representou cerca de R\$ 3.357,04, para Alagados e R\$ 3.447,61, para Pau da Lima.

OS RESULTADOS DA ANÁLISE DE VIABILIDADE

Esta seção apresenta os resultados da análise de viabilidade econômica e financeira dos projetos pilotos de Alagados VI e Pau da Lima, tomando-se por base as informações obtidas através da pesquisa direta junto às comunidades beneficiadas, assim

¹⁶ Os valores para a área de Pau da Lima foram um pouco maiores, ou seja, R\$ 4.181,68 e R\$ 12.880,49, respectivamente.

¹⁷ Em Pau da Lima os valores foram, respectivamente, R\$ 7.828,05 e R\$ 24.112,10.

¹⁸ Embora essa classificação difira daquela adotada para os dados da pesquisa direta, esta é mais apropriada para o padrão de classificação da Prefeitura Municipal de Salvador.

como aquelas extraídas da base de micro-dados da Prefeitura Municipal de Salvador e da CONDER.

Com base nos dados da pesquisa direta

A Tabela 6 evidencia os resultados da análise de viabilidade econômica e financeira para a área de Alagados VI, tomando-se por base os dados obtidos com a pesquisa direta. Os resultados estão desagregados pelos principais componentes do projeto, assim como agrega o projeto como um todo. O projeto de Alagados VI, quando analisado como um todo, se mostrou, tanto economicamente quanto financeiramente viável, com taxas internas de retorno de 32,8% e 22,3%, respectivamente, maiores que as correspondentes taxas de desconto (ou custo de oportunidade do capital) utilizadas. Os altos VPLs (valores presentes líquidos) desse projeto, que foram, respectivamente, da ordem de R\$ 31,3 milhões e R\$ 29,8 milhões, confirmam a viabilidade desse projeto tanto sob a ótica econômica quanto sob o ponto de vista privado.

Quando analisado sob o ponto de vista econômico e financeiro, todos os componentes desse projeto piloto se mostraram viáveis, exceto aquele referente a reassentamentos populares por motivo de risco, que não foi viável por apresentar baixas taxas internas de retorno (5,2% e 1,3%, respectivamente), ambas menores que as respectivas taxas de desconto, e relações benefício-custo menores que a unidade. As taxas internas de retorno dos componentes que foram economicamente viáveis variaram de 34,4% (para abastecimento de água e esgoto sanitário) a 60,4% (melhorias habitacionais),

todas maiores que a taxa social de desconto.

A inviabilidade econômica e financeira do componente concernente a reassentamentos por motivo de risco pode ser explicada ao comparar-se o investimento previsto por família reassentada em Alagados VI, que foi da ordem de R\$ 13.658,79, com o benefício resultante desses reassentamentos, que é de aproximadamente R\$ 10.060,66. Ressalte-se que o benefício auferido em cada reassentamento, estimado pelo valor líquido da nova propriedade, corresponde a apenas do 74% do investimento necessário para cada família reassentada.

Os resultados da avaliação financeira foram semelhantes e apresentaram VPLs positivos, relações benefício-custo maiores que a unidade e taxas internas de retorno bem maiores que o custo de oportunidade do capital, porém, menores que aquelas obtidas na avaliação econômica, conforme pode ser constatado nessa mesma Tabela.

Resultados análogos aos de Alagados VI foram também obtidos com o projeto piloto de Pau da Lima, conforme pode ser constatado na Tabela 7. O projeto agregado se revelou econômica e financeiramente viável, com expressivos VPLs (R\$ 78,8 milhões e R\$ 86,8 milhões, respectivamente). As taxas internas de retorno correspondentes foram da ordem de 119,1% e 70,3%, bem maiores que as correspondentes taxas de desconto, e as relações benefício-custo foram bem superiores que a unidade.

A despeito de todos esses bons indicadores comprovarem a viabilidade econômica e financeira do projeto como um todo, o componente referente a reassentamentos populares por motivo de risco não se mostrou também econômica e financeiramente viáveis, com VPLs negativos, relações benefício-custo menores que a unidade e taxas internas

Tabela 6
Principais indicadores de viabilidade econômica e financeira - Alagados VI (Base de Dados da Pesquisa Direta)

Componentes	Viabilidade Econômica			Viabilidade Financeira		
	VPL (R\$)	B/C	TIR (%)	VPL (R\$)	B/C	TIR (%)
Urbanização e infra-estrutura	32.010.750	2,32	45,54	32.772.104	1,99	30,49
Reassentamentos populares por motivo de risco	-2.744.243	0,69	5,18	-4.914.111	0,59	1,26
Melhorias habitacionais	125.144	2,74	60,44	132.519	2,35	39,52
Abastecimento de água e esgotamento sanitário	1.929.022	1,95	34,37	1.863.596	1,67	23,31
Projeto Total	31.320.673	1,89	32,83	29.854.109	1,62	22,29

Tabela 7**Principais indicadores de viabilidade econômica e financeira - Pau da Lima (base de dados da pesquisa direta)**

Componentes	Viabilidade Econômica			Viabilidade Financeira		
	VPL (R\$)	B/C	TIR (%)	VPL (R\$)	B/C	TIR (%)
Urbanização e infra-estrutura	74.787.949	4,37	166,60	83.216.641	3,75	90,86
Reassentamentos populares com compra de terra	-274.562	0,56	1,88	-441.343	0,48	-2,08
Melhorias habitacionais	302.162	1,13	14,82	-87.162	0,97	9,46
Abastecimento de água e esgotamento sanitário	3.962.112	2,47	50,42	4.113.993	2,12	33,51
Projeto Total	78.777.661	3,84	119,05	86.802.129	3,29	70,30

de retorno inferiores às taxas correspondentes de desconto. Esse resultado é explicado pelo fato de o benefício resultante desses reassentamentos em Pau da Lima (R\$ 7.683,34) corresponder a apenas 57% do investimento previsto por família reassentada (R\$ 13.500,00).

Uma inspeção desse mesmo quadro ainda permite observar que o componente referente a melhorias habitacionais também não se mostrou financeiramente viável, com VPL negativo, relação benefício-custo menor que a unidade e taxa interna de retorno menor que a taxa de desconto.

Com base nos dados da Prefeitura e da Conder

Os resultados da análise de viabilidade econômica e financeira para a área de Alagados VI, com a base de dados da Prefeitura e da CONDER, desagregados pelos principais componentes do projeto assim como para todo o projeto, podem ser vistos na Tabela 8. Uma inspeção desse quadro permite constatar que o projeto de Alagados VI, como um todo, é financeira e economicamente viável, com respectivas taxas internas de retorno de 26,3 e 17,8%, relações benefício-custo maiores que a uni-

dade e VPLs da ordem de R\$ 22,4 milhões e R\$ 19,4 milhões, respectivamente.

Esse quadro permite ainda observar que, com exceção do componente referente a reassentamentos por motivo de risco, todos os demais componentes do projeto de Alagados VI foram economicamente viáveis, com taxas internas de retorno variando de 33,4% a 54,8%, todas maiores que a taxa social de desconto de 12%, e relações benefício-custo próximos ou superiores a 2. Resultados semelhantes foram encontrados na avaliação financeira. Em outras palavras, com exceção do componente de reassentamentos populares por motivo de risco,¹⁹ todos os demais componentes foram financeiramente viáveis com taxas internas de retorno que variaram de 22,6% a 36,2%, todas maiores que a taxa de desconto de 10%.

A Tabela 9 mostra os resultados das análises de viabilidade econômica e financeira para a área de Pau da Lima, também desagregados pelos principais componentes do projeto, assim como para todo o projeto. Pode-se observar que o projeto agregado foi viável, quer seja sob a ótica econômica ou sob a financeira. As taxas internas de retorno foram de 71,1% na avaliação econômica e 45,7%, na avaliação financeira; todas maiores que

Tabela 8**Principais indicadores de viabilidade econômica e financeira - Alagados VI (base de dados da prefeitura e da Conder)**

Componentes	Viabilidade Econômica			Viabilidade Financeira		
	VPL (R\$)	B/C	TIR (%)	VPL (R\$)	B/C	TIR (%)
Urbanização e infra-estrutura	22.073.488	1,91	33,36	21.142.609	1,64	22,64
Reassentamentos populares por motivo de risco	1.679.100	0,67	7,91	3.667.583	0,58	3,76
Melhorias habitacionais	114.446	2,59	54,79	120.000	2,23	36,17
Abastecimento de água e esgotamento sanitário	1.852.951	1,91	33,34	1.774.572	1,64	22,63
Projeto Total	22.361.785	1,64	26,26	19.369.597	1,41	17,83

¹⁹ Esse componente apresentou VPL negativo, relação benefício-custo menor que a unidade e TIR menor que a taxa de desconto.

Tabela 9

Principais indicadores de viabilidade econômica e financeira - Pau da Lima (base de dados da prefeitura e da Conder)

Componentes	Viabilidade Econômica			Viabilidade Financeira		
	VPL (R\$)	B/C	TIR (%)	VPL (R\$)	B/C	TIR (%)
Urbanização e infra-estrutura	50.435.101	3,33	87,19	54.817.145	2,85	54,43
Reassentamentos populares com compra de terra	-187.266	0,70	5,41	-339.181	0,60	1,48
Melhorias habitacionais	228.042	1,10	14,12	-173.904	0,94	8,91
Abastecimento de água e esgotamento sanitário	3.962.112	2,47	50,42	4.113.993	2,12	33,51
Projeto Total	54.437.988	3,00	71,08	58.418.052	2,57	45,65

as respectivas taxas de desconto. Os respectivos VPLs desse projeto piloto foram bem expressivos e atingiram as cifras de R\$ 54,4 milhões e R\$ 58,4 milhões, além do que as relações benefício-custo foram bem superiores à unidade (cerca de 3), o que comprova a viabilidade econômica e financeira do projeto como um todo.

A despeito desses bons resultados para o projeto integral, o componente de reassentamentos por risco não se mostrou viável, tanto sob ótica econômica quanto sob a financeira. Isso pode ser comprovado ao verificar-se que os valores presentes líquidos são negativos, as taxas internas de retorno são bem menores que as respectivas taxas de desconto e as relações benefício-custo são inferiores à unidade. Além disso, o componente referente a melhorias habitacionais também não se mostrou financeiramente viável.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo utilizou a teoria dos preços hedônicos ou implícitos para avaliar, sob a ótica da demanda, os benefícios de bens e serviços públicos oriundos de programas sociais em áreas extremamente carentes. Esta técnica é um instrumento alternativo da teoria econômica, especialmente indicada para superar a impossibilidade de se estimar a disposição a pagar dos consumidores por tais bens e serviços. A intuição, por trás dessa teoria, é que as pessoas são capazes de revelar os valores marginais de bens e serviços públicos, mesmo que estes não sejam transacionados em mercados bem desenvolvidos. A estimativa desses benefícios foi obtida através da valoração marginal de certos atributos específicos que contribuem para a formação

dos preços dos bens imóveis, que se realizam pelo próprio mecanismo de mercado imobiliário.

A teoria dos preços hedônicos utilizada ao longo deste trabalho permitiu estabelecer a segmentação artificial do mercado imobiliário, como resultado do modelo de equilíbrio espacial, materializada através das características específicas embutidas nos valores dos bens imóveis. Tal segmentação foi criada para estabelecer a valoração individual de certos atributos ou características, tais como a quantidade de quartos e área construída do imóvel, assim como a oferta de uma grande gama de serviços públicos e a proximidade de estabelecimentos comerciais, entre outros, as quais estão, em geral, agrupadas ao valor dos bens imóveis.

O ajustamento da função de preços hedônicos revelou que as variáveis que captam as características intrínsecas do imóvel, tais como a área construída, a área do terreno, o número de quartos, o número de cômodos e o de banheiros, o estado de conservação do imóvel e o padrão de construção do mesmo, contribuem significativa e positivamente para a valorização dos mesmos. A proximidade do imóvel de riacho ou córrego, por trazer consigo prováveis riscos de alagamento, e a proximidade de encostas, por estar associada a riscos de deslizamentos de terra, contribuem negativamente para a formação do valor do imóvel. Isso significa que obras de dragagem e drenagem de rios e córregos, assim como de contenção de encostas são investimentos positivamente valorizados pelas populações afetadas e tendem a aumentar o valor de suas propriedades. Observou-se também que a população dessas áreas, em geral de baixa renda, valoriza a proximidade de certos estabelecimentos comerciais como, por exemplo, padaria, açougue e bar. Dessa forma, quanto menor for a distância

em relação a esses pontos comerciais, maior será o valor do imóvel.

Os resultados mostraram ainda que a existência de serviços essenciais ofertados pelo Estado ou por ele regulado, tais como policiamento, pavimentação, passeio público, redes de água, esgoto, drenagem subterrânea e telefone, além de coleta de lixo, dragagem, drenagem e contenção de encostas, contribuem significativa e positivamente para a formação do preço dos imóveis. De fundamental importância é que esse leque de serviços públicos essenciais representou cerca de 56% a 61% do valor do imóvel.²⁰ Esse resultado, que até certo ponto é surpreendente, mostra a grande relevância dos serviços públicos para a formação dos preços dos imóveis nessas áreas. Além do mais, essa grande valorização dos serviços públicos estabelece um enorme potencial para a viabilidade econômica de investimentos públicos em programas sociais que melhorem as condições de vida das comunidades extremamente carentes dos grandes centros urbanos, contribuindo assim para minimizar as contradições dos indicadores sócio-econômicos no Brasil.

O extraordinário potencial de viabilidade econômica de programas sociais, especialmente aqueles voltados para as comunidades excluídas das periferias das grandes metrópoles brasileiras, estabelece a perspectiva para que os governos possam reduzir a dívida social acumulada ao longo dos últimos anos no Brasil. De fato, a implementação do Programa Viver Melhor, por apresentar indicadores expressivos de viabilidade econômica e financeira, contribui para ampliar o bem-estar da sociedade e leva a economia na direção da fronteira Pareto ótima.

Os distintos conjuntos de indicadores de viabilidade econômica e financeira obtidos na seção anterior, a despeito de terem sido avaliados com

diferentes bases de micro-dados, apresentaram resultados semelhantes no que concerne à viabilidade dos projetos na área social. Este fato permite inferir que, na impossibilidade técnica de efetuar pesquisas diretas junto às comunidades beneficiadas, a utilização de bases de dados mantidas pelos vários níveis de governo é uma al-

ternativa legítima e pode ser uma ferramenta imprescindível para a análise de viabilidade de projetos implementados pelo Estado com recursos públicos. Isso não significa que a pesquisa junto às comunidades beneficiárias deva ser peremptoriamente descartada. Ao contrário, a pesquisa direta é especialmente indicada sempre que houver condições propícias e recursos financeiros para tal. Além do que a pesquisa direta pode servir para suprir a falta de in-

formações particulares, em áreas específicas, as quais podem não ser objeto de foco das bases de microdados, formadas e mantidas pelos governos municipal e estadual.

A não viabilidade econômica e financeira do componente referente a reassentamentos populares por motivo de risco, verificada em ambos os projetos pilotos de Alagados VI e Pau da Lima, revela a necessidade imperiosa de serem reavaliados os investimentos nesses imóveis, compatibilizando-os à realidade urbanística dessas áreas e aos padrões mais populares das propriedades freqüentemente encontradas nessas comunidades. Obviamente, isso não significa que a almejada integração dessas favelas com as suas vizinhanças deva ser relegada a um segundo plano e que as intervenções não devam buscar um patamar de homogeneidade no padrão de qualidade urbana. O problema é que a supervalorização dos imóveis construídos para realocações, relativamente ao padrão médio das propriedades das comunidades afetadas, pode vir a induzir um comportamento não desejável por parte da própria população, no sentido de incentivar invasões correntes em áreas de risco para futura apropriação de imóveis bem mais valorizados que a média da comunidade.

O método dos preços hedônicos é uma alternativa freqüentemente utilizada para solucionar questões relativas à valoração de bens públicos ou quase públicos que não são objeto de transações em mercados bem desenvolvidos

²⁰ Esses percentuais dependem, respectivamente, dos dados utilizados, ou seja, a base da Prefeitura-CONDER ou a pesquisa direta nas comunidades.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para subsidiar as políticas públicas na área social, principalmente agora, que se discute bastante a forma e a intensidade com que o Estado deveria reduzir a grande dívida social brasileira acumulada nos últimos anos. É com suficiente conhecimento dessas importantes questões que a sociedade brasileira será capaz de solucionar os graves problemas sociais e gerar melhores condições de vida para os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ARROW, K. J. Discounting and public investment criteria. *Water Research*, Johns Hopkins Press, p.13-32, 1966.
- BROWN, J. N.; ROSEN, H. S. On the estimation of structural hedonic price models. *Econometrica*. v. 50, n. 3, p. 765-768, 1982.
- CARRERA-FERNANDEZ, José; GARRIDO, Raymundo José. *Economia dos recursos hídricos*. Salvador: EDUFBA, 2002.
- CONTADOR, Cláudio Roberto. *Projetos sociais*. São Paulo: Atlas, 1998.
- GREENE, William H. *Econometric Analysis*. 3rd ed. New Jersey: Prentice Hall, 1997.
- GUJARATI, D.N. *Econometria básica*. 3. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.
- HECKMAN, J. Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, v. 47, n. 1, p. 153-161, 1979.
- IBGE. Disponível em: <www2.ibge.gov.br/ibge/ftp/ftp.php?dir=/indicadores_sociais/sintese_de_indicadores_sociais_2000>. Acesso em: 9 jan. 2002.
- LANCASTER, K. A new approach to consumer theory. *Journal of Political Economy*, p.132-157, 1966.
- McFADDEN, D; MISHAN, E. J. Criteria for public investment: some simplifying suggestions. *Journal of Political Economy*, v. 75, p. 139-46, 1967.
- ROSEN, S. Hedonic prices and implicit markets: product differentiations in pure competition. *Journal of Political Economy*, v.82, p. 34-55, 1974.
- SOUTOMAYOR, Maria Angélica. *Brazil: Recife urban upgrading project*. Banco Mundial, 2003. p. 76 -87
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Human Development Report*, New York: UNDP, 2002.

Taxonomia para o planejamento do desenvolvimento regional sustentável¹

José Afonso Ferreira Maia*, Sandra Almeida da Silva**
Cristiane Almeida da Silva***

Resumo

Este artigo apresenta, introdutoriamente, uma abordagem taxonômica para a elaboração de planos para o desenvolvimento regional, a partir de planos diretores de desenvolvimento urbano (PDDU's). Os autores fazem referências à definição conceitual de plano, seus elementos constitutivos. Abordam o enfoque estático - do *estado das artes* -, e dinâmico do processo iterativo e interativo de elaboração e gestão do planejamento participativo. Apontam para a importância do critério de eficiência para avaliação "ex ante" de viabilidade econômica e social e "ex post" da eficácia e efetividade dos programas, projetos e ações do processo de implementação, gestão e monitoramento do planejamento, como condições necessárias e suficientes para o desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável. A originalidade deste texto consiste na proposta metodológica para a avaliação e hierarquização "ex ante" de programas e projetos governamentais, com base em uma função de preferência social, consistente com o axioma de transitividade da teoria econômica do bem-estar. Finalmente, apresenta, como exemplo da metodologia de avaliação e hierarquização social, o elenco de projetos do PDDU do município de Itambé-Ba.

Palavras-chave: planejamento regional, avaliação econômica, hierarquização social de projetos.

Abstract

This paper makes a preliminary presentation on the taxonomic approach for the elaboration of regional development plans based on the director plans for urban development (PDDU's). The authors refer to the conceptual definition of 'plan', and the elements that constitute it. They address the dynamic and static approach - state of art - of the iterative and interactive participative planning elaboration and management process. They point out the importance of the efficiency criterion for a social and economic "ex ante" feasibility assessment, and as efficacy and effectiveness "ex post" assessment, of programs, projects and actions regarding the implementation, management and monitoring process, such as the necessary and sufficient conditions for a sustainable social, economic and environmental development. The originality of this paper consists in the methodological proposal for an "ex ante" assessment and hierarchization of governmental programs and projects, based on a social preference function, consistent with the transitory axiom of the economic welfare theory. To finalize, it presents, as a methodological example of social assessment and hierarchization, as array of PDDU projects for the municipality of Itambé - Ba.

Key words: regional planning, economic assessment, social hierarchization of projects.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Histórica

O planejamento no Brasil vem ajustando-se aos paradigmas do pensamento econômico, a partir da década de 1960, alinhado aos condicionantes históricos domésticos e internacionais. Tais paradigmas,

embebidos pelos condicionamentos ideológicos, alimentaram a "praxis" do planejamento: desde o Plano de Metas do governo JK (1956-60); passando, em nível da região Nordeste, pelo Plano Trienal do governo João Goulart (1962-64), - tendo como base os estudos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento

¹ O conceito de *sustentável*, aqui definido, inclui os estudos normativos para as políticas distributivas dos custos e benefícios das externalidades ambientais, consistente com a estrutura de preferência social do público alvo.

* Professor Titular do DCIS da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), Bahia. jafonsomaia@svn.com.br

** Analista de Desenvolvimento Econômico da DESENBHIA do governo do estado da Bahia.

*** Economista da AST Consultoria e Planejamento Ltda.

do Nordeste (GTDN), sob a coordenação do economista Celso Furtado -; pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND's dos governos militares; até os Planos Plurianuais - PPA's - Avança Brasil, do governo FHC e Brasil para Todos, do governo Lula - tendo estes dois últimos uma abordagem participativa, pelo menos intencionalmente.

Os Planos Diretores Urbanos, elaborados para as regiões metropolitanas, definidas pela Federação a partir dos anos 70, sofreram os reveses da crise fiscal a partir de 1980, com a conseqüente queda do suporte financeiro para os investimentos urbanos, com recursos da União e redução do papel do Estado.

Os Planos de Desenvolvimento Local Integrado – PDI's, a partir de 1980, foram uma versão mais localizada do planejamento governamental. Todavia, na execução destes, ficou patente a existência de um descompasso entre o âmbito daqueles que planejavam (em nível técnico) e o âmbito daqueles que decidiam (em nível político e de gestão) ademais, destituídos de qualquer instrumento de participação do público-alvo, na elaboração desses PDI's.

Enfim, todos estes planos não alcançaram o objetivo geral do desenvolvimento econômico e social sustentável desejado, quando aferidos pelos diversos indicadores de desenvolvimento econômico e social, especialmente, para a região Nordeste do Brasil. Em níveis nacional, regionais e urbanos, encontra-se o País com um grande déficit habitacional, de infra-estrutura básica nas capitais e, em geral, nas cidades de médio e pequeno porte, associado com o déficit de capital humano e tecnológico, bem como com a degradação do meio ambiente, antrópico e não antrópico, além da dívida financeira em todos os níveis de governo.²

Justificativas

Com o Estatuto da Cidade, o planejamento urbano, com extensão municipal, passou a ser requerido

² Por limitação de espaço deixo de aprofundar os argumentos desta afirmação.

O estado deve sinalizar os papéis de funções que cada centro urbano deve desempenhar para viabilizar uma estratégia de desenvolvimento integrado da Bahia

para as cidades acima de 20 mil habitantes (Planos Diretores de Desenvolvimento Urbanos - PDDU's), e na maioria dos casos, os PDDU's passaram a ter uma dimensão de *planos de desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentáveis*. Em conseqüência, esses PDDU's têm espelhado várias formas de interação espacial ou regional.³ Neles, a maioria dos projetos de infra-estrutura básica para a produção de bens *públicos* e *quase-públicos*, traspassa o território municipal, devido às condições requeridas de escala para garantir a eficiência econômica, condicionada, por sua vez, à eficiência tecnológica e alocativa.

Um esforço de consolidar e sistematizar os PDDU's até então elaborados pela Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR/SEPLAN) do estado da Bahia, vem ao encontro da implementação das estratégias de desenvolvimento do estado, que compõem o "Bahia 2020 do Plano Estratégico do Estado", com as propostas de intervenção apresentadas em "Cidades Estratégicas da Bahia", "Desenvolvimento do Semi-Árido", "Extremos Territoriais" e "Inclusão Socioeconômica", objetivando o desenvolvimento destas e a inclusão socioeconômica das áreas localizadas em suas proximidades. Em síntese, um plano, a partir dos PDDU's existentes, tendo como centro focal um município dentro das cidades consideradas estratégicas, conforme definição da SEI/SEPLAN, aproximadamente entre 30 a 40 cidades no estado poderiam definir uma estratégia de desenvolvimento regional, compatibilizando as questões urbanas dos centros de gravidade (saneamento, infra-estrutura, serviços básicos etc.) com a inter-relação municipal das cidades gravitacionais a um centro polar, no sentido de densificar as relações intermunicipais e o fortalecimento dos núcleos urbanos com maiores possibilidades de polarização. Ademais, esta concepção

³ O conceito de região é aqui definido nas linhas de Santos (1992) apud Sampaio (2005, p. 64) "um subespaço do espaço nacional que aparecia como melhor lugar para um certo número de atividades". Acrescenta-se aqui, que o "lôcus" central do planejamento governamental é o *espaço urbano* das sedes e demais localidades do(s) município(s) e da condição necessária dessas atividades passarem pelo crivo da viabilidade econômica.

de desenvolvimento, a partir de um plano de desenvolvimento social e participativo, vai ao encontro com o Plano Estratégico da Bahia, em que as cidades estratégicas devem ser fortalecidas através do aproveitamento da infra-estrutura econômica e social disponível, do aparato institucional montado e da implantação de equipamentos sociais de porte regional. Neste sentido o estado deve sinalizar os papéis de funções que cada centro urbano deve desempenhar para viabilizar uma estratégia de desenvolvimento integrado da Bahia.

Portanto, torna-se necessário, para fins de planejamento governamental, uma definição de espaço ou região com o respaldo de um *ente institucional*, capaz de exercer o planejamento. Ou seja: desenhar as políticas de implementação, gestão, regulação e controle para a execução dos programas, projetos e ações e, conseqüentemente, garantir a eficiência econômica de alocação dos recursos, necessários à execução dos planos, e, ao objetivo final do desenvolvimento econômico, socialmente equânime e ambientalmente sustentável. Tais políticas estariam voltadas para definir normas, poder de polícia para garantir a redistribuição, inter-espaciais e inter-pessoais dos benefícios e custos das externalidades (positivas e negativas), geradas na produção e consumo dos bens públicos, quase-públicos e privados.

Em outras palavras, cada PDDU, especialmente elaborado para aquelas cidades estratégicas, considerando os papéis que desempenham no estado e região espelha, “*ex ante*”, uma rede de inter-relações direta e indireta com um espaço mais amplo do que o urbano e do que o respectivo município e, assim, aponta para a necessidade de políticas públicas setoriais e territoriais de âmbito regional, de modo que ações de governo não se dispersem e conduzam ao desenvolvimento do Estado de forma extensiva com a redução das desigualdades regionais com foco nas cidades estratégicas. A elaboração de planos regionais, a partir deles, bem como para planos estaduais, de modo garantir a eficiência econômica e social aliados as condições

da eficácia e efetividade do planejamento, passam a ser, o foco das políticas públicas de médio e longo prazo e conseqüentemente, da estratégia para o desenvolvimento, ambientalmente e socialmente, sustentável.

A análise das tendências das cidades gravitacionais, ou estratégicas, considerando as fragilidades e potencialidades da estrutura urbana, bem como, das vantagens comparativas e competitivas

do subespaço regional, deverá pautar-se na perspectiva da definição de diretrizes para o fortalecimento dos centros urbanos polarizadores, baseado em suas *vantagens comparativas e competitivas*, analiticamente estudadas sob o prisma dos mercados local, regional e internacional, mas, sobretudo, com o suporte de políticas públicas *desenhadas* para otimizar os

recursos sob o enfoque econômico e social.

Conceitual⁴

Em *retrospectiva*, o conceito de região, no plano *abstrato* e *analítico* e para fins do estudo do desenvolvimento regional e demográfico, vem se desenvolvendo pelos geógrafos e economistas a partir de Van Thurner em - *A teoria do Estado isolado* (1826), mais tarde visto do ponto de vista das teorias de Weber - em *Teoria da localização industrial* (1909) -; Christaller - em *A teoria dos lugares centrais* (1933) - e; Losch - em *A ordem espacial da economia* (1940) -; formam a concepção clássica da análise regional. Estas teorias foram ampliadas, integrando os enfoques da geografia e da economia, com base nos estudos de Walter Isard (1969) e Richardson (1969), dentre os principais *schollars*.

Sob um enfoque *estruturalista* do desenvolvimento regional, temos em Perroux (1967) o conceito de “pólos de desenvolvimento”, a partir

⁴ Esta seção, salvo melhor interpretação, resume, topicamente, em especial os textos dos principais autores: Sepúlveda (2005), Wanderley (2005), Sampaio (2005), indicados nas Referências.

do qual se irradiam efeitos diferenciados de um complexo produtivo localizado, mas, que Hirschman (1961) na sua teoria de “clusters” industriais, busca redefini-los na cadeia intersetorial da matriz de insumo-produto – efeitos “para frente” e “para trás” e mais tarde, generalizada no modelo de relações inter-regionais de Isard (1960). Finalmente, Lasuen (1967) aborda a questão regional na pretensão de integrar as concentrações setoriais do desenvolvimento e as geográficas da urbanização.

A partir dos anos 70, temos como principais exploradores do conceito de *Espaço, Região e Local*, as contribuições da Nova Geografia e da Geografia Crítica.

Na primeira, a idéia isotrópica de uma planície, definida por uma matriz de categorias quantitativas morfológicas, climáticas, econômicas e sociais, diferenciada para cada *Espaço*, tais como: topografia, clima, vegetação, demografia e renda, dentre outras, serviriam de base para a compreensão de *Espaço* e de sua representação analítica matricial, útil ao planejamento. Na segunda, temos em Lefebvre (1969), o enfoque dialético da dimensão social das relações de produção e da reprodução do capital, bem como do espaço vivido em seus diversos aspectos.

Finalmente, e assumindo o risco de ter deixado de mencionar outros tantos *scollars* que contribuíram e contribuem para a conceituação de espaço ou região, a definição dada por Santos (1992) estaria mais de acordo com o objetivo deste texto, qual seja “um subespaço do espaço nacional que aparecia como melhor lugar para certo número de *atividades*” (SAMPAIO, 2005, p. 64). Expandindo esta definição, adiciona-se aqui, para fins de um planejamento eficiente, eficaz e efetivo, a necessidade destas atividades produtivas estarem respaldadas pelo crivo da *viabilidade econômica* e com potencial para o desenvolvimento de vantagens competitivas, tanto aquelas sob a gestão governamental, quanto sob a gestão privada.

No plano *normativo*, para fins de *planejamento governamental*, o espaço, objeto do planejamento, pode ser definido, dentre outros critérios, como: (I) o da lógica de características naturais, hidrográficas,

econômicas, culturais, a exemplo, o das *macro-regiões* do Brasil, das 47 *meso-regiões* do Nordeste, definidas pelo IBGE e dentro delas as *micro-regiões*; (II) a classificação de *territórios* que contemplam a identificação de setores produtivos em um subespaço destas meso-regiões, para atender às políticas de desenvolvimento econômico e social do Banco do Nordeste e outras tantas classificações de região, no plano empírico e normativo para as

políticas de desenvolvimento das instituições dos entes da Federação, dos Estados e Municípios; (III) finalmente, o da lógica dos consórcios municipais, legitimados pela recente Lei n.11.107, de 6/04/05, sobre a contratação de Consórcios Públicos, sob o qual

este artigo, em especial, se fundamenta.

No primeiro enfoque, a elaboração dos planos se faz a partir de um diagnóstico das vantagens comparativas e potencialidades da região, sua evolução histórica e base produtiva. Estas formam os elementos básicos para a formulação de estratégias para o desenvolvimento regional em cenários alternativos. Trata-se de uma abordagem, de certa forma idealista, que define os programas, projetos e ações do “plano regional” a serem implementados e executados sob a tutela de instituições supra-regionais ou pelos Estados, geralmente frustrados, ora pela lentidão do processo decisório, ora pelo descompasso entre a demanda de recursos para a execução dos programas e projetos e a financeira do Estado, ora pela intermitência, em especial do poder executivo.

No segundo enfoque, temos os exemplos de inúmeros planos de desenvolvimento em espaços localizados, a exemplo dos Planos de Desenvolvimento Localizados Integrados, sob a tutela de implementação, principalmente, por instituições estaduais.

No terceiro, objeto deste artigo, a estratégia para a elaboração, implementação e gestão dos planos sub-regionais, define-se a partir dos municípios, no melhor dos casos, dos Planos de Desenvolvimento Urbano (PDDU’s), com extensão municipal.

Esses municípios, em “consórcio”, legitimados

O planejamento seria integrado e participativo, desde a definição dos objetivos e diretrizes gerais até os programas e projetos

pela referida recente Lei, definiriam o elenco de objetivos, diretrizes, programas e projetos, além da hierarquização⁵ das prioridades. Evidentemente, que este elenco de programas e projetos estariam ajustados aos programas e projetos das diversas esferas dos governos municipais, estaduais e da Federação. Neste caso, o planejamento seria integrado e participativo, desde a definição dos objetivos e diretrizes gerais até os programas e projetos, bem como, com respeito a definição dos aspectos institucionais de implementação e gestão do plano.

Como a Constituição estimula a integração e cooperação para a gestão de serviços comuns, devido à incapacidade de os estados arcarem com as demandas nessas regiões, alguns fóruns regionais, comitês temáticos e consórcios podem assumir o papel parcial dos estados, de forma complementar ou, até mesmo, suprimindo a ausência destes. Dessa forma, os consórcios podem definir diferentes arranjos operacionais para a gestão do planejamento com maior eficiência, eficácia e efetividade dos programas, projetos e ações; criar fundos de investimentos, dentre outras ações, e, conseqüentemente, aumentar a capacidade de alavancagem financeira juntos aos órgãos de financiamento nacional, regional e internacional, dentre outros.

Neste enfoque haveria, forçosamente, uma maior interatividade entre os elaboradores do plano com os poderes locais, desde as questões urbanas até aquelas relativas ao subespaço, à região, aos estados e a Federação. A elaboração desses planos seria também legitimada pelos diversos segmentos do público alvo e pelos condicionantes institucionais e jurídicos dos poderes locais e supra locais.

Neste contexto, a região passa a ser um espaço restrito a um conjunto de atividades, conforme a definição de Santos (1996, apud SAMPAIO, 2005 p. 64) e projetadas em suas respectivas escalas ótimas, tendo em vista o mercado, local, regional, nacional e internacional. Por exemplo, um proje-

to de abastecimento de água seria dimensionado pela sua escala ótima no espaço local, no entanto um projeto de irrigação deveria ser dimensionado para uma escala ótima no regional, nacional e/ou internacional. Assim, o conceito de espaço no planejamento regional, poderia abranger um subespaço local e, ao mesmo tempo, um espaço mundial. Portanto, o conceito de plano regional deve ser entendido com flexibilidade e não a partir de uma definição, *ex-ante*, geoprocessada, a partir de critérios *ad hoc*. Assim, o conceito de região torna-se, intrinsecamente, ligado à escala ótima dos projetos, tendo em vista o mercado, seja para a produção de bens públicos, quase-públicos, seja para os bens privados.

Assim, o planejamento governamental, deve objetivar a eficiência econômica da alocação dos recursos públicos, para garantir a sustentabilidade financeira da economia como um todo, abrangendo não somente o setor público como também o setor privado. Para isso, o planejamento, embora considerando as *vantagens comparativas* da região, a ênfase deve ser dada no desenvolvimento das *vantagens competitivas*, cenarizadas a partir do desenvolvimento tecnológico e tendências dos mercados.

Hoje em dia, devido à globalização dos mercados para os bens privados, a rapidez das mudanças de tecnologias pela competitividade entre empresas e entre instituições de ensino, pesquisa e extensão, a divisão de trabalho descentralizada, especialmente nas empresas transnacionais, passa a comandar, exogenamente, a alocação dos recursos. Adiciona-se a isso, as grandes dimensões de escalas requeridas pela globalização dos mercados e a internacionalização do capital produtivo e financeiro que requerem um novo enfoque do planejamento governamental, seja para orientar a alocação dos recursos na produção de bens públicos, seja para dar suporte logístico ao setor privado.

Neste contexto, a concepção de região, para efeito de planejamento ou de políticas, objetivando o desenvolvimento econômico e social, deve considerar a dinâmica das vantagens competitivas na exploração das vantagens comparativas, interagindo, o espaço e o tempo para garantir a

⁵ A metodologia para hierarquização de projetos sob o enfoque social é fundamentada na Teoria Econômica do Bem-Estar, vem sendo aplicada pelo autor em diversos PDDU's, bem como apresentada em artigos e congressos, conforme indicados nas Referências.

sustentabilidade do crescimento econômico e do desenvolvimento social com base em políticas distributivas compensatórias, respaldadas no princípio da eficiência econômica.

No caso do estado da Bahia, foram elaborados mais de 100 PDDU's, nos mais importantes municípios, não somente pela dimensão populacional das sedes municipais, mas também pela importância econômica e perspectivas de desenvolvimento econômico e social, em especial, nas áreas de potencial turístico. Este conjunto de municípios representa, significativamente, a socioeconomia e política do estado da Bahia e, portanto, pode servir de base para o ordenamento das principais políticas públicas que, direta e indiretamente, contribuirão para o desenvolvimento desses municípios, dos subespaços, das regiões e do estado.

Complementando esses PDDU's, encontram-se disponíveis os Planos Plurianuais (PPA's) em todos os municípios e do Plano Estratégico da Bahia, "*O Futuro a Gente Faz*", – com o horizonte para 2020, os quais formam um acervo significativo de estudos básicos interdisciplinares, diretrizes, programas, projetos e ações para o planejamento da próxima década. Assim, os subespaços, regiões e o estado da Bahia dispõem dos elementos necessários e provavelmente, suficientes para serem elaborados planos subespaciais e regionais compatíveis com os PDDU's de cada município e com o Plano Estratégico da Bahia.

PROCEDIMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS REGIONAIS

Propõe-se aqui uma alternativa para a elaboração de planos regionais com a metodologia de hierarquização da *viabilidade social* dos programas e projetos já contemplados nos PDDU's, que poderiam ser atualizadas com os PPA's de cada município do subespaço. Em outras palavras, uma alternativa prática de elaboração de planos subes-

paciais e/ou regionais que atenderia, por um lado, à revisão e atualização dos programas, projetos e ações de curto, médio e longo prazo, compatível com os condicionantes históricos e com os princípios do planejamento democrático: participativo, descentralizado, iterativo e interativo (*população é município é subespaço é região é Estado*); e por outro, ao fortalecimento do "Pacto Federativo", em que, a partir dos municípios, seriam definidas as

prioridades das políticas públicas, compatíveis com as aspirações da população ou do público alvo.

O enfoque *cross section* (municipal, sub-regional e estadual) e, simultaneamente, *intertemporal*, da compatibilização dos objetivos - programas, projetos e ações - elencados até então, contribuiria para um avanço significativo na implementação e gestão de todos estes PDDU's, bem como para aumentar a eficiência alocativa e de escala do uso dos recursos públicos.

Cada plano, subespacial e/ou regional, poderia ser elaborado em etapas: a primeira, a partir uma síntese integrativa de todos os programas, projetos e ações enumerados nos PDDU's; a segunda seria feita a hierarquização dos programas, projetos e ações sob a ótica da *viabilidade social*; na terceira, seriam realizados os estudos de *viabilidade econômica e financeira* para os projetos da esfera governamental; finalmente, a quarta, apresentaria um *caderno de oportunidade de negócios*⁶ para os projetos a serem implementados e executados pelo setor privado.

A elaboração de planos em subespaços regionais demandaria os seguintes passos: a) *elaborar uma síntese integrativa* a dos Planos Diretores Urbanos, com Extensão Municipal – PDDU's dos municípios em questão⁷; (b) *utilizar uma linguagem conceitual* comum dos *elementos* dos diversos planos: *macroobjetivos, diretrizes, programas, projetos e ações*; a exemplo da utilizada no PPA, "Avança

⁶ Estes cadernos já estão contemplados nos PDDU's, necessita-se, apenas, a compatibilização das propostas, em nível regional e/ou estadual.

⁷ Caso alguns destes municípios não tenham PDDU's, seria necessário elaborar um PDDU dentro da metodologia utilizada pelo PRODETUR/CAR.

Brasil”; (c) *redefinir a escala dos projetos*, ajustados às dimensões das demandas dos bens públicos e quase públicos, reduzindo ou eliminando as prováveis superposições existentes; (d) *definir uma metodologia de hierarquização* dos projetos e ações sob o enfoque social; (e) *orientar os municípios* quanto à adoção de uma linguagem comum destes elementos na elaboração de PPA’s; (f) *definir uma metodologia* comum para as avaliações “ex ante” quanto à *viabilidade econômica*, e “ex post” quanto a *eficácia e efetividade* dos programas, projetos e ações nos seus diversos níveis de agregação regional.

Procedimentos desta natureza trariam ao subespaço ou região:

(a) uma visão atualizada das demandas, prioridades e potencialidades do desenvolvimento econômico-social; (b) maior ajustamento ou compatibilização das demandas dos municípios em face do Estado e a Federação; (c) melhor definição dos níveis de responsabilidades da gestão e financiamento dos programas, projetos e ações no subespaço; (d) homogeneização dos critérios de investimento para avaliação da viabilidade econômica e social dos projetos; (e) melhor acompanhamento e avaliação da eficácia e efetividades dos programas, projetos e ações em nível municipal e do subespaço ou região.

UMA ABORDAGEM CONCEITUAL DE PLANO

Sem nenhuma pretensão de originalidade e suprimindo a necessidade de se fazer uma revisão bibliográfica sobre o conceito de PLANO e dos seus elementos constitutivos, salvo melhor juízo, a definição mais geral seria aquela que o conceitua a partir do(s) objetivo(s) preestabelecido(s). Esta definição serviria para tipificar um plano de “casamento”, de “gozo de férias”, para investimentos em atividades do setor privado e/ou público, em nível micro ou macro, de espaços urbano, municipal, regional ou nacional. Um *plano* é sempre um instrumento técnico para nortear tomadas de decisão que possibilitem alcançar um ou vários objetivos. A diferença entre esses e tantos outros tipos consiste, apenas,

na definição dos objetivos, na complexidade tecnológica, no referencial institucional, no público alvo e nos agentes tomadores de decisão. Estes são aspectos meramente históricos e, portanto, poder-se-ia definir um PLANO, como: *a formulação técnica e economicamente viável de um ou mais objetivos compatíveis, a ser(em) alcançado(s) em um determinado período a partir de meta(s), programa(s), projeto(s) e ação(s) preestabelecido(s) e hierarquizados, sob os enfoques da viabilidade econômica, financeira e social*(grifo do autor).

A partir desta definição, um plano tem duas dimensões básicas: a) *estática, atemporal* que corresponde a um corte dos seus elementos constitutivos (objetivos, programas, projetos e ações); b) *dinâmica, intertemporal* que corresponde às metas para alcançar tais objetivos, bem como, o processo *interativo* e *iterativo* do planejamento quanto a sua elaboração, implementação e gestão.

Ambas as dimensões devem refletir os condicionantes históricos: a) *do estado das artes*, que define a eficiência tecnológica; b) *da escassez dos recursos*, que impõe as condições da eficiência alocativa, de escala e econômica ou viabilidade econômica; c) *dos valores culturais e aspirações* do público alvo, geopoliticamente definidos (município, região ou país), que definem a eficiência social ou viabilidade social dos recursos a serem alocados; d) *dos arranjos institucionais e organizacionais* (público, privado), que definem as condições de implementação e gestão do plano, a serem avaliados pelos critérios de *eficácia* (execução dos projetos e ações nos prazos e custos pré-determinados) e *efetividade* (alcance dos objetivos).

Como instrumento de gestão, um plano deve ser atualizado para atender à dinâmica dos condicionantes históricos, num processo: a) *iterativo ou retroalimentador* na correção de falhas do planejamento; b) *interativo ou participativo* na democratização, entre as partes elaboradoras do plano (público alvo, tomadores de decisão e técnicos) para adaptar-se aos condicionantes históricos.

Finalmente, um plano deve ser concebido em quatro dimensões dinâmicas: a) *lógica*, que refle-

te as relações, “ex ante” de causalidade; b) *mecânica*, que reflete as mudanças do estado dos recursos naturais, ambientais e do capital humano, através da produção de bens e serviços; c) *cronológica*, que reflete a intertemporalidade das ações e dos seus impactos econômicos, sociais, políticos e ambientais; d) *expectacional*, que reflete as mudanças das expectativas dos agentes econômicos, sociais e políticos.

Os elementos constitutivos de um plano

Os elementos constitutivos dos planos seriam:

1) *As estratégias* para o desenvolvimento compatível com as vantagens comparativas e competitivas de cada sub-região e dos municípios aí inseridos; 2) *As diretrizes estratégicas*; 3) *Os macroobjetivos* a serem alcançados; 4) *As diretrizes* para alcançar os macroobjetivos; 5) *Os programas, projetos e ações* a serem contemplados; 6) *A hierarquização social dos programas, projetos e ações*; 7) *Avaliação* de pré-viabilidade econômica e financeira dos projetos; 8) *A programação* de execução dos programas, projetos e ações⁸; 9) *A definição dos critérios de avaliação* “ex post”, para social dos programas, projetos e ações; 10) *A identificação das fontes potenciais de apoio financeiro, técnico e cooperativo dos programas, projetos e ações*.

Os *macroobjetivos* definem os *objetivos gerais*, agregados a serem alcançados. No PE (Plano Estratégico) de município, região e estado, procurou-se defini-los nos campos temáticos apresentados na Proposta, e dentro do possível, compatíveis com os agentes e instituições tomadores de decisão. O enunciado de um macroobjetivo e/ou de um *objetivo específico* deve ser sempre caracterizado pela presença de um verbo de ação, no infinitivo. No caso de um objetivo específico, por exemplo: “Aumentar a arrecadação tribu-

tária”; “Aumentar a produção pesqueira”; “Reduzir mendicância”, dentre outros.

As *diretrizes* são as orientações que indicam a forma de se atingir os macroobjetivos. Considera-se diretriz a orientação que indica forma ou condição para se atingir determinado macroobjetivo ou objetivo específico.

Os *programas* - sempre mensuráveis por indicadores - expressam resultados sobre o público-alvo e devem descrever a sua finalidade com concisão e precisão. O enunciado de um programa deve ser sempre caracterizado pela presença de um verbo de ação, no infinitivo, que complete a assertiva: *este programa deverá ser capaz de...* Os *programas* são um conjunto de projetos e ações para alcançar os macroobjetivos ou objetivos específicos. Os programas devem ser expressos de forma a comunicar ao público, em uma palavra ou frase-síntese, a compreensão direta dos seus propósitos. Podem ser expressos com nomes ou frases “fantasia”. Exemplo: “Qualidade Ambiental”, “Assistência ao Trabalhador”; “Jovem Empreendedor”, etc.

Os programas podem ser classificados em: (i) *finalísticos*: resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade; (ii) *de serviços ao estado*: resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao estado, por instituições criadas para esse fim específico; (iii) *de gestão de políticas públicas*: abrange ações de gestão de

Os programas expressam resultados sobre o público-alvo e devem descrever a sua finalidade com concisão e precisão

Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; (iii) *de apoio administrativo*: engloba ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e demais programas, não têm suas despesas passíveis, no momento, de apropriação àqueles programas.

As *metas* indicam a quantidade de bens ou serviços produzidos ou executados no âmbito do programa, em prazo definido, para a consecução do objetivo pretendido.

Os *projetos* são as ações que conduzem a produtos e serviços específicos, para o consumo intermediário e/ou final. Estes são definidos por um

⁸ Programação é a definição intertemporal de implementação e execução dos programas, projetos e ações, ou seja, é a definição do encadeamento no tempo de implementação e execução dos programas, projetos e ações, de modo a garantir a otimização econômica e social dos recursos a serem utilizados (eficiência intertemporal do Plano).

conjunto de operações, limitadas no tempo, que concorrem para a expressão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto. Pode-se, para efeito de padronização, classificá-los pelas ações financiadas, totais ou parcialmente, com recursos orçamentários privados ou em parceria (governo/setor privado/ONG's, etc.).

Os *projetos estratégicos* na teoria econômica e objetivando o desenvolvimento econômico e social, são aqueles que na ordem hierárquica dos critérios de viabilidade econômica, financeira e social, otimizam os fluxos da relação *benefício/custo*: (i) *do ponto de vista financeiro*, sob a responsabilidade do setor privado; (ii) *do ponto de vista econômico*, sob a responsabilidade de governos no sentido de garantir o máximo de consumo; (iii) *do ponto de vista social*, que promove a equidade distributiva dos benefícios e custos, em especial dos *bens públicos* e *quase-públicos*, compatível com a sustentabilidade financeira do Estado e do meio ambiente biótico, abiótico e antrópico.

Os projetos estratégicos são assim identificados a partir de uma metodologia de hierarquização que quantifique: por um lado, o valor subjetivo que o *público alvo* atribui a um conjunto de *atributos ou critérios e subcritérios* de *bem-estar* por ele definido; e por outro, nos impactos dos projetos nestes critérios e subcritérios.

Estes são os projetos que têm sustentabilidade econômica e financeira e, portanto, podem garantir o emprego e renda permanente, e em consequência, produzir efeitos de sinergia e alavancagem e, finalmente, contribuir para a erradicação da pobreza e fome. Assim, os projetos estratégicos são aqueles na ordem decrescente da escala hierárquica dos critérios de viabilidade econômica e financeira, definidos pelo *Valor Presente Líquido (VPL)* e/ou pela *Taxa Interna de Retorno (TIR)*, sejam projetos de *bens públicos* e *quase-públicos*, avaliados a preços econômicos (preços sombra - *shadow prices*), sejam aqueles destinados à produção de *bens privados*, avaliados a preços de mercado.

Sugere-se, portanto, a identificação de projetos estratégicos, a partir de critérios econômicos e mensuráveis, objetivamente, ao invés de critérios *ad hoc*, idealizados pelos seus impactos possíveis sobre o emprego, renda, sinergia etc.

As *ações* conjunto de operações cujos produtos contribuem para os objetivos do programa. Uma ação pode ser de caráter normativo, administrativo, implementativo, de avaliação, de incentivo, de parceria, de regulação etc., nas três esferas de governo – ou privada. Assim como os programas, as ações podem ser classificadas em *finalísticas*, *administrativas* e *neutras*.

O *público-alvo*: população (pessoas, comunidades, categorias da sociedade, instituições, setores etc.) que possuem, em comum, algum atributo, necessidade ou potencialidade à qual se pretende atingir diretamente com os resultados esperados pela execução do programa.

FUNDAMENTOS DE ALGUNS MACROOBJETIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIALMENTE SUSTENTÁVEL

Considerando o baixo dinamismo econômico da maioria dos municípios do estado da Bahia,⁹ os condicionantes do “Pacto Federativo” e, praticamente, inexistente os graus de liberdade para a ação isolada dos governos municipais, quanto a políticas monetárias e tributárias, o desenvolvimento desses municípios, devem basear-se, nas seguintes estratégias de políticas: (i) *econômica*, quanto a dotação dos seus recursos naturais (*vantagens comparativas*) e quanto o potencial de expansão das *vantagens competitivas*, sendo estas pela incorporação de novas tecnologias na produção, gestão e comercialização dos bens e serviços produzidos; (ii) *social* na equidade distributiva dos benefícios dos bens públicos e quase-públicos produzidos à população, (iii) *ambiental*, em garantir os benefícios do desenvolvimento às populações das futuras gerações e (iv) *urbanístico*, para promover uma estrutura urbana funcional em harmonia com o patrimônio arquitetônico, garantindo o fluxo dos serviços das atividades de comércio, bem como de atividades sociais, artísticas e culturais. Portanto, um plano poderia ser estruturado a partir de macroobjetivos, como estratégias de desenvolvimento do estado, tais como:

⁹ Com a exceção dos municípios nas áreas de fronteira e região litorânea.

- Macroobjetivo 1 - “modernizar a administração pública”. A administração pública municipal passa por uma fase de transição e ajustamento em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, da reorganização do Estado para atender cada vez mais a um ambiente de transparência de suas atividades e a uma prática menos clientelista para alcançar maior equidade distributiva dos benefícios e custos das políticas públicas.
- Macroobjetivo 2 - “promover o crescimento econômico”. A base teórica utilizada para um plano regional, fundamenta-se, principalmente, em três modelos de desenvolvimento regional, que se complementam, para garantir, simultaneamente:
 - (i) o crescimento econômico da base produtiva da região; (ii) a interação dos fluxos de comércio dos bens e serviços com os municípios e fora da região; (iii) a diversificação da base produtiva (insumos, capital humano e produtos).
- Macroobjetivo 3 - “promover o desenvolvimento econômico sustentável”. O desenvolvimento sustentável de um município ou região requer uma visão da gestão pública voltada para a relação da ação do homem com a natureza e a garantia dos benefícios às gerações futuras. O nível de exploração dos recursos naturais, atualmente, e mais ainda no futuro, requer atenção especial do poder público, no sentido de reduzir as externalidades negativas (poluição) da produção e do consumo. Adicionando-se a isso, as tecnologias modernas e os processos de produção intensivos em capital, têm gerado um desemprego estrutural da mão-de-obra que rebata na migração deste contingente de desempregados para as periferias urbanas das sedes dos municípios, com a conseqüente marginalização dessa população e do crescimento de externalidades negativas do meio antrópico urbano. Para mitigar a expansão das externalidades negativas ou poluição, devido à produção de bens e serviços, torna-se necessário, não somente a prática de avaliações dos seus respectivos custos econômicos, como também de políticas redistributivas com o suporte le-

O Estatuto da Cidade veio estabelecer normas de ordem pública e interesse social que afetam diretamente a elaboração de planos diretores urbanos

gal.

- Macroobjetivo 4 - “promover o desenvolvimento social”. A qualidade de vida e o bem-estar das populações urbanas vêm se deteriorando nas grandes, médias e pequenas cidades, devido à falta de disciplinamento das ações individuais e coletivas, quanto ao uso do solo, práticas de higiene, poluição dos recursos hídricos, criminalidade, dentre outras práticas, incompatíveis com a

harmonia social e com uma melhor qualidade de vida. Ao poder público cabe, por um lado, desenvolver políticas de controle, fiscalização e, por outro, ampliar os investimentos e os serviços públicos com eficiência, eficácia e efetividade.

- Macroobjetivo 5 - promover a estruturação e ordenamento do

território urbano. Este macroobjetivo é entendido como básico para uma política de desenvolvimento e expansão urbana e um meio de expressar, hoje em dia, as exigências fundamentais da cidade, bem como parâmetro para assegurar a função social da cidade e da propriedade urbana, compatível com os princípios do desenvolvimento sustentável.

O Estatuto da Cidade veio estabelecer normas de ordem pública e interesse social que afetam diretamente a elaboração de planos diretores urbanos, desde que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Ademais, exige que um PDDU englobe o território municipal como um todo e determina que a lei que instituir seja revista, pelo menos, a cada dez anos.

CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA ECONÔMICA, FINANCEIRA E SOCIAL DE PROJETOS

Em um Plano, contemplam-se projetos para a produção de bens privados, quase-públicos e públicos a serem implementados e geridos pela iniciativa privada e/ou governamental, para os quais são utilizadas abordagens metodológicas para a análise de viabilidade financeira, sob o enfoque do

setor privado e, econômico e social, sob o enfoque governamental.

Para os bens privados e quase-públicos, que já passam pelo mercado e que dispõem de base estatística de séries históricas ou “cross-section” de preços e quantidades, a estimação da função de demanda e do excedente do consumidor é feita pelo método das *preferências reveladas* e dispensa comentários com respeito à metodologia de especificação econométrica.

No caso de novos bens privados ou de bens quase-públicos, desconhecidos em um determinado mercado, a exemplo de abastecimento de água e esgotamento sanitários desprovidos, nas comunidades rurais, a estimação da função de demanda é recomenda-

da pelo método da *análise contingente*,¹⁰ estimação da *máxima disposição a pagar* (DAP), quando se trata de um projeto específico ou projetos não complementares. Quando se tratam de projetos complementares ou um projeto específico com vários atributos ou características que determinam o seu valor ou preço, recomenda-se o método de *preços hedônicos*.¹¹

A estimação da função de demanda pelo método de preços hedônicos tem sido utilizada em programas de requalificação urbana, definidos por um conjunto de projetos complementares, tais como *drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, pavimentação, contenção de encostas, equipamentos públicos, etc.*

Deve-se salientar que os métodos de avaliação de viabilidade com base nos preços revelados, avaliação contingente e de preços hedônicos para estimar a função de demanda, podem ser usados para bens privados, quase-públicos e públicos. A utilização de cada um depende da existência ou não de informações confiáveis de mercado, sendo que nos dois últimos casos dependem das especificidades dos produtos quanto aos seus principais atributos

determinantes de valor econômico.

Na avaliação financeira considera-se apenas a relação atualizada dos fluxos monetários de caixa durante todo o horizonte do projeto. Nessa avaliação, não se considera o financiamento do projeto, além do que todas as receitas e custos são computados a preços de mercado.

Na avaliação econômica, os fluxos de receitas e custos são atualizados e quantificados a preços

econômicos (preços sombra) que nada mais são que preços de mercado corrigidos por fatores de conversão, que levam em consideração as distorções de imperfeições dos mercados de insumos e fatores, bem como dos impostos, taxas e subsídios e das principais externalidades tecnológicas (que

não passam pelo mercado, direta ou indiretamente) ambientais, sociais etc. geradas pelo projeto. Os indicadores mais utilizados para seleção de projetos são:

(i) valor presente líquido (VPL) é definido como

$$VPL = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

onde: B_t e C_t são os fluxos de benefícios e custos durante a vida útil do projeto no período T e r é a taxa de juros ou taxa de desconto destes fluxos.

(ii) taxa interna de retorno (TIR).

A TIR é a taxa de desconto, t , que torna o VPL de um projeto igual a zero:

$$\sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+\hat{o})^t} = 0$$

Os critérios econômicos são objetivamente quantificáveis e não são sujeitos a juízo de valor.

Na avaliação social, além das correções estabelecidas na avaliação econômica, incorporam-se fatores de conversão nos preços dos elementos dos fluxos de benefícios e custos devido a *juízo de valor* dos diversos segmentos e/ou classes sociais do público alvo quanto aos impactos do projeto na distribuição de renda, do emprego e do consumo e/ou

¹⁰ Este método vem sendo amplamente aplicado no Brasil e tem como referência básica o texto de Mitchell e Carson (1989).

¹¹ A fundamentação teórica deste método encontra-se em Lancaster (1966, p. 132-157).

na sua distribuição espacial entre regiões, áreas urbanas, bem como devido ao mérito dos bens e serviços ofertados pelo projeto.

Os critérios sociais são sujeitos a juízo de valor, como a distribuição dos benefícios e custos e o emprego entre classes sociais, entre a população rural e urbana etc. e, portanto, o valor subjetivo atribuído a tais critérios, pode diferir através dos beneficiários. De forma análoga, os impactos ambientais e outras externalidades, positivas e negativas, embora sejam passíveis de uma avaliação objetiva, encerram questões distributivas dos ganhos e perdas entre indivíduos, classes sociais, espaços geopolíticos e entre gerações, de modo que o valor dos ganhos e perdas atribuídos difere entre os indivíduos ou grupos do público alvo.

A avaliação econômica com base no método da avaliação contingente

A avaliação contingente é um método que tem sido bastante utilizado por instituições internacionais de financiamento, no sentido de quantificar de forma racional e rigorosa benefícios de projetos públicos, não transacionados em mercados, antes, inimagináveis de serem quantificados. Fundamentada na teoria econômica, a avaliação contingente extrai dos próprios agentes econômicos, através de pesquisas diretas com consumidores e/ou usuários, o valor que eles atribuem ou estão dispostos a pagar por bens públicos ou quase-públicos. Nesse sentido, o Método da Avaliação Contingente (MAC) supre a falta de mercado desses bens, criando e apresentando para os agentes econômicos, mercados hipotéticos.

A avaliação contingente apresenta aos agentes econômicos um conjunto de questões referentes a bens públicos de modo a fazer com que eles revelem suas preferências por tais bens e, assim, determinar o valor que eles estariam dispostos a pagar para usufruírem uma determinada melhoria na oferta dos mesmos. Ao valorar um bem, o MAC elege o consumidor como o centro das atenções (princípio da soberania do consumidor), dispensando a necessidade de recorrer a juízos de valor, implícitos em uma função de utilidade igualitária. Além disso, o MAC toma por base um conjunto de pressupostos, tais como dotação de

recursos (renda ou riqueza), características e atributos pessoais, entre outros. Todos esses elementos são importantes na mensuração acurada do valor de bens públicos e fazem com que o MAC seja o único método não enviesado, pelo menos quanto à forma de lidar com as informações distributivas.¹²

A avaliação econômica com base na função de preço hedônico

O método do preço hedônico é outra alternativa desenvolvida para solucionar, em termos práticos, questões relativas à valoração de bens públicos ou quase-públicos. Este método suplanta as limitações da teoria econômica do consumidor no que concerne aos problemas referentes a substitutibilidade e complementaridade dos bens, em relação à existência de suas propriedades intrínsecas ou atributos. A abordagem dos preços hedônicos ou preços implícitos surge da contribuição oferecida por Lancaster (1966), o qual argumenta, que as intrínsecas características que fazem de um bem particularmente diferente de outro estavam omitidas da teoria econômica do consumidor. Para esse autor, os bens são medidos pelas suas características, restritas àquelas propriedades que se mostram relevantes para a escolha das pessoas, e o consumidor exerce preferências a partir desses fatores, maximizando utilidade. Nesse sentido, os bens podem oferecer múltiplas características em proporções fixas e são essas características, não os produtos em si, que geram preferências aos consumidores. Essa é, de fato, a principal inovação teórica da abordagem de Lancaster.

A abordagem de preços hedônicos foi marcada com o trabalho de Rosen (1974), que fundamenta sua tese em dois pilares básicos: o fato de o produto ser, objetivamente, medido por um vetor de características ou atributos, o chamado preço hedônico ou preço implícito. Os bens são valorados pelo leque de características e diferenciação importantes para os agentes de decisão de escolha. Esses bens, por fim, podem ser tratados como um pacote de características e os

¹² A modelagem do método da avaliação contingente pode ser encontrada em inúmeros trabalhos, conforme indicados nas Referências.

preços de mercado observados podem ser avaliados a partir dessas características, revelando assim a estrutura da demanda de tais características.

Este método foi utilizado pela *AST Consultoria e Planejamento Ltda*¹³ para avaliar a viabilidade econômica de diversos projetos complementares, de revitalização de áreas populacionais de baixa renda, que compõe o Programa Viver Melhor II, em implementação pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia.

É importante observar que tanto o método da *avaliação contingente*, quanto o método de *preços hedônicos*, buscam estimar uma função de demanda, o que lhes garante fazer parte do *main stream* da teoria econômica da escolha ótima. Não se tratam de métodos de valoração definidos de forma *ad hoc* ou métodos de estimação indireta com base no custo de oportunidade, tais como: os métodos de valoração com base em *custos de viagem* para projetos recreativos; *gastos defensivos* ou preventivos para reduzir o risco de um bem público (poluição sonora, acidente naturais, pragas etc.); *custos de saúde* (água potável, esgotamento sanitário, drenagem etc.); *produtividade marginal* que mede o impacto de um projeto no aumento ou diminuição da produção, dentre outros. Tais métodos de valoração de custos ou benefícios econômicos de bens públicos e quase-públicos, freqüentemente são utilizados, mas carecem de robustez teórica, para avaliar a eficiência econômica e social de alocação, especialmente, de recursos públicos.

A avaliação social com base na função de preço social hedônico

A modelagem dos critérios da avaliação da viabilidade social proposta pelo autor, a seguir, deve ser entendida, que não se trata de critérios que fogem o *main stream* da teoria econômica do Bem-Estar, tais como o critério de *custo efetividade*, de *impac-*

to distributivo na renda e emprego, dentre outros, ou seja, critérios de avaliação social de projetos, definidos de forma *ad hoc*, que apenas poderia ser utilizado como um indicador da eficiência tecnológica ou de gestão do uso dos recursos para alcançar um determinado objetivo. Tão pouco, o conceito de social está associado as políticas distributivas de bens, com base no princípio de *justiça social*, como formulada na teoria da “justiça com equidade” de Rowls, bem como com o conceito de “capacidades” da teoria do desenvolvimento humano de Amartya Sen, e mesmo com o conceito de “Bem Público” da Teoria de Estado de Bobbio (SILVA, 2005). Trata-se aqui de resgatar o conceito de social a partir da agregação das preferências individuais, ou seja, do público alvo para quem as políticas públicas ou programas e projetos são direcionadas.

Os fundamentos teóricos para a avaliação social estão centrados em uma *estrutura de preferência social hedônica*, definida por Maia e Silva (2004) e Maia et. al. (2005). Estes autores propõem uma modelagem para contornar o Teorema da Impossibilidade formulado por Arrow¹⁴ (VARIAN, 2000, p. 601), estimar uma função social de bem-estar, cujos parâmetros são os atributos ou critérios de avaliação de bem-estar de um público alvo em um determinado momento. Trata-se, neste enfoque, de uma tentativa de modelar a função de bem-estar social formulada por Bergson e Samuelson, utilizando a abordagem da teoria do consumidor de Lancaster (1966), na qual a escolha do consumidor é determinada pelos principais atributos do bem, ou seja, a utilidade do bem é determinada pelos seus principais atributos. Este é o enfoque do método hedônico de determinação de preço ou valor nas análises de viabilidade econômica e financeira, seja para os bens privados, seja para os bens públicos, sendo neste caso, especialmente quando se trata de um conjunto de projetos complementares.

Seguindo este enfoque e com base na metodologia da escolha múltipla, desenvolvida por Saaty e

O conceito de social está associado as políticas distributivas de bens, com base no princípio de justiça social

¹³ Empresa vencedora da Concorrência Pública (Convite n. 016/04 da SEDUR/CONDER do estado da Bahia) para avaliar a viabilidade dos projetos de revitalização urbana do Programa Viver Melhor II.

¹⁴ Professor da Universidade de Stanford, Estados Unidos e Ganhador do Prêmio Nobel em Economia.

Forman (1992), a estrutura de preferência agregada dos diversos segmentos ou classes sociais de um público alvo (função social de bem-estar ou de preços hedônicos), pode ser expressa por um conjunto de atributos de bem-estar. Este enfoque, estaria coerente com a formulação da demanda de Lancaster e com os estudos de Domenich e McFadden (VARIAN, 2000, p. 71). Embora, nesta função social de preços hedônicos, em vez de ser especificada uma equação econométrica para estimar os coeficientes destes atributos de bem-estar, utilizam-se as medianas dos valores relativos, aos pares, que o público alvo atribui aos critérios e sub-critérios, tomando-se um dos critérios como referência.

Para homogeneizar a heterogeneidade das dimensões das medidas quantitativas e qualitativas dos valores relativos que o público alvo atribui aos critérios e subcritérios de bem-estar, utilizar-se-á o modelo matricial - definido por um conjunto de elementos e não por números -. Estes valores relativos são formatados em uma *matriz diagonal* de critérios, não singular, sendo o seu vetor característico os preços ou valores relativos dos critérios e subcritérios.

Complementarmente, para avaliar e/ou hierarquizar um conjunto de projetos, sob a ótica social, constroem-se, de forma semelhante, uma *matriz diagonal de impactos*, definida pelo valor relativo, aos pares, do impacto de cada projeto sobre cada subcritério, tomando um dos projetos como referência.

O produto destas duas matrizes define o vetor de fatores de conversão a serem aplicados nos indicadores de viabilidade de cada projeto, ou seja, no Valor Presente Líquido (VPL) e/ou na Taxa Interna de Retorno (TIR).

A lógica e a natureza do indicador de viabilidade social

Esta metodologia de avaliação social permite comparar projetos quanto aos benefícios e custos a partir de uma estrutura de preferência dos diversos indivíduos, grupos, segmentos, etc. do público alvo, definidos no VPL e/ou TIR de forma objetiva, expressada em uma escala de valor monetário. Isso

pode ser feito pelo fato dessas matrizes recíprocas, não singulares e com a diagonal unitária - embora os seus elementos não representem valores cardinais - estarem associadas univocamente a um autovetor e a uma raiz característica ("*eigenvector* e *eigenroot*"), ou seja, a um número puro.¹⁵ Considerando-se apenas a matriz de critérios, a título de exemplo, o procedimento operacional é o seguinte:

Considerando-se apenas a matriz de critérios, a título de exemplo, o procedimento operacional é o seguinte: (i) Constrói-se a matriz de critérios definida pela mediana da amostra dos valores relativos aos pares de cada critério valorado por cada indivíduo da amostra $C_{(c,c)}$, sendo $c = (1....k)$ critérios; (ii) Calcula-se o vetor característico normalizado $VC_{(c,1)}$ da matriz de critérios $C_{(c,c)}$; (iii) Constrói-se a matriz de impactos definida pelo valor do impacto relativo, aos pares, de cada projeto com relação a cada critério, $IC_{(n,n)}$, sendo $n = (1....n)$ projetos; (iv) Calcula-se o vetor característico $VIC_{(n,1)}$ de cada $IC_{(n,n)}$; (v) Constrói-se a matriz desses vetores característicos $MVIC_{(n,c)}$; (vi) Multiplica-se $MVIC_{(n,c)} \times VC_{(c,1)} = VPC_{(n,1)}$.

O vetor $VPC_{(n,1)}$ corresponde à posição hierárquica de cada projeto, ou seja: o produto da matriz de vetores característicos do impacto de cada projeto, pelo vetor característico da matriz de critérios com base na mediana da valoração relativa de cada indivíduo do público-alvo sobre os critérios. Este vetor hierarquizado indica a importância relativa, sob a ótica social de cada projeto com respeito aos critérios e, portanto, pode ser utilizado como fator de conversão do VPL e da TIR de cada projeto.

(i) Constrói-se a matriz de critérios definida pela mediana da amostra dos valores relativos aos pares de cada critério valorado por cada indivíduo da amostra $C_{(c,c)}$, sendo $c = (1....k)$ critérios; (ii) Calcula-se o vetor característico normalizado $VC_{(c,1)}$ da matriz de critérios $C_{(c,c)}$; (iii) Constrói-se a matriz de impactos definida pelo valor do impacto relativo, aos pares, de cada projeto com relação a

¹⁵ Métodos de hierarquização, a partir de critérios de voto de maioria, simples ou indexado, do método Delphy, dentre outros, são práticas grosseiras, não somente do ponto de vista teórico, como do ponto de vista aritmético e estatístico, porque não são consistentes com o princípio de transitividade.

cada critério, $IC_{(n,n)}$, sendo $n = (1....n)$ projetos; (iv) Calcula-se o vetor característico $VIC_{(n,1)}$ de cada $IC_{(n,n)}$; (v) Constrói-se a matriz desses vetores característicos $MVIC_{(n,c)}$; (vi) Multiplica-se $MVIC_{(n,c)} \times VC_{(c,1)} = VPC_{(n,1)}$.

O vetor $VPC_{(n,1)}$ corresponde à posição hierárquica de cada projeto, ou seja: o produto da matriz de vetores característicos do impacto de cada projeto, pelo vetor característico da matriz de critérios com base na mediana da valoração relativa de cada indivíduo do público alvo sobre os critérios. Este vetor hierarquizado indica a importância relativa, sob a ótica social de cada projeto com respeito aos critérios e, portanto, pode ser utilizado como fator de conversão do VPL e da TIR de cada projeto.

É nisto em que consiste, segundo os autores, o elo que integra a avaliação de viabilidade econômica e a avaliação social, com base nos fundamentos da teoria econômica do bem-estar: postulado de preferência e seus axiomas de transitividade e indiferença na escolha.

A Figura 1 espelha um exemplo, simplificado da interação direta da matriz de impactos das ações e projetos na matriz de critérios, ou seja: o produto da $MVIC_{(NC)}$ pelo $VC_{(C,1)}$, define o vetor $VPC_{(n,1)}$ dos fatores de conversão ou pesos hierárquico do valor social de cada projeto elencado em um Plano.

A HIERARQUIZAÇÃO DA VIABILIDADE SOCIAL DE PROJETOS

Apresenta-se nesta seção, a título de exemplo, sumariamente, na Figura 2, os resultados da hierarquização da viabilidade social dos projetos do PDDU do município de Itambé do estado da Bahia. Vale salientar, que este exemplo de hierarquização não passou pela avaliação da viabilidade financeira e econômica, uma vez que os projetos, ora listados, ainda não foram elaborados, o que, provavelmente, poderá modificar esta ordem hierárquica. Todavia a metodologia, em si, garante uma ordenação dos projetos em conformidade com o princípio de transitividade, pelo caráter cardinal do indicador de ordenação.

Foram calculados os pesos relativos resultantes da matriz de critérios e subcritérios mostrando que, os critérios alimentação, meio ambiente, educação, saúde e segurança, obtiveram o mesmo fator de correção, ou seja, 0,176. Esses critérios são três vezes mais importantes que auto-estima e lazer, que possuem um fator de correção igual a 0,059. Conclui-se, portanto, que os projetos que tenham maior impacto sobre alimentação, meio ambiente, educação, saúde e segurança; vai gerar uma maior contribuição para o aumento do bem-estar social da população de Itambé.

FIGURA 1
Inter-relação de impactos de projetos com os critérios de bem-estar

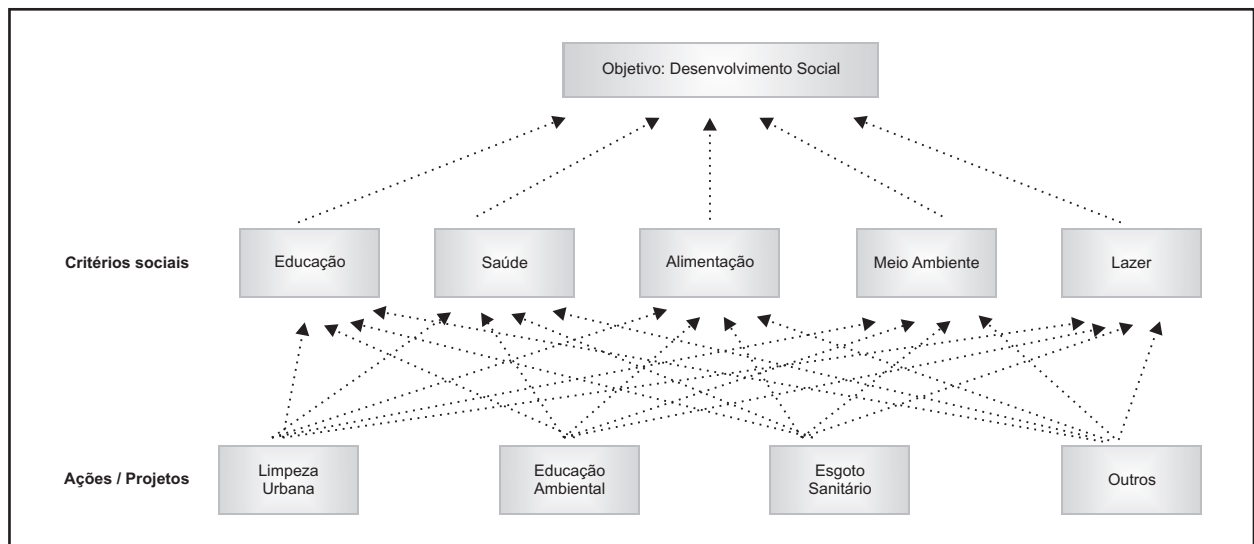


Figura 2
Elenco de Projetos Hierarquizados

Projetos e Ações	Fator	Posição
Instalação de um matadouro	0,080	1º
Processamento da carne	0,076	2º
Projeto de organização administrativa	0,062	3º
Incubadoras para artesanatos diversos (pedras semipreciosas, couro e peles, culinária)	0,062	4º
Lapidação de pedras semipreciosas	0,049	5º
Beneficiamento das sedes distritais com o programa de municipalização do ensino	0,045	6º
Construção de unidade de ensino médio profissionalizante com práticas agrícolas (1)	0,044	7º
Criação de espaços de convivência para os idosos	0,035	8º
Construção de um mercado para o artesanato	0,035	9º
Identificação de locais apropriados para a exploração de materiais de empréstimo (2)	0,031	10º
Melhoria de sistemas de drenagens das águas pluviais da sede e distritos	0,031	11º
Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário - SES cidade e demais núcleos urbanos	0,028	12º
Despoluição e recuperação paisagística dos rios Verruga e Pardo no entorno da zona urbana	0,027	13º
Educação ambiental nas áreas urbanas e rurais	0,027	14º
Projeto de disposição de efluentes líquidos industriais	0,026	15º
Implantação de aterro sanitário para a disposição de resíduos sólidos	0,025	16º
Elaboração de Código tributário	0,024	17º
Recomposição das matas ciliares	0,024	18º
Legislar o uso do solo	0,024	19º
Criação de novas áreas de lazer e conservação das existentes	0,024	20º
Codificar a Postura das Construções	0,023	21º
Processamento do leite	0,020	22º
Ordenamento de exploração de argila, areias, pedreiras e pedras ornamentais	0,020	23º
Construção de lavanderias comunitárias	0,020	24º
Integração dos portadores de deficiência aos meios produtivo e social (3)	0,019	25º
Treinamento e capacitação dos funcionários da Prefeitura	0,017	26º
Criação de núcleos ou cooperativas de produção artesanal (4)	0,017	27º
Programa de recuperação de áreas degradadas por atividade de mineração;	0,016	28º
A melhorias do Sistema de Abastecimento de Água - SAA - sede municipal e distritos	0,015	29º
Elaboração de Cadastro imobiliário	0,014	30º
Construção de balanças e postos fiscais nas divisas do município	0,014	31º
Controle de erosão e desassoreamento dos rios (5)	0,013	32º
Programa de expansão da horticultura	0,009	33º
Programa de aumento da produtividade do rebanho pecuário	0,007	34º

Fonte: AST Consultoria e Planejamento Ltda, PDDU de Itambé-Ba.

(1) e outras atividades mais presentes no município, de modo também a beneficiar as sedes distritais.

(2) (areia, argila, cascalho e pedra), a serem usados nas obras civis das zonas urbanas, estradas e demais obras de arte a serem construídas

(3) através de projetos de retirada das barreiras arquitetônicas e desenvolvimento de campanha de incentivo à inclusão do portador de necessidade especial

(4) em couro, minério, artesanato carnes, derivados do leite, culinária, doces, etc.

(5) Verruga, Pardo, Catolezinho e São José da Colônia

O resultado obtido na hierarquização dos projetos a partir do modelo da função social de preços hedônicos, aqui adotado, mostra, que quanto maior é o coeficiente na coluna de *fator*, maior é a importância relativa do projeto, em termos de bem-estar social. É importante ressaltar que a posição, da ordem hierárquica de cada projeto reflete, por um lado, o valor subjetivo que a comunidade atribuiu aos critérios (saúde, educação, auto-estima, alimentação, lazer e cultura, segurança e meio ambiente) e por outro, o impacto de cada projeto sobre esses critérios. Como explicado, anteriormente, o valor subjetivo atribuído aos critérios pela comuni-

dade foi explicitado através de uma comparação aos pares destes critérios, tomando-se o critério saúde como referência.

O caráter da medida cardinal da posição hierárquica de cada projeto agrega um conhecimento de fundamental relevância para os tomadores de decisão: pode-se afirmar, objetivamente, que o projeto de *instalação de um matadouro*, que ocupa a primeira posição proporcionará 6%, a mais de benefício social, do que o projeto de *processamento de carne*, que ocupa a segunda posição, ou 220% a mais, do que o projeto de *aterro sanitário para resíduos sólidos*, que ocupa a 25ª posição hierár-

quica. Este resultado, certamente, vai de encontro às avaliações subjetivas da maioria dos tomadores de decisão governamental, em especial de ambientalistas e mesmo das populações, de que um *aterro sanitário* traz maior benefício social à uma população do que a implantação de um matadouro.

É provável que este resultado cause espanto ao leitor e aos tomadores de decisão do governo municipal de Itambé, mas, este resultado reflete, salvo melhor juízo, a estrutura de preferência do público alvo do PDDU de Itambé, quando foi realizada a pesquisa, a partir dos procedimentos metodológicos expostos acima. Esta pesquisa deveria ser realizada, anualmente, para captar as mudanças na estrutura de preferência da população e assim, ser refeita a hierarquização dos projetos contemplados no PDDU.

CONCLUSÕES

Este artigo tratou de esboçar, topicamente, um retrospectivo histórico do planejamento no Brasil, desde os planos nacionais aos planos de desenvolvimento integrados, para sugerir um conceito de região a partir das vantagens comparativas e competitivas setoriais, bem como aquelas de caráter político e institucionais para a sua elaboração, implementação e gestão.

Para planos regionais, buscou-se observar a importância de resgatar os PDDU's elaborados, em especial no estado da Bahia e ampliá-los para subespaços e/ou regiões, a serem implementados através de consórcios, garantidos tanto pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e pela Lei de Consórcios (Lei 11.107/2005), e legitimadas pela participação do público alvo tanto no processo de elaboração, quanto na gestão dos planos.

Definiu-se um plano, a partir dos objetivos nele formulados, compatíveis e exequíveis, dado, por um lado com o estado das artes (tecnologia) e por outro, os condicionantes históricos (políticos e culturais etc.), sustentados pelos critérios operacionais de avaliação da viabilidade econômica, financeira e social dos programas, projetos e ações implementadoras e gestoras do plano.

Foi proposta uma definição dos elementos cons-

titutivos de um plano, bem como, de macro-objetivos para torná-los operacionais e objeto de análise comparativa e avaliações objetivas *ex ante* para o processo decisório de tomadas de decisão e escolha dos programas, projetos e ações, e *ex post* do processo de implementação e gestão. Tratou-se de esboçar um modelo taxonômico, menos que uma metodologia para a elaboração de um plano, tendo como exemplos, a indicação de macroobjetivos, os quais podem ser redefinidos para atenderem os objetivos de curto, médio e longo prazos e/ou outra classificação, mais adaptável às circunstâncias históricas de cada município ou de cada sub-região.

Indicaram-se, sumariamente, os critérios de avaliação econômica e financeira de projetos, consistentes com a teoria econômica da escolha ótima, contrastando-os com critérios de valoração *ad hoc*, geralmente, utilizados para avaliar os projetos de bens públicos e quase-públicos.

Apresentaram-se os fundamentos e o modelo operacional de avaliação da viabilidade social de projetos, a partir de uma função social de preços hedônicos, aplicada na hierarquização dos principais projetos elencados no PDDU de Itambé.

Os fundamentos da teoria do bem-estar econômico expandido para o bem-estar social, a partir da teoria da demanda de preços hedônicos de Lancaster (1966) e da modelagem matricial de Saaty, confrontam-se com o teorema da impossibilidade de Arrow pela garantia do princípio de transitividade da escolha ótima. Portanto, garantem maior robustez do ponto de vista teórico e operacional do ponto de vista prático, para comparar a viabilidade de projetos com base em um conjunto de critérios e sub-critérios de bem-estar, condizentes com o princípio de alocação eficiente dos recursos, sob o enfoque social e, finalmente, como ponto de partida para a implementação e execução de um plano de desenvolvimento econômico e social.

Finalmente, conclui-se que um plano, passa a ser uma estratégia de gestão, seja de empresas privadas ou públicas, seja de governos, em seus diversos níveis. Diferenciar o planejamento ou planos como estratégicos e não estratégicos, não passa de modismos, impressionistas. A diferença conceitual entre planos seja para gerência da empresa privada ou pública, seja na gestão

de governos consiste, por um lado na vontade e definição política dos seus objetivos e, por outro, na qualidade técnica de sua elaboração, quanto a sua exequibilidade, condicionada a viabilidade econômica, financeira e social dos programas, projetos e ações. O fracasso da execução de alguns planos se dá pela qualidade de sua formulação e não por serem ou não planos estratégicos, ou mesmo pela falta de recursos, que por definição são sempre escassos, para atender, plenamente, às necessidades humanas, individuais e/ou coletivas.

Objetivos incompatíveis com a disponibilidade de recursos no curto, médio e longo prazo; a rigidez da gestão em, iterativamente, adaptar-se aos condicionantes históricos de mercado e/ou políticos e; finalmente, a indefinição de uma hierarquização dos programas, projetos, com base na objetividade da eficiência ou viabilidade econômica, financeira e social, sendo esta alcançada, iterativamente, com a participação do público alvo; são as causas do fracasso do planejamento.

REFERÊNCIAS

- ARROW, K. J. Discounting and public investment criteria. In: KNEESE, V.; SMITH, S. C. (Ed.). *Water research*. Baltimore, USA: Johns Hopkins Press, 1966. p.13-32.
- BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. *PPA 2000-2003*. Procedimento para elaboração de programas. Brasília, 1999.
- _____. *PPA 2000-2003*. Orientação estratégica do presidente da república. Brasília, 1999.
- BROSE, M. Avaliação em projetos públicos de desenvolvimento local: o caso do Projeto PRORENDA no Rio Grande do Sul. In: FISCHER, Tania (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade/PDGS, 2003. p. 194-211.
- BUARQUE, S. C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. 2. ed. ver. ampl. Brasília: IICA, 1999.
- CHRISTALLER, W. *Central places in Southern Germany*. Translated by C. W. Baskin. Original German ed. 1933. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1966.
- DASGUPTA, P. A comparative analysis of the UNIDO guidelines and the OECD manual. *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, n. 34, p. 33-52, 1972.
- HARRY, W. R. *Regional growth theory*. London: The Macmillan Press, 1974.
- HIRSCHMAN, A. O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale U.P., 1958.
- ISARD, W. Location theory and trade theory: short-run analysis. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 68, n. 1, p. 305-20, 1954.
- _____. *Methods of regional analysis*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1960.
- LANCASTER, K. A new approach to consumer's theory. *Journal of Political Economy*, v. 74, p. 132-157, 1966.
- LITTLE, I. M. D.; MIRRLEES, J. *A project appraisal and planning for developing countries*. New York: Basic Books, 1974.
- LÖSCH, A. *Die raumliche ordnung der wirtschaft* (Jena 1943). Translated by W. H. Woglom as *The economics of Location*. New Haven, Conn.: Yale U.P., 1954.
- LUSTOSA, P. H. Avaliação da indução do desenvolvimento local sustentável: uma proposta de metodologia. FISCHER, Tânia (Org.). *Gestão do desenvolvimento e poderes locais, marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade/ PDGS, 2003.
- MAIA, J. A. F.; SILVA, S. A. Metodologia para avaliação de políticas públicas. In: ENCONTRO REGIONAL DA ANPEC, 11º. *Anais...* Fortaleza, jul. 2004.
- _____. Abordagem metodológica para o planejamento econômico e social: um estudo de caso. *Bahia Análise & Dados: retrospectiva 2004 e perspectivas*. Salvador: SEI, v. 14. n. 3, p. 645-658. dez. 2004.
- MAIA, J. A. F.; CARRERA-FERNANDES, J.; SILVA, S. A. A avaliação econômica de programas sociais através da função de preços hedônicos: o caso do programa Viver Melhor II na Bahia. In: FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO e ENCONTRO REGIONAL DA ANPEC, 10, 2005, Fortaleza. *Anais ...* Fortaleza: ANPEC/BNB, 2005.
- MITCHELL, R. C.; CARSON, R. T. *Using surveys to value public goods: the contingent valuation method*. Washington, D.C.: Resources for the Future, 1989.
- MYRDAL, G. *Economic theory and underdeveloped regions*. (Duckwork, 1957).
- RICHARDSON, H. W. *Regional growth theory*. London: The Macmillan Press, 1977.
- SAATY, T. L.; FORMAN, E. H. *The analytic hierarchy process*. The Hierarchon: A Dictionary of Hierarchies, v. 5, AHP Series, RWS Publ., 1992. 496 p.

SAMPAIO, E. O. A noção de espaço e suas representações analíticas. In: *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON-Ba., 2005. p. 51-78.

SEPULVEDA, O. G. Desenvolvimento econômico e economia regional: de Perroux a Lasuén. In: *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON-Ba., 2005. p.13-30.

SILVA, Frederico Barbosa et al. *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Organizadora Luciana Jaccound, Brasília: IPEA, 2005.

ROSEN, S. Hedonic prices and implicit markets: production differentiation in pure competition. *Journal of Political Economy*, n. 82, p. 34-55, 1974.

VARIAN, H. R. *Microeconomia*: princípios básicos, uma abordagem moderna. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

WANDERLEY, L. A. Globalização, desenvolvimento regional e novos cenários da economia. In: *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON-Ba., 2005. p. 31-47.

Normas para publicação

ORIGINAIS APRESENTADOS

- Os textos serão submetidos à apreciação de membros do Conselho Editorial;
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados à publicação;
- O autor será notificado da aceitação ou recusa do seu trabalho. Em caso de recusa o parecer será enviado ao autor. Os originais não serão devolvidos. Quando aceito e publicado, receberá 02 exemplares.
- Serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- Serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista. Não serão pagos direitos autorais.

OS ARTIGOS DEVEM:

- Ser enviados em disquete ou CD-ROM acompanhados de cópia impressa, ou e-mail, nos casos de texto sem imagem;
- Incluir os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5; margem esquerda de 3 cm, direita de 2 cm, superior de 2,5 cm e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- Ter no mínimo 10 páginas e no máximo 20;
- Vir acompanhados de resumo, com no máximo 10 linhas (entrelinhas simples), abstract, 5 palavras-chave e key words;
- Apresentar uma padronização de títulos de forma a ficar claro o que é TÍTULO, SUB-TÍTULO, etc.;
- As tabelas e gráficos devem vir no programa no qual foi elaborado (excel, etc.), conter legendas e fontes completas, e as respectivas localizações assinaladas no texto;
- Indicar a localização exata para inserção de desenhos, fotos, ilustrações, mapas, etc., que, por sua vez, devem vir acompanhados dos originais, de sorte a garantir fidelidade e qualidade na reprodução;
- Destacar citações que ultrapassem 3 linhas, apresentado-as em outro parágrafo com recuo de 1cm, entrelinha simples e tamanho de fonte 10 (NBR 10.520 da ABNT);
- Evitar as notas de rodapé, sobretudo extensas, usando-as apenas quando realmente houver necessidade, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor. Devem aparecer na mesma página em que forem citadas;
- Conter referências bibliográficas completas e precisas, adotando-se os procedimentos a seguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- No transcorrer do texto, o trabalho de onde foi retirada a citação é identificado pelo nome do autor e a data, que aparecem entre parênteses ao final da citação. Ex: (SANTOS, 1999)
- No final do artigo deve aparecer a referência bibliográfica completa, por ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6.023 da ABNT.

EXEMPLOS:

Para Livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio Baiano: depoimentos para sua história*. Salvador, Associação Comercial da Bahia, 2002, 206 páginas.
 - Livro: Comércio Baiano: depoimentos para sua história (Título: Comércio Baiano; Subtítulo: depoimentos para sua história)
 - Autor: Jafé Borges e Gláucia Lemos
 - Editor: Associação Comercial da Bahia
 - Local de edição: Salvador
 - Ano da edição: 2002
 - Volume da edição: 206 páginas

Para Artigos:

- SOUZA, L. N. de. Essência X Aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.12, n.3, p.51-60, dez.2002.
 - Artigo: Essência X Aparência: o fenômeno da globalização
 - Autor: Laumar Neves de Souza
 - Publicação: Bahia: Análise & Dados
 - Editor: SEI
 - Local de edição: Salvador
 - Data de edição: dezembro de 2002
 - Volume da edição: 12
 - Número da edição: 3
 - Páginas referentes ao artigo: 51 a 60
 - A data escolhida para a referência pode ser a da edição utilizada ou, preferivelmente, a data da edição original, de forma a ficar clara a época em que o trabalho foi produzido. Neste caso é necessário colocar as duas datas: a da edição utilizada, para que a citação possa ser verificada e a da edição original;
 - O nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer sempre em itálico.