

BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.25 • n.1 • JAN./MAR. 2015

ISSN 0103 8117

RETROSPECTIVA 2014 E PERSPECTIVAS: OS NOVOS RUMOS DO DESENVOLVIMENTO





BAHIA ANÁLISE & DADOS



ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 25

n. 1

p. 1-258

jan./mar. 2015

Governo do Estado da Bahia
Rui Costa

Secretaria do Planejamento (Seplan)
João Leão

Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia (SEI)
Eliana Boaventura

Diretoria de Indicadores e Estatísticas
Gustavo Casseb Pessoti

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

Conselho Editorial

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

Editoria-Geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Coordenação Editorial

Luiz Mario Ribeiro Vieira
Pedro Marques de Santana

Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)

Augusto Cezar Pereira Orrico

Coordenação de Produção Editorial

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Editoria de Arte e de Estilo

Ludmila Nagamatsu

Revisão de Linguagem

Laura Dantas (port.)

Capa

Julio Vilela

Design Gráfico

Editoração

Nando Cordeiro

Coordenação de Biblioteca e Documentação (Cobi)

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Normalização

Eliana Marta Gomes da Silva Sousa
Isabel Dino Almeida

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2015.
v.25
n.1
Trimestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 300 exemplares

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



SUMÁRIO

Apresentação	5	Análise da execução do Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de Ilhéus e Itabuna, na Bahia <i>Jefferson da Silva Ramos</i> <i>Angye Cássia Noia</i>	119
SEÇÃO 1: RETROSPECTIVA E NOVOS RUMOS DO DESENVOLVIMENTO	7		
A conjuntura da economia baiana no octênio 2007-2014: crise e oportunidade <i>Bruno Neiva</i> <i>Carla do Nascimento</i> <i>Elissandra Britto</i> <i>Jorge Caffé</i> <i>Pedro Marques</i>	9	Polo de Informática de Ilhéus (PII): trajetória, características, percepção de atores e perspectivas para o setor <i>Angye Cássia Noia</i>	137
Tendências recentes e perspectivas para a economia baiana <i>Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti</i> <i>Gustavo Casseb Pessoti</i>	31	Os significados dominantes da produção de vinhos do Vale do São Francisco <i>Angela Cristina Rocha de Souza</i> <i>Sérgio Carvalho Benício de Mello</i> <i>Maria Iraê de Souza Corrêa</i>	157
Desenvolvimento regional, federalismo e guerra fiscal: perspectivas do Convênio ICMS nº 70, de 2014 <i>Simone Uderman</i> <i>Luiz Ricardo Cavalcante</i>	49	Análise da desigualdade de renda em Pernambuco: situação do domicílio, gênero, aspectos educacionais e setores de atividade a partir do Theil-T <i>Poliana Duarte de Andrade Santos</i> <i>Kelly Samá Lopes de Vasconcelos</i> <i>Marina Monteiro Torres</i> <i>Roberta de Moraes Rocha</i>	171
Restrição externa e crescimento econômico de longo prazo <i>Carlos Eduardo Drumond</i>	63	Qualidade de vida no trabalho e estresse ocupacional: desafios para a indústria <i>Josilene Alves Monteiro</i> <i>Luiz Sebastião dos Santos Júnior</i> <i>Thaísa da Silva Paula</i>	187
Análise da convergência e dos padrões espaciais dos financiamentos imobiliários para construção e aquisição no Brasil <i>Raphael Roberto de Góes Reis</i> <i>Alexandre Lopes Gomes</i>	75	Imposto ótimo sobre o consumo: uma aplicação ao Nordeste para retomada da competitividade do setor de confecção de vestuário <i>Livia Rodrigues de Lima</i> <i>Monaliza de Oliveira Ferreira</i> <i>Glauber Magalhães Pires</i>	201
SEÇÃO 2: DESENVOLVIMENTO REGIONAL E ESTUDOS DE CASOS	85		
O desenvolvimento regional e a convivência com as secas: quais as perspectivas? <i>André Silva Pomponet</i>	87	Aplicação do Índice de Desenvolvimento Sustentável para definição do repasse do ICMS ecológico no estado da Bahia <i>Karla Karoline Soares Dalto</i> <i>Mônica de Moura Pires</i>	219
Indústria criativa: estudo de caso do município de Dois Irmãos <i>Margarete Panerai Araújo</i> <i>Judite Sanson de Bem</i> <i>Moisés Waismann</i>	107	Economia verde: perspectivas de crescimento no estado da Bahia <i>Gardênia Azevedo</i> <i>Maria de Fátima Torreão Espinheira</i> <i>Roberto Antônio Fortuna Carneiro</i>	241



APRESENTAÇÃO

Nesta nova edição da revista *Bahia Análise & Dados* trazemos o tema Retrospectiva 2014 e Perspectivas: os novos rumos do desenvolvimento. O presente volume estrutura-se em torno de três eixos temáticos principais que buscam apontar caminhos para um novo modelo de desenvolvimento brasileiro, que permita maior integração da economia baiana com os demais estados da Região Nordeste, fortalecendo, dessa forma, toda a economia regional. Nesse contexto, busca-se também responder à seguinte questão: a economia baiana está pronta para um novo ciclo de desenvolvimento?

Visando delinear essa multiplicidade de objetos e integrá-los numa discussão coerente e significativa, os autores que colaboraram com esta edição construíram um panorama diversificado e multidisciplinar de questões envolvidas na avaliação e no prognóstico do desenvolvimento baiano, regional e nacional. Assim, os artigos que compõem este volume analisam um amplo espectro de problemas, tais como: guerra fiscal, economia criativa, políticas públicas, desigualdade de renda, conjuntura e perspectivas da economia baiana, dentre outras abordagens que contemplam, com elevado nível de qualidade técnica, assuntos candentes do nosso tempo.

Colocamos, então, à disposição do público a mais nova edição da revista *Bahia Análise & Dados* com a esperança de que sua difusão e conhecimento possam contribuir em alguma medida para a formulação de políticas e inspirar novas abordagens e pesquisas. Cumpre, por fim, destacar que isso não seria possível sem a colaboração diligente dos autores e da equipe técnica envolvida no processo de sua elaboração. Agradecemos a todos.

An aerial, black and white photograph of a port terminal. The foreground and middle ground are dominated by tall stacks of shipping containers. A large gantry crane is positioned in the center, spanning across the stacks. In the background, a city skyline is visible under a clear sky. The text 'Seção 1: Retrospectiva e Novos Rumos do Desenvolvimento' is overlaid in the center of the image.

Seção 1: Retrospectiva e Novos Rumos do Desenvolvimento

A conjuntura da economia baiana no octênio 2007-2014: crise e oportunidade

*Bruno Neiva**

*Carla do Nascimento***

*Elissandra Britto****

*Jorge Caffé*****

*Pedro Marques******

- * Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Salvador (Unifacs). Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). brunoneiva@sei.ba.gov.br
- ** Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Técnica da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). carlajanira@sei.ba.gov.br
- *** Mestre em Economia e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Técnica da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). elissandra@sei.ba.gov.br
- **** Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Analista técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). tadeu@sei.ba.gov.br
- ***** Mestre e graduado em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em produção de informações econômicas, sociais e geoambientais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). pedromarques@sei.ba.gov.br

Resumo

O presente artigo analisa o desempenho da economia baiana nos últimos oito anos, de maneira conjuntural, num tempo de crise financeira global, com repercussões negativas, sobretudo na produção da indústria de transformação e na exportação de manufaturas e *commodities*, mas também num tempo de oportunidade ao fortalecimento do mercado interno, com crescimento do emprego, do salário e do consumo.

Palavras-chave: Crise. PIB. Indústria. Comércio varejista. Emprego formal.

Abstract

This article analyzes the performance of the Bahia economy in the last eight years of cyclical way, in a global financial crisis time, with a negative impact on production in the manufacturing industry and the export of manufactured goods and commodities, but also a chance to time strengthening the internal market, with employment growth, wage and consumption.

Keywords: Crisis. GDP. Industry. Retail trade. Formal employment.

INTRODUÇÃO

Nos últimos oito anos, a economia baiana alcançou desempenho compatível com as transformações socioeconômicas ocorridas no Brasil e, particularmente, na Região Nordeste. Na primeira década do século XXI, observou-se a retomada do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) combinado com a redução relativa da pobreza e das desigualdades sociais e regionais. O crescimento da renda teve reflexos dinamizadores no mercado interno, não obstante a emergência do cenário instável de crise econômica global.

A economia brasileira e a baiana foram atingidas pelos efeitos nefastos da crise financeira internacional, a qual se originou da derrocada do mercado norte-americano de ativos imobiliários em setembro de 2008. O impacto dessa crise se fez sentir internamente já no último quadrimestre daquele ano; porém, a economia brasileira cresceu 5,2% e a baiana, 5,3%.

Para conter os efeitos da restrição de liquidez e da retração do poder de compra foram adotadas medidas econômicas anticíclicas, no âmbito das políticas fiscal, monetária, creditícia e cambial, que provocaram redução do superávit primário e aumento do déficit nominal do setor público em 2009, com diminuição dos depósitos compulsórios e aumento da oferta de crédito, ampliando-se a liquidez e reduzindo-se as taxas de juros reais.

Neste sentido, o governo brasileiro concedeu redução tributária no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para automóveis e “linha branca”, e no Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), para financiamento de motos, motocicletas e operações de câmbio; criou linhas de financiamento para aquisição de material de construção civil e de móveis e eletrodomésticos, além de antecipar o crédito para a safra agrícola e criar estímulos ao comércio externo com o uso de parte das reservas internacionais (BRASIL, 2014c).

Com o apoio dessas medidas, a economia brasileira suportou os efeitos colaterais da deterioração do cenário macroeconômico externo,

principalmente com o crescimento do consumo das famílias, importante componente da demanda agregada. Programas de transferência de renda, valorização do salário mínimo, aumento da renda e do crédito, ampliação da ocupação e da formalização do mercado de trabalho, além do ciclo de alta dos preços internacionais das *commodities*, constituíram-se em elementos convergentes para apoiar o avanço da demanda doméstica.

No entanto, as baixas taxas de crescimento alcançadas pela economia brasileira, entre 2010 e 2013, já sinalizavam para os limites deste ciclo de crescimento, pondo em evidência problemas estruturais que ficaram à sombra durante a última década. Nesse contexto, retomou-se, por exemplo, o debate referente à produtividade da economia brasileira e às causas de sua persistente estagnação; questionou-se o futuro da indústria nacional, bem como a sua competitividade e inserção internacional.

Há, no entanto, expectativas para os próximos anos quanto aos efeitos positivos que os potenciais investimentos em infraestrutura e na exploração de petróleo da camada pré-sal venham representar para a retomada de um crescimento mais robusto da economia brasileira. Os grandes desafios postos para o futuro imediato consistiriam então em acelerar o crescimento econômico sem prejudicar os ganhos de renda do trabalho, a manutenção dos empregos e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Diante disso, no presente artigo serão enfatizados os aspectos mais relevantes da economia baiana, tendo como pano de fundo os cenários que se descortinaram para a economia brasileira e mundial no período de 2007 a 2014.

ESTRUTURA DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) BAIANO

De 2007 a 2012, o PIB baiano saiu de um patamar de R\$ 109,652 bilhões, em valores correntes, para um valor estimado em R\$ 190,255 bilhões. Em 2012, o estado ocupava a oitava posição, em

termos relativos, na atividade econômica nacional, de acordo com dados do Sistema de Contas Regionais (2014) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A participação da Bahia na renda nacional foi de 3,8% e a renda *per capita*, estimada em R\$ 13.279,00.

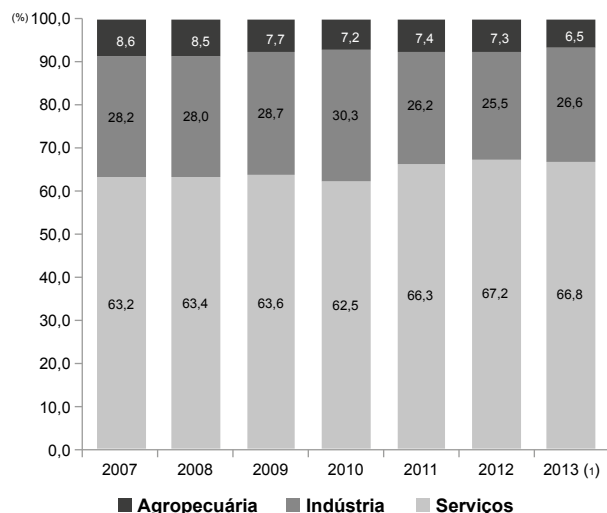


Gráfico 1
Participação dos grandes setores no PIB
2007-2013

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais.

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

Em termos de estrutura dos grandes setores que compõem o Valor Agregado Bruto (VAB) no estado, destacou-se o crescimento do setor de Serviços, que passou de 63,2%, em 2007, para 66,8%, em 2013 (Gráfico 1), cujos segmentos da *Administração pública* e do *Comércio* comandaram a expansão do setor no período em tela (Tabela 1).

Por sua vez, os setores da Indústria e da Agropecuária reduziram sua contribuição na geração de VAB em 1,6 ponto percentual (p.p.) e 2,1 p.p., respectivamente. A perda de participação do setor industrial foi liderada principalmente pela *Indústria da Transformação*, que decaiu de 14,0% para 11,3%. Registre-se, entretanto, que a participação do setor industrial como um todo oscilou ao longo do período, indicando que a combinação de fatores conjunturais e estruturais contribuiu para a perda de importância relativa da Indústria na geração de valor.

A *Indústria de transformação*, embora diversificada, caracterizou-se pela concentração setorial e espacial, tornando-se dependente da demanda tanto dos bens intermediários (químicos e petroquímicos) como dos bens finais de consumo (automóveis) nos mercados nacional e externo. A

Tabela 1
Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preços básicos
por Unidades da Federação – 2002-2013

Atividades	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)
Agropecuária	8,6	8,5	7,7	7,2	7,4	7,3	6,5
Indústria	28,2	28,0	28,7	30,3	26,2	25,5	26,6
Indústria extrativa	1,8	2,3	1,1	1,7	2,4	3,2	2,8
Indústria de transformação	14,0	13,1	16,2	15,6	10,4	8,8	11,3
Construção civil	7,0	7,2	7,5	8,4	8,0	7,6	8,5
Produção e distribuição de eletricidade, gás, água, esgoto e limpeza urbana	5,4	5,4	3,9	4,6	5,3	5,9	4,0
Serviços	63,2	63,4	63,6	62,5	66,3	67,2	66,8
Comércio	12,3	12,9	12,8	12,3	14,3	12,5	14,3
Transportes, armazenagem e correio	4,5	5,1	4,8	4,7	4,9	5,1	4,5
Serviços de informação	2,7	2,5	2,1	2,0	1,9	1,7	1,5
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar e serviços relacionados	4,0	3,6	4,0	4,4	4,5	4,7	4,4
Atividades imobiliárias e aluguéis	8,2	8,6	8,2	7,8	8,0	8,4	7,9
Administração, saúde e educação públicas e seguridade social	16,6	16,9	16,9	17,3	18,1	18,8	17,7
Outros serviços	15,0	13,9	14,8	14,0	14,6	16,0	16,5

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais.

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

conjuntura favorável de 2007 a 2012 permitiu que o referido segmento participasse positivamente no valor adicionado, ao contrário dos anos seguintes, em que ocorreriam mudanças no cenário econômico local e internacional. Por seu turno, o segmento da *Construção civil*, impulsionado pelo forte crescimento imobiliário e também pela execução de obras públicas, inclusive as da Copa do Mundo, apresentou acréscimo de 1,5 p.p. no valor agregado.

No setor da Agropecuária constatou-se descenso de sua participação relativa no VAB, passando de 8,6%, em 2007, para 6,5%, em 2013. A queda dos preços internacionais das *commodities* agrícolas, sobretudo em 2013, e os efeitos climáticos da estiagem, entre 2011 e 2013 constituíram-se nos principais fatores explicativos para o declínio mais acentuado da produção agropecuária, tanto no agronegócio quanto na agricultura familiar.

DINÂMICA DO CRESCIMENTO DO PIB BAIANO

A atividade econômica baiana, sob a ótica do PIB, apresentou crescimento acumulado de 29,7% no período de 2007 a 2013 (Gráfico 2). Nesse período, o PIB baiano cresceu a uma taxa média de 3,9% ao ano (superior à média nacional, que foi de 3,5%). Alguns fatores positivos, alinhados em três frentes, justificaram esse desempenho: 1) ampliação da ocupação e do emprego formal; 2) aumento do poder de compra das famílias, em função da expansão do crédito para pessoas físicas, das políticas de transferência de renda e da valorização real do salário mínimo, e 3) concretização de investimentos públicos e privados em infraestrutura e na produção de bens e serviços.

Como visto anteriormente, foi o setor de Serviços o que apresentou a maior expansão em termos de VAB, acumulando um crescimento de 32,2% no período analisado (Gráfico 3). A taxa média anual de crescimento do setor atingiu 4,1%, sendo que a maior participação intrassetorial foi da atividade de *Comércio e serviços de manutenção e reparação*,

que cresceu 50,0% no acumulado do período, a uma taxa anual de 6,0%. Entre os demais segmentos do setor, destacaram-se: *Administração, saúde e educação públicas*, com alta de 8,6% no acumulado do período; *Transportes, armazenagem e correio*, com taxa acumulada de 47,0%, e *Serviços de alojamento e alimentação*, com expansão de 34,7%.

De 2007 a 2013, a indústria baiana registrou crescimento acumulado de 30,0% (Gráfico 4), com taxa média 3,8% ao ano. O segmento da *Construção civil* apresentou um forte dinamismo, com expansão acumulada de 70,6% e média anual de

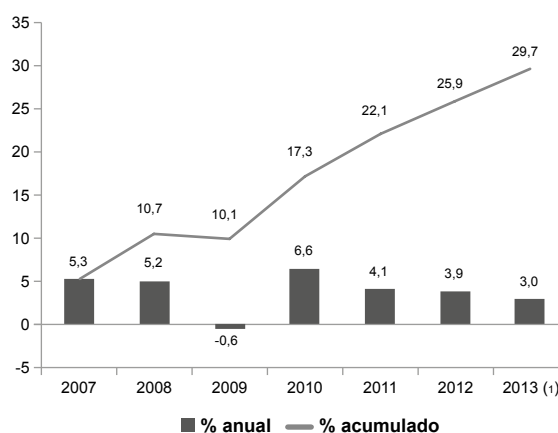


Gráfico 2
Produto Interno Bruto – Bahia – 2007-2013

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais.

Nota: 1) Dado preliminar sujeito a retificação.

2) Base 2006 = 100.

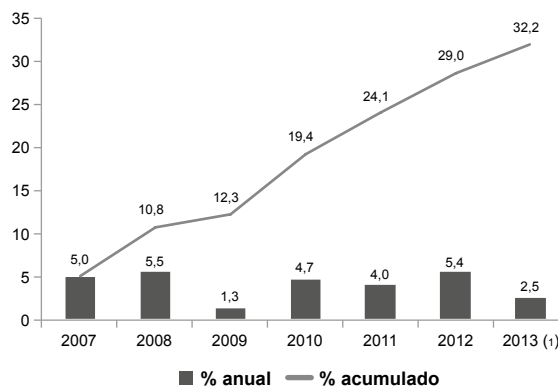


Gráfico 3
Valor agregado bruto do setor de serviços
Bahia – 2007-2013

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais.

Nota: 1) Dado preliminar sujeito a retificação.

2) Base 2006=100.

7,9%. Atribui-se este resultado ao grande impulso que o segmento imobiliário experimentou na execução do Programa Minha Casa Minha Vida e ao acesso facilitado ao crédito. A *Indústria de transformação* cresceu 9,8%, a uma taxa anual de 1,3%. Os *Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP)*, associados à produção e à distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana, avançaram 4,7% ao ano no período, acumulando crescimento da ordem de 37,8%. Já a *Indústria extrativa mineral* cresceu anualmente 2,1%, acumulando uma taxa de 15,6%.

Em 2009, sob o impacto mais imediato da crise mundial, quase todos os segmentos do setor da Indústria apresentaram quedas acentuadas de crescimento, exceto o da *Construção civil* (3,8%). A queda da produção industrial naquele ano (-3,8%) foi provocada pela *Indústria de transformação* (-6,4%), o *SIUP* (-7,2%) e a *Extrativa mineral* (-4,7%).

No período em análise, o setor da Agropecuária se expandiu acumuladamente 4,9%, a uma taxa média anual de 0,7%, a despeito da prolongada estiagem que a Bahia atravessou em dois momentos: o primeiro, entre 2007 e 2009, e o segundo, de caráter mais intenso, entre 2011 e 2013. Houve taxas positivas de crescimento do setor até 2011, muito

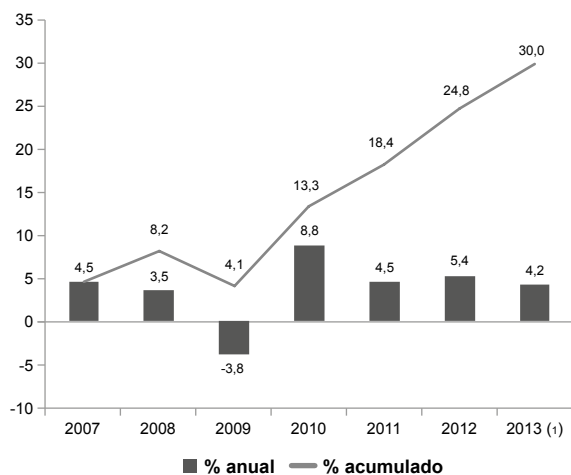


Gráfico 4
Valor agregado bruto da Indústria
Bahia – 2007-2013

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais.
Nota: 1) Dado preliminar sujeito a retificação.
2) Base 2006 = 100.

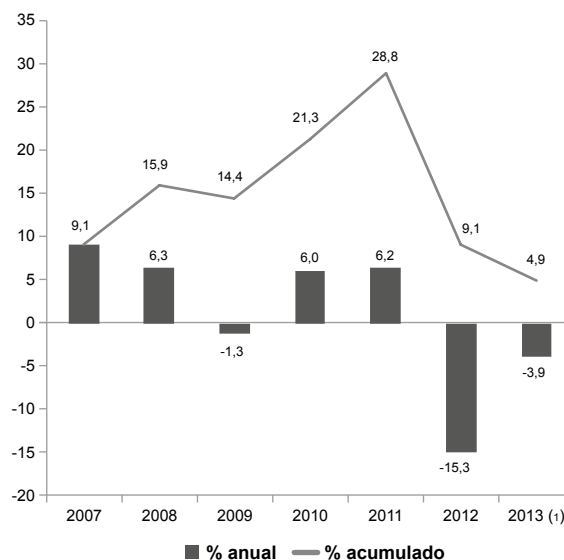


Gráfico 5
Valor agregado bruto da Agropecuária
Bahia – 2007-2013

Fonte: SEI/Coordenação de Contas Regionais.
Nota: 1) Dado preliminar sujeito a retificação.
2) Base 2006 = 100.

por conta das cotações apreciadas das *commodities* agrícolas no mercado internacional. Entretanto, entre 2012 e 2013, o valor da produção agropecuária declinou em razão não apenas da seca, mas também da incidência de pragas, como a *Helicoverpa*, que danificaram a produção de grãos.

A atividade pecuária também foi bastante afetada pela estiagem, assinalando decréscimo em quase todos os efetivos de rebanhos do estado, com exceção dos de frango e búfalo. Ainda referente à produção de origem animal, a de leite destacou-se das demais, obtendo relativo crescimento. Já a produção de ovos de galinha obteve resultado pouco satisfatório. Dentre os outros produtos de origem animal, o mel de abelha apresentou declínio acentuado no período.

Nos três primeiros trimestres de 2014¹, a estimativa de crescimento da atividade econômica baiana esteve em torno de 1,4%. Em termos de valor agregado, evidenciou-se a participação da Agropecuária (13,0%), com realce para a alta estimativa da safra

¹ Conforme dados divulgados pela SEI (ATIVIDADE..., 2014) e sujeitos a retificação.

de grãos. Contribuiu também para o crescimento do PIB, no período, o desempenho do setor de Serviços, que ascendeu 1,5%. Nesse setor, o destaque ficou por conta do *Comércio*, que apresentou alta de 3,3%. Já a *Administração pública* registrou queda de 0,5%, comportamento negativo que tem sido explicado pela necessidade de ajuste nas despesas governamentais, o que influencia diretamente no desempenho da atividade para conformação do VAB.

Ainda nesse período, a indústria baiana se retraiu em razão do cenário internacional adverso às exportações e também por causa do desaquecimento da demanda interna. Na variação acumulada dos últimos três trimestres, o setor reduziu em 1,9% o valor adicionado, comandado pela *Indústria de transformação* (-4,4%). Inversamente, os *Serviços industriais de utilidade pública* (1,4%) e os segmentos da *Extrativa mineral* (2,5%) e da *Construção civil* (0,9%) proporcionaram resultados positivos no período em questão.

AGROPECUÁRIA

A agricultura baiana caracterizou-se pela diversidade de cultivos, próximos de 27 lavouras, que vêm sendo conduzidos tanto pela agricultura familiar (principalmente a mandioca, entre outras culturas alimentares) como pelo agronegócio, mormente àqueles mais avançados tecnologicamente (caso das culturas de soja, algodão e milho). Entretanto, somente oito dessas culturas, a seguir relacionadas, apresentaram relativa importância em termos de agregação de valor: algodão, feijão, milho, soja, café, cacau e cana-de-açúcar. Por sua vez, a mandioca, por ser um cultivo de subsistência bastante difundido na agricultura familiar, manteve elevada importância para o dinamismo socioeconômico do estado.

Em 2007, a soja apresentou o maior valor de produção dentre as principais culturas do estado (R\$

A soja apresentou o maior valor de produção dentre as principais culturas do estado (R\$ 1,2 bilhão), superando em R\$ 100 milhões o valor de produção do algodão

1,2 bilhão), superando em R\$ 100 milhões o valor de produção do algodão, seu concorrente mais próximo. Desde então, essa *commodity* vem aumentando seu valor, sendo uma das primeiras a ultrapassar os R\$ 2 bilhões em 2011. Em 2012, a soja alcançou seu maior valor de produção (R\$ 2,7 bilhões), granjeado pela alta no preço internacional das *commodities* agrícolas.

Observou-se também elevação da área plantada, que alcançou mais de 1,3 milhão de hectares em 2014, em comparação ao que era pouco mais de 850 mil ha em 2007. Esse avanço decorreu, principalmente, da maior rentabilidade da soja em detrimento de outras culturas, como também do aumento das terras disponíveis e da aplicação de melhor tecnologia. Assim, o volume produzido de soja atingiu o recorde de 3,5 milhões de toneladas em 2011.

No entanto, com o advento da seca no estado, as duas safras seguintes (2012 e 2013) registraram decréscimos consecutivos de produção, somente retomando o crescimento na safra de 2014². Apesar disso, a safra de soja sempre esteve próxima do patamar de 2,5 milhões de toneladas, com exceção do ano de 2007, no qual se registraram 2,2 milhões.

O algodão apresentou o maior valor de produção em 2012, superando o da soja e recuperando o mais alto posto entre as *commodities* baianas, quando auferiu mais de R\$ 2,7 bilhões, equivalendo aproximadamente a 2,5 vezes o valor obtido em 2007³ (Gráfico 6). Referente à área plantada, o algodão apresentou oscilações de proporções variadas – chegando a ter mais 400 mil ha, em 2012, reduzindo para 295 mil ha, em 2013 – em decorrência de danos causados na lavoura pela lagarta-do-cartucho,

² Em 2014, o volume da produção está 40% maior do que aquele do ano de 2007.

³ Alguns aspectos do mercado internacional favoreceram o preço do algodão, como a quebra de safra nos EUA, maior produtor e exportador do produto, o que proporcionou aumento do preço no mercado interno, bem como o início da seca no ano de 2012 e produção menor que o ano anterior.

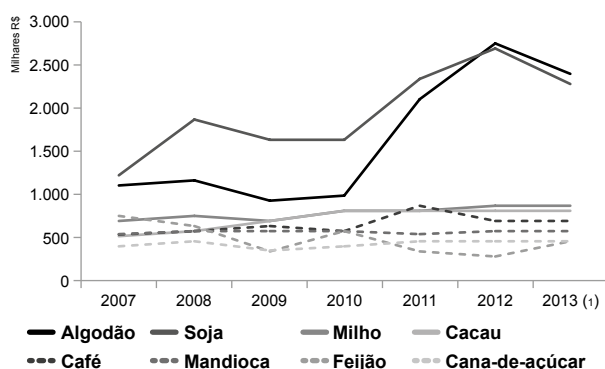


Gráfico 6
Valor da produção das principais cultura agrícolas Bahia – 2007-2013

Fonte: Pesquisa da Agricultura Municipal - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014c).

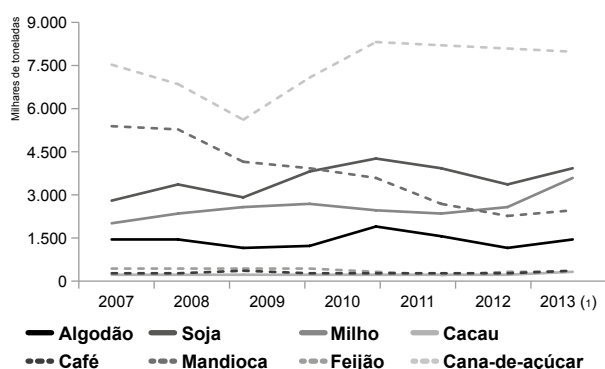


Gráfico 7
Quantidade produzida das principais culturas agrícolas – Bahia – 2007-2014

Fonte: LSPA e PAM - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014b, 2014c).

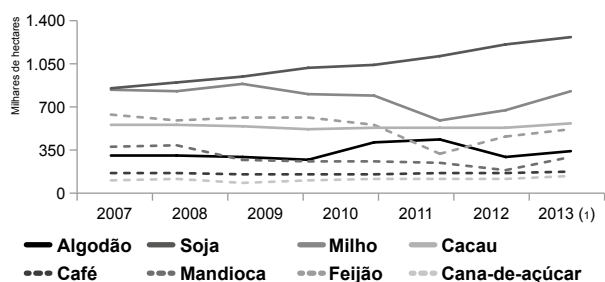


Gráfico 8
Área plantada das principais culturas agrícolas Bahia – 2007-2014

Fonte: LSPA e PAM - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014b, 2014c).

com oscilações também na produção. O volume recorde de produção foi atingido em 2011, com a marca de 1,5 milhão de toneladas. Em 2013, a produção recuou para 900 mil toneladas.

O milho firmou-se como o terceiro produto em termos de valor de produção, alcançando R\$ 880 milhões em 2013, não obstante sua área plantada ter sido a segunda maior entre as principais culturas do estado (aproximadamente 680 mil ha). O preço do milho no mercado internacional vem sendo constantemente depreciado, o cultivo não demanda tecnologias sofisticadas para melhorar a produtividade e o maior consumo final tem sido a ração alimentar de animais. No período em análise, a produção física de milho esteve em torno de dois milhões de toneladas.

O cacau destacou-se com a recuperação do seu valor de produção, saindo da casa de R\$ 490 milhões, em 2007, para mais de R\$ 773 milhões em 2013. A área plantada apresentou pequena variação, chegando a somar 532 mil ha. A produção atingiu 150 mil toneladas em 2013, representando um crescimento de 14% na comparação com 2007 (134 mil t). Essa cultura não recebeu os impactos da seca ou de pragas nesse período e, por isso, manteve o crescimento em 2011 e 2012.

O café foi beneficiado pela quebra de safra no mercado internacional e atingiu o pico do valor de produção, algo em torno de R\$ 840 milhões, em 2011. Nos dois anos seguintes, o valor caiu para o patamar de R\$ 700 milhões, em razão, sobretudo, da estiagem. A área plantada não apresentou variações significativas no período. O volume de café produzido alcançou o patamar superior a 200 mil toneladas em 2014, o que representou aumento de 36% em relação a 2007.

A cana-de-açúcar registrou aumento considerável no valor de produção, passando de R\$ 370 milhões, em 2007, para mais de R\$ 420 milhões, em 2013. Esse aumento decorreu da forte demanda nacional e internacional pelo açúcar e, internamente, pelo etanol. A produção apresentou grande oscilação no período, atingindo 6,6 milhões de toneladas em 2014. A área plantada cresceu, chegando

Tabela 2
Efetivo dos rebanhos, por tipo de rebanho – Bahia – 2007-2012

Rebanhos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Galos, frangas, frangos e pintos	19.433.730	22.089.540	23.230.270	23.507.740	22.648.212	22.369.304
Bovino	11.385.723	11.099.880	10.230.469	10.528.419	10.667.903	10.250.975
Galinhas	9.676.970	9.743.410	9.552.770	10.551.996	10.026.766	9.645.753
Ovino	3.096.155	3.020.849	3.028.507	3.125.766	3.072.176	2.812.360
Caprino	3.187.839	2.933.629	2.768.286	2.847.148	2.741.818	2.427.207
Suíno	1.904.699	1.835.017	1.753.475	1.768.305	1.620.697	1.513.425
Equino	621.122	610.335	598.326	586.643	555.905	518.051
Codornas	318.585	402.424	361.235	376.915	312.240	263.670
Muar	323.241	315.789	291.387	289.616	274.666	258.326
Asinino	308.904	295.398	279.134	271.401	254.277	230.684
Bubalino	17.303	21.362	19.097	23.542	27.171	25.923
Coelhos	31.491	9.398	9.303	9.828	2.583	3.336

Fonte: Pesquisa Pecuária Municipal - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014g).

à marca de 132 mil ha em 2014. Registre-se que o aumento da produção encontrou dificuldade nas condições climáticas para o plantio e na baixa taxa de retorno do investimento.

A cultura da mandioca expressou um valor de produção em torno de R\$ 550 milhões, em 2013, e foi afetada pela longa estiagem. Em 2014, essa cultura teve queda na área plantada de 21% em relação a 2007, chegando a pouco menos de 300 mil ha, como também no volume de produção, que caiu 55% no período.

No período em análise, o feijão apresentou retração expressiva no valor de produção. Se em 2007 assinalou um valor de R\$ 716 milhões – atrás somente da soja e do algodão – em 2013 o resultado foi de apenas R\$ 460 milhões. A área plantada também se retraiu, passando de 634,1 mil ha, em 2007, para 518 mil ha, em 2014. A produção da cultura também decresceu, em razão da estiagem de 2011-2013.

Referente à pecuária do estado registrou-se queda na maioria dos efetivos de animais, com exceção dos plantéis de frango e dos bubalinos entre 2007 e 2012. Atribui-se a esse desempenho a forte estiagem em duas ocasiões: entre 2007 e 2009 e entre 2011 e 2013, sendo esta última com maior intensidade. Os dados referentes ao efetivo dos rebanhos estão ilustrados na Tabela 2.

Observou-se que, durante o período em análise, foram implementadas medidas para amenizar os efeitos da seca, incluindo recursos do governo federal da ordem de R\$ 15 milhões. Os créditos do Plano Safra também foram utilizados para atenuar as perdas dos produtores.

Considerando-se apenas 2014, a safra baiana de grãos apresentou expectativa de alta de 25,3%, correspondente a uma produção de 7,6 milhões de toneladas em relação a 6,1 milhões de toneladas em 2013, segundo o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (2014b)⁴ do IBGE. A safra de milho tem se constituído na principal cultura para o alcance do satisfatório desempenho dos grãos na Bahia, pois está próxima de encerrar o ano com mais de 2,9 milhões de toneladas, 40,5% a mais que em 2013. A produção de soja tem expectativa de fechar 2014 com mais de 3,2 milhões de toneladas, 0,5 milhão a mais que em 2013.

A produção de algodão deverá crescer 25,9% ante o ano anterior, com 1,1 milhão de toneladas produzidas. O produto teve uma recuperação significativa, embora ainda esteja abaixo do patamar anotado em 2011, na casa de 1,5 milhão de toneladas, devido ao controle fitossanitário da lagarta do milho e da ocorrência de chuvas.

⁴ Referente às estimativas de novembro de 2014.

A mandioca, com produção total de 1,9 milhão de toneladas, deverá crescer 8% em relação a 2013. O café teve forte expansão na produção, com 27% em relação à safra de 2013. O mercado permitiu ganhos maiores ao produtor, cujos preços foram elevados por conta da quebra de safra nos países produtores da África. Além disso, o café mostrou que as poucas chuvas durante o crescimento dos frutos não foram determinantes para o insucesso da produção, cuja expectativa será de uma safra de mais de 200 mil toneladas.

O cacau registrou alta de 13,4% ante o ano anterior, na estimativa da safra de 2014. Os preços elevados foram simultaneamente um atrativo e um grande estímulo para a produção, porém a dificuldade de cultivo da cultura, que necessita de clima e solo favoráveis, ainda parece restringir o aumento de produção.

Em 2014, o destaque negativo na Agropecuária foi a safra de feijão (-0,7%), que inclusive contava com dados otimistas, mas sofreu grandes alterações. Outro ponto negativo foi a cana-de-açúcar, em razão de ter sido a única cultura que permaneceu com estimativa de queda de produção, com taxa de -1,5%.

Entre os fatores que atraíram a confiança dos agricultores destacaram-se o mercado crescente de crédito e a concorrência entre bancos estatais e privados no fornecimento de crédito e de garantias ao produtor, não obstante o reflexo negativo da cotação depreciada do dólar para os produtores, principalmente os de algodão e soja, que têm grande parte da produção voltada à exportação.

INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO

A crise financeira internacional contagiou fortemente a economia real do país, atingindo diretamente o setor industrial, que foi o mais afetado pela crise global, com a redução da demanda mundial e seus impactos sobre as transações internacionais. As principais correntes de transmissão da crise foram

as oscilações nos preços das *commodities*, afetando o valor das exportações, e a retração da renda e da demanda mundiais que reduziram o volume exportado pelo Brasil. Com o aumento da incerteza no ambiente econômico internacional, houve redução no nível de produção em segmentos importantes da indústria, que passaram a conceder férias coletivas ou realizaram paralisações não programadas. Esses eventos, portanto, caracterizaram, em boa medida, o cenário da atividade industrial nos últimos oito anos em análise.

Nesse contexto e com base nos dados da Pesquisa Industrial Anual (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014d), a participação do Valor da Transformação Industrial (VTI) baiano na indústria brasileira, entre 2007 e 2012, reduziu de 5,0% para 4,1%. Entretanto, no tocante à participação do pessoal ocupado, a mesma relação teve ligeiro acréscimo, de 2,7% para 2,8%, conforme ilustrado no Gráfico 9. Esse fato justifica-se porque a redução da ocupação industrial não respondeu imediatamente à queda da produção.

Considerando-se outro ponto de vista, o VTI da indústria de transformação em relação à indústria geral, na Bahia, reduziu-se significativamente no período 2007-2012 (Gráfico 10) – 6,7 p.p., redução mais intensa do que a observada com o pessoal ocupado, 1,1 p.p.

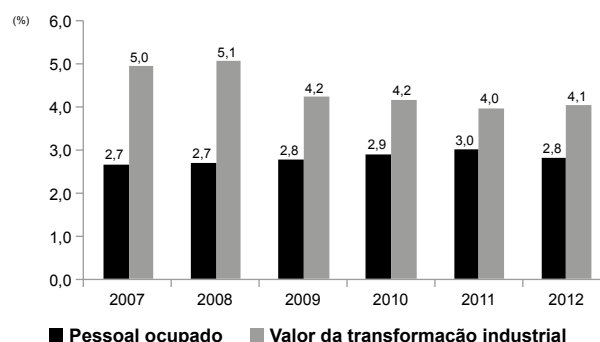


Gráfico 9
Participação do valor da transformação industrial e do pessoal ocupado da Bahia no do Brasil 2007-2012

Fonte: Pesquisa Industrial Anual - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014d).

Na análise do crescimento anual acumulado no período, tendo por base a Pesquisa Industrial Mensal (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014e), observou-se que, apesar da queda na participação do VTI, a produção industrial baiana expandiu-se 11,8% no período 2007-2013 (Gráfico 11).

No início do período em análise, o cenário para a indústria baiana mostrou-se favorável, pois a demanda interna esteve aquecida; houve redução gradual da taxa de juros; preços elevados das *commodities*; aumento da massa salarial e do consumo

das famílias e ampliação de investimentos para diversificação da matriz industrial e da pauta de exportações. A esse cenário agregavam-se ainda a ampliação dos investimentos públicos anunciados no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que visavam basicamente ao escoamento da produção industrial, no estado, e a dinamização da Construção civil, que favoreceu segmentos da transformação, como por exemplo, metalurgia e minerais não metálicos, por serem insumos do setor.

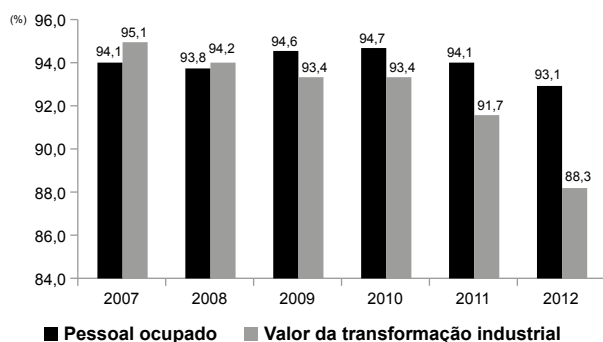


Gráfico 10
Participação do pessoal ocupado e do valor da transformação industrial na indústria geral Bahia – 2007-2012

Fonte: Pesquisa Industrial Anual - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014d).

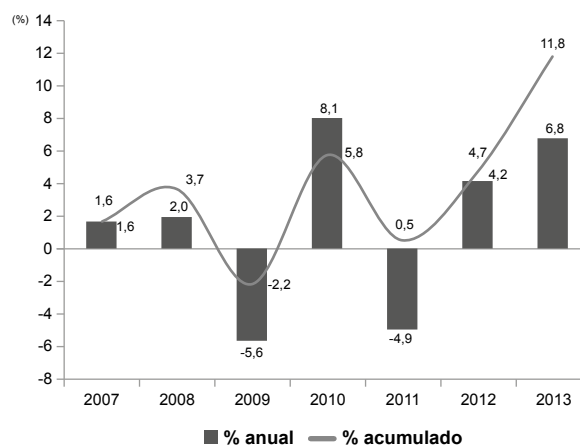


Gráfico 11
Crescimento anual e acumulado da produção física industrial – Bahia – 2007-2013

Fonte: Pesquisa Industrial Anual - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014d).
Nota: Taxa acumulada no período (2007-2013).

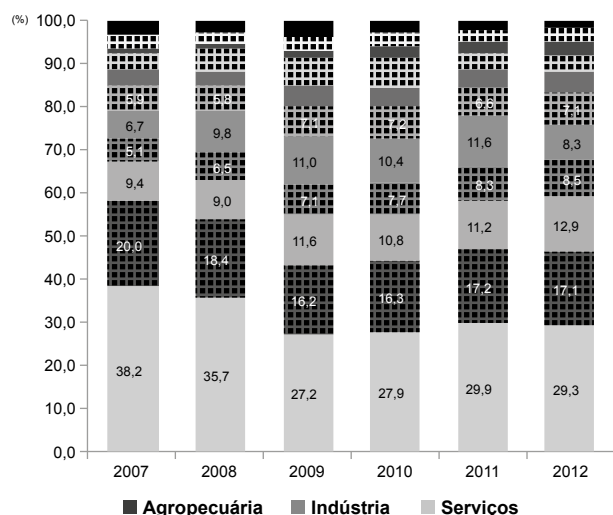


Gráfico 12
Participação do valor da transformação dos segmentos de atividade na indústria de transformação Bahia – 2007-2012

Fonte: Pesquisa Industrial Anual - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014d).

- Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos
- ▣ Artefatos de couro, artigos para viagem e calçados
- Produtos de minerais não-metálicos
- ▣ Metalurgia
- Produtos de borracha e de material plástico
- ▣ Celulose, papel e produtos de papel
- Veículos automotores, reboques e carrocerias
- ▣ Produtos alimentícios
- Outros
- ▣ Produtos químicos
- Coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis

Ainda com base nos dados da Pesquisa Industrial Anual (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014d), (Gráfico 12), observou-se que a perda na participação da Indústria de transformação, entre 2007 e 2012, ocorreu principalmente no segmento de *derivados de petróleo e biocombustíveis*, com redução de 8,9 p.p., que ocupa a primeira posição na estrutura industrial baiana. Também apresentaram queda no valor de transformação: *produtos químicos* (-2,9 p.p.) e *equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos* (-1,6 p.p.). Ao mesmo tempo, outros segmentos ganharam participação no período: *produtos alimentícios* (3,4 p.p.), *veículos automotores* (1,6 p.p.) e *celulose, papel e produtos de papel* (1,2 p.p.).

Considerando-se as informações divulgadas pela Pesquisa Industrial Mensal (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014e), para o crescimento acumulado dos segmentos de atividade da indústria geral, no período de 2007 a 2013, evidenciou-se que, apesar da perda na participação, ocorreu bom desempenho setorial de *Derivados de petróleo e biocombustíveis* (16,5%), que apresentou oscilações associadas às manutenções técnicas no processo produtivo, com intuito de ampliar a capacidade produtiva setorial. *Celulose, papel e produtos de papel* (33,2%), *Minerais não metálicos* (64,2%), *Produtos alimentícios* (9,9%) e *Bebidas* (64,1%) também apresentaram resultados positivos. Por sua vez, outros segmentos tiveram forte recuo, sobretudo *Produtos químicos* (-3,8%), *Metalurgia* (-12,4%) e *Veículos automotores* (-41,2%).

O segmento *produtos químicos*, na segunda posição na estrutura da Indústria de transformação baiana, atravessou o período acumulando taxa negativa (-8,0%), mesmo após a maturação de investimentos realizados para ampliação da capacidade produtiva e modernização de plantas já existentes, além das inversões em novos produtos derivados

As medidas anticíclicas que favoreceram principalmente o consumo de bens duráveis, mediante a oferta de incentivos fiscais, produziram efeitos positivos em 2010

do etanol de cana-de-açúcar, entre outros investimentos que visavam ao aumento da capacidade instalada, às melhorias na tecnologia e na competitividade e à qualificação da mão de obra. No entanto, a crise financeira mundial, entre fins de 2008 e primeiros trimestres de 2009, trouxe efeitos negativos sobre a demanda por produtos químicos e sobre os preços da principal matéria-prima do ramo – a nafta –, que se intensificaram em 2011 com o “apagão” de energia elétrica⁵. Ainda em 2014, o segmento seria novamente impactado pelo avanço nos preços da nafta, tornando incerto o aumento da oferta dos produtos químicos no estado.

O segmento *produtos alimentícios* foi favorecido pelo aumento da renda e pelo crescimento na produção de soja e seus derivados, cultura que apresentou significativo aumento na produção agrícola do estado ao longo dos últimos oito anos, conforme verificado na seção anterior.

A indústria de *veículos* suportou grande pressão, entre 2007 e 2009, por conta da crise internacional, o que reduziu significativamente a produção do segmento, acumulando taxa negativa de 1,4% no período de 2007 a 2013. Porém, as medidas anticíclicas que favoreceram principalmente o consumo de bens duráveis, mediante a oferta de incentivos fiscais, como a redução do IPI, produziram efeitos positivos em 2010. Apesar disso, a saturação do mercado fez com que o setor retornasse

⁵ Uma interrupção de energia no Nordeste do Brasil ocorreu na noite do dia 3 de fevereiro até a madrugada de 4 de fevereiro de 2011. O blecaute de energia elétrica atingiu todos os estados do Nordeste brasileiro, exceto o Maranhão, e foi provocado, segundo a Eletrobrás/CHESF, por uma pane em uma linha de transmissão na Subestação Luiz Gonzaga, localizada no município de Jatobá, no sertão pernambucano. As atividades nas empresas do Polo Petroquímico de Camaçari (Região Metropolitana de Salvador), em especial as que operam no segmento químico/petroquímico, só foram normalizadas alguns dias após o evento. No caso da Braskem, a mais importante empresa do polo petroquímico, as operações em três plantas, duas na Bahia e uma em Alagoas, ficaram paralisadas por 13 dias após o incidente e, com isso, deixaram de produzir até 100 mil toneladas de eteno, principal matéria-prima produzida pela Braskem. A produção de PVC também foi afetada.

a apresentar forte queda na produção em 2011, tendo se recuperado em 2013, com crescimento de 19,9%.

O segmento de *celulose, papel e produtos de papel* assistiu à duplicação de unidades de grandes empresas, favorecendo o aumento da capacidade produtiva de celulose no estado. Outro aspecto positivo foram os elevados preços internacionais da celulose, especialmente nos primeiros anos do período em análise, que estimularam o aumento da oferta do produto, graças ao crescimento da demanda global e à oferta restrita dos produtores do Hemisfério Norte.

O desempenho do segmento de *borracha e plástico* esteve associado à estabilidade econômica, que contribuiu para o aumento do consumo de alimentos e bebidas e outros produtos semiduráveis, em especial entre as classes mais baixas que tiveram ampliação na renda, impulsionando a demanda por embalagens plásticas. Ressalta-se, também, o desempenho favorável do setor de veículos nos últimos anos, principalmente em 2013, o que contribuiu para dinamizar a produção de pneumáticos.

A indústria metalúrgica, que registrou queda de 6,9% no período em análise, recuou a produção nos anos 2009, 2011 e 2012, em razão da queda na demanda internacional do cobre, principal produto do setor na Bahia. No entanto, em 2013, o cobre baiano apresentou crescimento nos níveis de produtividade a partir da modernização da eletrólise. A ampliação da capacidade instalada do segmento foi extremamente relevante para atender ao aumento de demanda interna, decorrente da implementação da Resolução nº 13, do Senado Federal, que reduziu incentivos fiscais para produtos importados. Isso levou a um processo de substituição da importação em alguns segmentos importantes dessa cadeia produtiva que utilizam cobre. O mercado interno respondeu por 60% do segmento no ano em tela.

O segmento de *minerais não metálicos* apresentou desempenho favorável entre 2007 e 2011, favorecido, sobretudo, pelas obras de edificação

residenciais, como também por obras de infraestrutura incentivadas pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC). Assim, o setor acumulou crescimento significativo de 70,3% no período 2007-2013.

Considerando-se apenas o ano de 2014, no acumulado do período de janeiro a setembro, a taxa de crescimento da produção industrial baiana recuou 5,4%. Setorialmente, houve decréscimo de 5,9% na transformação industrial e expansão de 2,5% na indústria extrativa mineral. O pífio desempenho na transformação industrial decorreu dos segmentos *Veículos* (-40,4%), *Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos* (-41,4%), *Metalurgia* (-5,9%) e *Couros, artigos para viagem e calçados* (-4,4%), refletindo a redução da demanda interna e externa, principalmente por veículos, bens duráveis e produtos metalúrgicos; como também o encerramento de atividades em indústrias de produtos de informática e de calçados em 2013. Os segmentos de *Produtos químicos* (4,6%), *Produtos derivados do petróleo e biocombustíveis* (2,3%), *Extrativo* (2,5%) e *Produtos alimentícios* (0,2%) exibiram taxas positivas no período (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014e).

COMÉRCIO EXTERIOR⁶

As exportações baianas mantiveram a trajetória de crescimento no período analisado, com desaceleração em 2009, por conta da crise financeira mundial e da queda em 2013, indicando que os efeitos da crise continuaram a atuar sobre o comércio exterior. Por sua vez, as importações foram favorecidas, sobretudo, pela valorização do Real e pelo aumento da renda interna. Esse aumento ficou mais evidenciado no crescimento das compras de bens de consumo duráveis, que esteve associado

⁶ Os autores agradecem ao coordenador de Comércio Exterior, Arthur Cruz, pelas contribuições à análise desta seção.

diretamente ao aumento da renda, como também no consumo de bens de capital por conta do reaparelhamento do parque industrial.

O aumento das importações de manufaturados contribuiu para o recuo da demanda de produtos nacionais. Mas outros fatores considerados estruturais, como a baixa qualidade da mão de obra, a infraestrutura deficiente e a ausência de inovação tecnológica, também afetaram a competitividade industrial.

Neste sentido, o governo brasileiro reagiu à ausência de dinâmica do setor através da introdução, em 2012, de estímulos para melhorar a competitividade da indústria brasileira, buscando maior equilíbrio na demanda de produtos importados. Essas iniciativas incluíram: aprovação da Resolução 13, no Senado Federal, que reduziu os incentivos fiscais que alguns estados concediam para produtos importados; aumento seletivo de impostos de importação; disponibilização de financiamentos a juros menores para investimentos produtivos; redução do custo de energia elétrica em fevereiro de 2013, e implementação do Programa Reintegra, que proporciona incentivos às empresas exportadoras de alguns segmentos manufatureiros, via reintegração de custos tributários residuais existentes nas cadeias produtivas.

O menor crescimento da economia americana e da União Europeia atrapalhou as vendas das empresas. A demanda externa mais fraca foi a principal explicação para o mau desempenho das exportações, especialmente dos manufaturados, fator igualmente importante à perda de competitividade em relação a outros concorrentes, por causa da valorização do câmbio e do aumento dos custos.

Entre 2007 e 2013, a balança comercial apresentou saldo positivo em todos os anos. Entretanto, houve queda nas exportações nos anos de 2009 e 2013. A corrente de comércio teve crescimento de 68,8%, passando de US\$ 11,2 bilhões, em 2006, para US\$ 19 bilhões, em 2013. As exportações expandiram 49%, saindo de um patamar de US\$ 6,8 bilhões, em 2006, para US\$ 10,1 bilhões, em 2013,

Tabela 3
Variações dos preços, quantum e valor das exportações – Bahia – 2007-2014

Anos	Variações (%)		
	Valor das Exportações	Quantum	Preço
2007	9,4	-2,0	11,6
2008	17,4	5,5	11,3
2009	-19,4	3,5	-22,2
2010	26,7	8,7	16,6
2011	24,0	3,4	19,9
2012	2,3	3,9	-1,6
2013	-10,4	-14,2	4,3
Jan.-Out. 2014	-7,0	3,3	-10,0

Fonte: MDIC/Secex Brasil, 2014a.

Elaboração: SEI/Comex.

Nota: Em comparação ao período anterior.

após terem alcançado US\$ 11,3 bilhões em 2012, quando se intensificaram a crise na Zona do Euro e a freada no ritmo de crescimento da China, gerando uma desaceleração no volume financeiro das exportações baianas nos dois últimos anos.

O *quantum* das exportações baianas reduziu 14,2% em 2013, e cresceu 3,3% de janeiro a outubro de 2014, recuperando o volume de vendas observado entre 2008 e 2012 (Tabela 3). Entretanto, o valor das exportações manteve-se em queda, uma vez que passou de -10,4%, em 2013, para -7,0%, em 2014, em consequência da redução dos preços (-10,0%) neste último ano.

Na pauta baiana, 73,5% dos produtos são industrializados, sendo 26,2% semimanufaturados e 47,3% manufaturados. E, similar ao desempenho industrial, houve queda no valor das exportações de produtos industriais nos anos de 2009, 2013 e 2014. Ressalta-se que as vendas de produtos básicos obtiveram resultado positivo em 2014, recuperando a forte queda do ano anterior (Tabela 4).

As importações também cresceram fortemente, atingindo 98,7% no período de 2007 a 2013. No ano de 2006, a economia baiana importou US\$ 4,5 bilhões, avançando para US\$ 9,9 bilhões em 2013.

A maior parte do incremento das importações esteve vinculada às compras de máquinas e equipamentos, matérias-primas e combustíveis. As importações

Tabela 4
Variações das Exportações por valor agregado, Bahia, 2007-2014

Discriminação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A - Básicos	29,08	36,07	10,10	7,15	52,56	5,49	-27,66	7,97
B - Produtos Industrializados	6,40	13,80	-25,43	32,73	17,04	1,39	-4,70	-11,46
Semi-Manufaturados	-0,63	0,13	-23,01	18,53	15,63	-12,54	10,52	-10,94
Manufaturados	25,16	42,76	-27,05	42,82	17,88	9,43	-11,73	-11,74
C - Operações Especiais	22,33	44,59	-26,24	30,48	12,11	-7,00	-5,02	8,74
Exportações (Total A+B+C)	9,38	17,41	-19,38	26,75	23,97	2,28	-10,44	-7,03

Fonte: MDIC/Secex Brasil (2014a).

Elaboração: SEI/Comex.

(1) Em comparação ao período anterior.

Nota: Para 2014, considera-se o período de janeiro a outubro.

de bens de capital (máquinas e equipamentos), que indicam investimentos na modernização e ampliação da produção industrial, cresceram 36% em 2013.

Em 2014, diante da manutenção da conjuntura de crise mundial, em que a retomada da economia global não se concretizou na velocidade esperada, com os EUA retomando lentamente a atividade econômica, a UE mantendo-se em recessão e a China desacelerando o nível de atividade, as exportações baianas, até outubro de 2014, registraram queda de 7,0%, alcançando US\$ 7,9 bilhões. Pesaram ainda no desempenho do período a queda generalizada dos preços das *commodities* no mercado internacional e a redução nas vendas de produtos industrializados, principalmente automóveis para a Argentina, petroquímicos para os EUA e metalúrgicos para a China.

Ao contrário das exportações, as importações baianas, até outubro de 2014, atingiram US\$ 7,52 bilhões e crescimento de 3,7% ante igual período de 2013. Apesar do arrefecimento da produção industrial, sobretudo nos dois últimos trimestres de 2013, que reduziu as importações de bens intermediários em 9,5%, até outubro, e também as de bens de capital em 4,1%, prevaleceu o aumento das compras de combustíveis em 33,0% no período.

Portanto, os indicadores de comércio exterior permitiram evidenciar que os efeitos da crise internacional ainda não cessaram e podem continuar a se transmitir ao setor industrial, ainda instável, o que significa mais incertezas com relação ao ambiente econômico externo futuro.

COMÉRCIO VAREJISTA

O comércio varejista brasileiro manteve trajetória ascendente nos últimos oito anos, não obstante a turbulência que comprometeu a atividade econômica em diversas economias do mundo no final de 2008. No primeiro momento, os impactos da crise econômica foram percebidos nos diversos setores, inclusive no varejo, por conta, preponderantemente, do segmento de bens duráveis. Entretanto, fatores como redução dos juros e desonerações fiscais, manutenção do nível de renda, elevação do número de empregos, associados a um quadro de melhoria da confiança dos consumidores quanto ao desempenho da economia, refletiram em crescimento das vendas, principalmente no segundo semestre de 2008.

Nos anos seguintes à instauração da crise internacional, observou-se que o setor manteve o crescimento nas vendas. No estado da Bahia, de 2007 a 2013, o comércio varejista seguiu uma trajetória ascendente para a efetivação dos negócios, alcançando uma taxa de 68,9% em 2013 (Gráfico 13).

A expansão nas vendas nesse período foi determinada por um conjunto de fatores: política voltada para inserção de camadas excluídas do processo de consumo; aumento do salário real dos trabalhadores; queda da taxa de juros; queda da taxa de desemprego; elevação substancial do volume de crédito ao consumidor, além da política de redução do IPI.

No período em análise, destacaram-se – no que diz respeito à trajetória acumulada no ano e

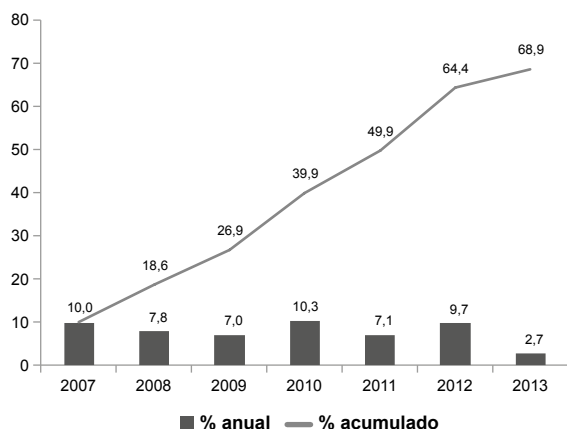


Gráfico 13
Volume de vendas do comércio varejista
Bahia – 2007-2013

Fonte: Pesquisa Mensal do Comércio - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014f).
Nota: Base 2006 = 100.

considerando-se o grau de contribuição para o comércio – os segmentos *Móveis e eletrodomésticos* (156,8%), *Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo* (37,9%), e *Outros artigos de uso pessoal e doméstico* (245,5%). No âmbito do comércio varejista ampliado, tem-se que os segmentos *Veículos, Motos, partes e peças e Material de construção* cresceram 92,1% e 48,8%, respectivamente.

Não obstante a retirada dos incentivos pela redução de IPI para veículos novos, bem como do menor ritmo de crescimento do crédito, observou-se que, entre 2007 e 2013, as operações de crédito para pessoas físicas cresceram 398,7%, influenciando não somente o segmento de *Veículos, motos e peças*, mas também, substancialmente, o de *Móveis e eletrodomésticos*.

Conquanto as taxas anuais de operações de crédito se encontrassem em desaceleração, conforme ilustrado no Gráfico 14, o resultado das vendas ainda assim foi bastante significativo e explicou, parcialmente, a sustentação de taxas positivas para o comércio varejista em meio aos baixos índices de confiança do consumidor.

O ambiente econômico do período pós-instauração da crise financeira global mostrou que os fatores exógenos continuaram se refletindo na

condução da política econômica brasileira. Assim, o setor do comércio manteve o crescimento nas vendas sustentado na política de incentivos do governo ao consumo, mas em ritmo moderado. Ao se analisar o comportamento do varejo em 2012 (Gráfico 14), constatou-se a perda do ritmo de intensidade das vendas. As taxas consignadas para Brasil e Bahia seguiram uma trajetória de crescimento semelhante, apesar de, nos meses de fevereiro, março e junho de 2013, o comércio baiano ter variado negativamente. De acordo com a Pesquisa Mensal de Comércio (PMC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014f), as variações nas vendas foram de 4,3% e 2,7% para o Brasil e a Bahia, respectivamente.

Em 2014, a elevação no nível geral de preços, as condições financeiras mais rígidas e a desconfiança quanto à conjuntura da economia, por parte do consumidor, emergiram como elementos potencialmente inibidores do consumo e, conseqüentemente, como limitadores do nível de crescimento das vendas no varejo. Entretanto, a despeito dessa conjuntura, o setor deverá encerrar o referido ano mantendo a trajetória de crescimento, tendo em vista os efeitos das novas medidas de incentivo adotadas pelo governo federal, que retiraram alguns entraves para concessão de crédito.

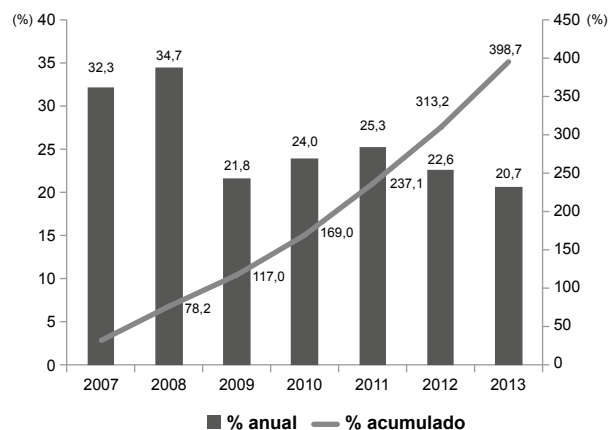


Gráfico 14
Operações de crédito – pessoa física
Bahia – 2007-2013

Fonte: Banco Central do Brasil (2014).
(1) Taxa acumulada no período (2007-2013).

De janeiro a setembro de 2014, o volume de vendas na Bahia foi de 5,6% em relação à igual período de 2013, logo superior ao nacional, que registrou variação de 2,6% na mesma base de comparação. Na Bahia, os segmentos que se destacaram no período foram os seguintes: *Combustíveis e lubrificantes* (9,4%), *Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo* (3,6%), *Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos* (18,4%), *Outros artigos de uso pessoal e doméstico* (16,8%) e *Móveis e eletrodomésticos* (1,8%).

A alavancagem das vendas esteve relacionada às campanhas promocionais, realizadas pelos empresários do ramo, em função de datas comemorativas. No caso do segmento de *Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo*, a atividade foi favorecida pelo alívio da inflação em alguns produtos comercializados pelo setor. Na Bahia, chama a atenção o comportamento do segmento de *Combustíveis e lubrificantes*, que foi determinado pelo efeito base, uma vez que o segmento registrou comportamento negativo até o mês de setembro de 2013.

O segmento de *Móveis e eletrodomésticos* apresentou redução nas vendas ao longo dos últimos meses de 2014, frustrando as expectativas dos analistas de mercado quanto aos estímulos da realização da Copa do Mundo e do programa Minha Casa Melhor.

A intensidade na desaceleração econômica se refletiu numa perspectiva apática quanto ao comportamento da economia brasileira nos últimos meses de 2014.

MERCADO DE TRABALHO FORMAL

O mercado de trabalho baiano gerou cerca de 600 mil empregos formais no período de 2007/2014⁷. A flutuação do emprego formal, nesse período, es-

⁷ Referente ao período de janeiro a outubro de 2014.

teve confirmada por meio da movimentação das admissões e desligamentos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (BRASIL, 2014b). As admissões acumularam 6.203.920 postos de trabalho, provenientes, sobretudo, do reemprego (4.986.551 postos), do primeiro emprego (998.570 postos), do contrato de trabalho por prazo determinado⁸ (212.994 postos) e da reintegração⁹ (5.805 postos).

Os dados estatísticos do MTE permitiram apreender, entre outros aspectos, que, para cada cinco novas admissões que foram realizadas na modalidade reemprego na Bahia, apenas uma admissão foi efetivada pela modalidade primeiro emprego. Esse tipo de admissão geralmente tem sido destinado às faixas etárias mais jovens da população. Também foi possível perceber que o montante de admissão de empregados na modalidade contrato de trabalho por prazo determinado foi pouco efetivo se comparado com o volume total de admissões no período em análise, a despeito de ter sido concedido com o intuito de aumentar a empregabilidade com regras flexíveis de contratação e de rompimento contratual.

Por sua vez, os desligamentos implicaram a supressão de 5.606.947 postos de trabalho, originários principalmente de demissões sem justa causa (3.823.289 postos), término de contrato (786.081 postos), desligamentos a pedido (753.121 postos), conclusão de contratos por prazo determinado (176.070 postos) e demissões por justa causa (47.061 postos). As demais modalidades de desligamentos foram pouco significantes, a exemplo de mortes (14.476) e aposentadorias (6.849) (Tabela 5). Deste

⁸ Trabalhadores por prazo determinado, regidos pela Lei nº 9.601/98, são aqueles que podem ser contratados por um período máximo de dois anos, desde que esse tipo de contrato tenha sido previsto em convenção ou em acordo coletivo.

⁹ O empregado reintegrado recupera o seu antigo emprego e o contrato de trabalho volta a fluir como se a ruptura não tivesse ocorrido.

Tabela 5
Número de admitidos e desligados por tipo de movimentação – Bahia – 2007-2014

Tipo mov. desagregada	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (1)	2014 (2)	Total
Admitidos	598.215	679.357	721.243	854.628	893.382	858.105	879.944	719.046	6.203.920
Primeiro Emprego	112.099	124.564	120.114	140.332	150.362	134.442	129.748	86.909	998.570
Reemprego	461.175	530.258	577.534	686.275	716.094	696.709	716.859	601.647	4.986.551
Reintegração	635	551	698	577	677	1.413	737	517	5.805
Contrato Trabalho Prazo Determinado	24.306	23.984	22.897	27.444	26.249	25.541	32.600	29.973	212.994
Desligados	-518.794	-620.008	-612.698	-721.498	-810.221	-814.682	-826.212	-682.834	-5.606.947
Demissão sem Justa Causa	-347.221	-420.392	-419.956	-496.041	-552.618	-554.256	-562.270	-470.535	-3.823.289
Demissão com Justa Causa	-3.542	-4.477	-5.335	-6.356	-6.986	-6.843	-7.195	-6.327	-47.061
Desligamento a Pedido	-59.407	-73.055	-74.745	-94.815	-111.411	-118.561	-120.875	-100.252	-753.121
Aposentadoria	-1.099	-1.071	-928	-880	-894	-819	-697	-461	-6.849
Morte	-1.362	-1.464	-1.624	-1.858	-2.073	-2.146	-2.112	-1.837	-14.476
Término de Contrato	-88.434	-97.501	-89.516	-96.390	-105.998	-106.480	-113.879	-87.883	-786.081
Término Contrato Trabalho Prazo Determinado	-17.729	-22.048	-20.594	-25.158	-30.241	-25.577	-19.184	-15.539	-176.070
Saldo	79.421	59.349	108.545	133.130	83.161	43.423	53.732	36.212	596.973

Fonte: Caged – Brasil (2014b).

Dados sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2014.

Notas: Dados contam com o ajuste das declarações realizadas fora do prazo.

(1) Os dados estão sujeitos a modificações devido ao ajuste das declarações fora do prazo.

(2) Dados até outubro de 2014. Os dados contam com o ajuste das declarações realizadas fora do prazo até o mês de setembro.

modo, ficou demonstrado, pelos dados do Caged, que 2/3 dos desligamentos foram provocados pelas empresas, sem justa causa, não obstante a incidência de multas contratuais por essa opção de desligamento do empregado. Essa comprovação majoritária de desligamento também sugere que tal expediente não reduziu as demissões no mercado de trabalho e, por consequência, a rotatividade¹⁰ de mão de obra.

No que concerne à geração de empregos por setores e subsetores de atividade econômica, no período de 2007/2014, os dados do Caged indicaram a supremacia do setor de Serviços, com saldo acumulado de 259.466 postos, destacando-se os subsetores de *Comercialização e administração de imóveis, valores mobiliários, serviço técnico* (91.953 postos) e *Serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação* (82.229 postos).

O setor de Comércio ocupou o segundo lugar como empregador de mão de obra (142.872 postos), predominando o subsetor *Comércio varejista* com a geração de 119.658 postos de trabalho.

O setor da Construção civil se posicionou como o terceiro empregador, apresentando saldo de 112.975 postos. A Indústria de transformação ocupou a quarta colocação com 54.292 postos de trabalho. Os subsetores que proporcionaram maior empregabilidade foram *Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico* (20.058 postos), *Indústria de produtos minerais não metálicos* (8.484

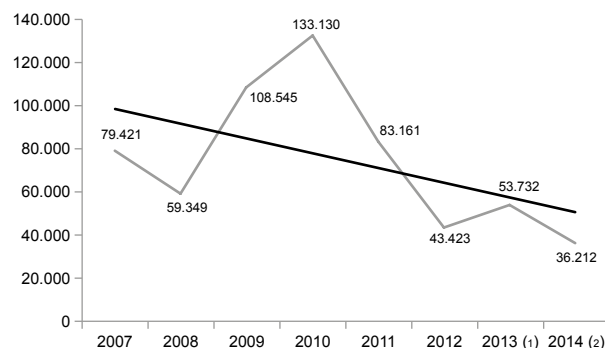


Gráfico 15
Evolução do saldo de empregos formais
Bahia – 2007-2014

Fonte: Caged – Brasil (2014b).

Dados sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2014.

Notas: Dados contam com o ajuste das declarações realizadas fora do prazo.

(1) Os dados estão sujeitos a modificações devido ao ajuste das declarações fora do prazo.

(2) Dados até outubro de 2014. Os dados contam com o ajuste das declarações realizadas fora do prazo até o mês de setembro.

¹⁰ É medida pela diferença entre admissões e demissões ocorridas em um mês, em relação ao estoque de empregados.

Tabela 6
Saldo de emprego celetista por subsetor de atividade econômica – Bahia – 2007-2014

Subsetor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*	2014**	Total
1-Extrativa mineral	724	337	430	1.414	1.243	516	223	-448	4.439
2 - Indústria de transformação	12.434	5.164	10.121	17.979	6.364	-2.537	1.529	3.238	54.292
02-Indústria de produtos minerais não metálicos	1.362	954	1.167	1.944	1.463	434	1.402	-242	8.484
03-Indústria metalúrgica	100	887	57	1.374	649	-989	-244	280	2.114
04-Indústria mecânica	670	-201	99	1.041	787	349	-699	-77	1.969
05-Indústria do material elétrico e de comunicações	669	-172	-319	533	489	-1.052	232	-1.122	-742
06-Indústria do material de transporte	383	-11	-252	374	502	638	1.011	772	3.417
07-Indústria da madeira e do mobiliário	343	-1.012	21	674	715	405	466	210	1.822
08-Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	500	498	225	846	264	290	280	390	3.293
09-Ind. da borracha, fumo, couros, peles, similares, ind. diversas	575	-117	135	724	1.053	409	148	244	3.171
10-Ind. química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria	836	449	115	1.424	814	1.276	353	1.594	6.861
11-Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	1.122	-116	896	2.071	-5	608	-695	37	3.918
12-Indústria de calçados	3.419	2.944	4.202	3.862	-2.926	-7.209	-3.034	-1.331	-73
13-Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	2.455	1.061	3.775	3.112	2.559	2.304	2.309	2.483	20.058
3-Serviços industriais de utilidade pública	224	113	571	1.043	1.557	-976	1.208	-191	3.549
4 - Construção Civil	14.301	8.676	29.639	30.105	9.993	6.233	16.468	-2.440	112.975
5 - Comércio	21.092	18.693	22.154	27.278	19.086	17.338	13.444	3.787	142.872
16-Comércio varejista	17.650	16.467	18.829	24.214	16.465	14.478	10.064	1.491	119.658
17-Comércio atacadista	3.442	2.226	3.325	3.064	2.621	2.860	3.380	2.296	23.214
6 - Serviços	25.922	29.043	45.542	48.766	39.207	25.506	21.139	24.341	259.466
18-Instituições de crédito, seguros e capitalização	798	656	0	550	1.509	399	206	100	4.218
19-Com. e administração de imóveis, valores mobiliários, serv. técnico...	8.974	8.906	23.441	24.526	12.967	6.614	-1.918	8.443	91.953
20-Transportes e comunicações	3.859	3.413	2.375	6.917	4.600	2.224	2.588	1.740	27.716
21-Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação, r...	7.385	11.673	13.021	10.093	13.452	7.910	13.438	5.257	82.229
22-Serviços médicos, odontológicos e veterinários	2.992	3.822	4.922	4.308	3.892	5.398	3.546	3.177	32.057
23-Ensino	1.914	573	1.783	2.372	2.787	2.961	3.279	5.624	21.293
7 - Administração Pública	1.529	804	22	198	829	-553	672	769	4.270
8 - Agropecuária, extr vegetal, caça e pesca	3.195	-3.481	66	6.347	4.882	-2.104	-951	7.156	15.110
Total	79.421	59.349	108.545	133.130	83.161	43.423	53.732	36.212	596.973

Fonte: Caged – Brasil (2014b).

Dados sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2014.

Notas: Dados contam com o ajuste das declarações realizadas fora do prazo.

(1) Os dados estão sujeitos a modificações devido ao ajuste das declarações fora do prazo.

(2) Dados até outubro de 2014. Os dados contam com o ajuste das declarações realizadas fora do prazo até o mês de setembro.

postos), *Indústria química de produtos farmacêuticos, veterinários, perfumaria* (6.861 postos).

Inversamente, os setores de atividade econômica que compareceram com os menores saldos de emprego formal na Bahia, no período em análise, foram Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca (15.110 postos), Indústria extrativa mineral (4.439 postos), Administração pública (4.270 postos), Serviços industriais de utilidade pública (3.549 postos) (Tabela 6).

É importante ressaltar que o mercado de trabalho formal suportou revés com a deflagração da crise global em 2008, que repercutiu negativamente

na economia brasileira e baiana. Portanto, coexistindo com a crise de 2008, o mercado experimentou uma queda geral no emprego em relação a 2007, representando, em termos absolutos, uma perda de 20.072 postos.

Os setores de atividade que mais perderam trabalhadores nessa circunstância foram a Indústria de transformação (-7.270 postos) e a Construção civil (-5.625 postos), cujos montantes de redução de trabalhadores custaram mais de 2/3 dos postos de trabalho em 2008. Também é importante destacar a perda absoluta de postos no setor Agropecuário (-3.481).

Tabela 7
Salário médio por setor de atividade econômica – Bahia – 2007-2014

Setor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (1)	Total
Extrativa mineral	851,83	1.564,57	1.476,89	1.600,23	1.651,23	1.677,90	1.744,93	2.112,67	1.592,16
Indústria de transformação	645,90	695,09	748,01	806,41	855,32	988,28	1.086,63	1.141,73	873,78
Serviços Industr. de Utilidade Pública	819,33	955,53	919,58	1.185,62	1.128,08	1.165,51	1.560,80	1.349,93	1.183,34
Construção Civil	726,54	827,60	929,65	980,69	1.046,40	1.154,49	1.267,01	1.279,45	1.053,84
Comércio	518,81	562,76	615,65	664,34	709,94	785,65	857,95	918,23	715,78
Serviços	686,94	728,82	796,25	847,73	907,94	997,66	1.068,19	1.105,50	910,81
Administração Pública	1.181,99	1.069,11	1.388,76	1.060,23	1.092,98	1.212,83	1.393,86	1.544,97	1.249,91
Agropecuária, extr. vegetal, caça e pesca	447,18	496,27	559,06	620,84	673,50	760,63	824,37	873,24	644,00
Total	612,92	674,47	743,64	808,69	863,43	956,33	1.042,53	1.084,99	861,78

Fonte: Caged – Brasil (2014b).

Dados sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2014.

(1) Dados até outubro de 2014.

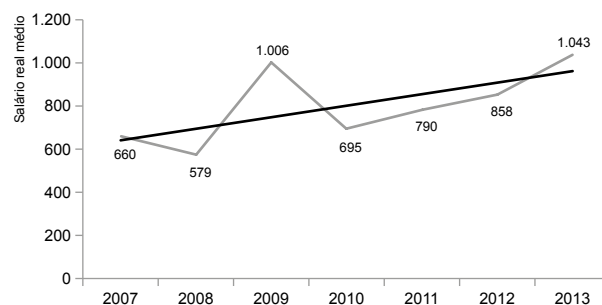
Em contraponto à conjuntura de tensão econômica, o setor de Serviços aumentou seu contingente de trabalhadores, passando de 25.922, em 2007, para 29.043 em 2008.

As políticas macroeconômicas anticíclicas adotadas a partir de então estiveram direcionadas para os setores da Construção civil, Automobilístico e de Móveis e eletrodomésticos. Além disso, adotou-se uma política de crédito dirigida ao consumo das famílias que deu sustentação às taxas positivas de crescimento do comércio varejista no decorrer do período em tela.

Na conjuntura imediata de pós-crise, foram observados os maiores saldos de empregos na economia baiana em 2009/2010, alcançando-se 241.675 postos. Os setores que apresentaram os maiores saldos de emprego, nesses dois anos em referência, foram Serviços, Construção civil e Indústria de transformação, além do Comércio, que se manteve dinamizado (Tabela 7).

Referente ao salário médio nominal, por setor de atividade, no período de 2007/2014, observou-se que as remunerações máximas estiveram concentradas na Indústria extrativa mineral, na Administração pública, nos Serviços industriais de utilidade pública e na Construção civil.

Contrariamente, as menores remunerações salariais ficaram no âmbito dos setores da Agropecuária, do Comércio, da Indústria de transformação e de Serviços. A razão entre o maior salário (Extrativa

**Gráfico 16**
Evolução do salário real médio – Bahia – 2007-2013

Fonte: Caged – Brasil (2014b).

Dados sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2014.

(1) Dados até outubro 2014.

mineral) e o menor salário (Agropecuária) foi de 2,5 vezes (Tabela 7).

Tanto o salário médio nominal como o salário médio real apresentaram crescimento no período em tela. O salário médio real¹¹ dos setores de atividades econômicas, que permitiu ganhos efetivos aos trabalhadores celetistas na Bahia, cresceu 57,86% no período 2007/2013 (Gráfico 16).

Os níveis crescentes de remuneração média promoveram elevação da massa salarial¹² no período de 2007/2013. Neste primeiro ano do período, alcançou-se um valor da ordem de R\$ 615,24 milhões, que evoluiu para R\$ 1,61 bilhão em 2013. Os

¹¹ Corrigido pelo INPC, com base em 2007.¹² Os registros administrativos da RAIS e do Caged definem massa salarial como o resultado do produto entre a remuneração média dos empregados em dezembro e o número de empregos existentes no dia 31 do mesmo mês.

Tabela 8
Massa salarial por setor de atividade econômica – Bahia – 2007-2014

Setor	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (1)
Extrativa mineral	3.761.665	7.279.923	7.772.869	8.742.059	9.256.781	8.355.945	8.773.510	9.878.846
Indústria de transformação	84.715.999	103.351.228	111.266.228	138.689.126	152.906.497	180.808.236	181.563.968	142.913.597
Serviços Industr de Utilidade Pública	3.371.547	4.448.952	5.469.660	7.761.049	11.815.552	9.045.542	14.148.652	11.408.291
Construção Civil	104.980.229	155.745.478	180.339.662	284.879.380	312.859.823	315.519.159	365.979.480	274.175.570
Comércio	111.686.942	139.972.683	160.063.237	198.811.253	236.184.488	256.414.065	293.290.611	237.737.776
Serviços	226.382.291	289.487.454	324.216.035	391.683.289	484.424.081	546.784.374	604.262.112	492.576.371
Administração Pública	3.516.411	4.540.522	4.778.717	4.811.309	5.810.300	7.283.015	9.564.650	7.445.223
Agropecuária, extr vegetal, caça e pesca	76.823.321	91.372.414	96.921.047	106.884.430	121.786.754	130.994.402	129.489.024	98.945.469
Total	615.238.405	796.198.654	890.827.455	1.142.261.895	1.335.044.276	1.455.204.738	1.607.072.007	1.275.081.143

Fonte: Caged – Brasil (2014b).
 Dados sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2014.
 (1) Dados até outubro de 2014.

setores de atividades que mais contribuíram para o crescimento da massa salarial na Bahia foram: Serviços, Construção civil e Comércio, justamente aqueles que proporcionaram as maiores contratações de mão de obra (Tabela 8).

Faltando dois meses (novembro e dezembro) para completar o ano, o prognóstico para o desempenho do mercado de trabalho, ao final de 2014, deverá seguir a trajetória de crescimento do emprego formal no estado, embora em ritmo mais moderado. Ademais, dezembro tem sido o mês dos saldos negativos na geração de empregos celetistas há mais de uma década ininterrupta, de 2003 a 2013, na Bahia (Gráfico 17).

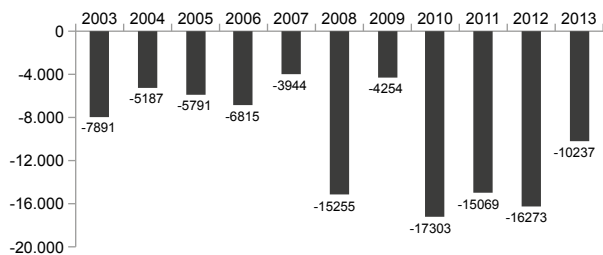


Gráfico 17
Saldo de empregos formais – Bahia – dez. 2003/2013

Fonte: Caged - Brasil (2014b).
 Dados sistematizados pela SEI/Dipeq/Copes, 2014.
 Notas: Dados contam com o ajuste das declarações realizadas fora do prazo.
 (1) Os dados estão sujeitos a modificações devido ao ajuste das declarações fora do prazo.
 (2) Dados até outubro de 2014. Os dados contam com o ajuste das declarações realizadas fora do prazo até o mês de setembro.

Assim, tomando-se por fundamento essa evidência histórica, presume-se uma nova queda do saldo de emprego, em dezembro de 2014, fato que deverá influenciar o saldo acumulado do ano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não obstante as adversidades que a economia baiana enfrentou ao longo dos últimos oito anos, o saldo geral foi positivo. Quando se analisa o mercado de trabalho, constata-se que o número de admissões atingiu um volume acima de seis milhões de postos de trabalho, entre 2007 e 2014, dos quais cerca de um milhão foi preenchido pela entrada maciça de jovens em busca do primeiro emprego. Por sua vez, o saldo de empregos formais foi de aproximadamente 600 mil, sinalizando para um importante processo de formalização da força de trabalho no estado.

O salário real médio também apresentou uma valorização significativa, com transcurso de R\$ 660,43 para R\$ 1.042,53 entre 2007 e 2013, dando provas de que o mercado interno baiano teve forte impulso e que se concretizou no crescimento dos setores de Serviços e Comércio. A Construção civil também foi outro setor que se beneficiou do

aumento da demanda no mercado interno, resultado da política econômica de expansão do consumo, através de vantagens ao crédito, isenções de impostos, entre outras medidas.

O desempenho do PIB baiano, portanto, ficou acima da média nacional, crescendo a uma taxa de 3,9% ao ano, entre 2007 e 2013, com seu ritmo puxado pelos setores de Serviços e Indústria. No entanto, a Agropecuária e a Indústria de transformação tiveram desempenho abaixo das expectativas. A primeira, apesar de sua elevada produtividade, sobretudo no quesito da produção de grãos, enfrentou severos períodos de estiagem que comprometeram seu desempenho. Já a Indústria de transformação foi bastante afetada pela crise internacional, além de enfrentar dificuldades estruturais (câmbio, carga tributária, infraestrutura, competitividade etc.), que atingiram a indústria nacional quase como um todo. No âmbito dessa conjuntura, o segmento enfrentará, nos próximos anos, grandes desafios, cujo sucesso dependerá de capacidade de mobilizar esforços de coordenação e planejamento, combinados com políticas econômicas adequadas.

REFERÊNCIAS

ATIVIDADE econômica baiana cresce 0,6% no terceiro trimestre de 2014 e estimativa da SEI para o ano é 1,5%. *Informativo PIB Trimestral*, Salvador, v. 5, n. 3, jul./set. 2014. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/estadual/trimestral/bo_PIB_trim_2014_3.p>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Saldo das operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional - Bahia: 2007 a 2014*. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

BOLETIM DE COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA. Salvador: SEI, out. 2014. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/images/releases_mensais/pdf/bce/bce_out_2014.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Indicadores e estatísticas: 2007 a 2014*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>>. Acesso em: 11 dez. 2014a.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados: 2007 a 2014*. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/portal-pdet/>>. Acesso em: 25 nov. 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Ações do governo para reduzir efeitos da crise*. versão simplificada das contas do Governo da República – exercício de 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_09/Textos/Ficha%201%20-%20Analise%20da%20Crise.pdf>. Acesso em 3 dez. 2014c.

CONTAS REGIONAIS DO BRASIL 2012. Rio de Janeiro: IBGE, n. 42, nov. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default.shtm>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas Nacionais Trimestrais*: indicadores de volume e valores correntes. Rio de Janeiro: IBGE, jul./set. 2014a. 20 p. (Indicadores IBGE). Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/pib-vol-val_201403caderno.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2014.

_____. *Sidra*: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola. Rio de Janeiro: IBGE, nov. 2014b. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=1&i=P&c=1618>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. *Sidra*: Pesquisa Agrícola Municipal: 2007 a 2013. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pam/default.asp>>. Acesso em: 20 nov. 2014c.

_____. *Sidra*: Pesquisa Industrial Anual: 2007 a 2012. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/pia/default.asp?o=17&i=P>>. Acesso em: 10 dez. 2014d.

_____. *Sidra*: Pesquisa Industrial Mensal: 2007 a 2014. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=t&o=1&i=P&c=1618>>. Acesso em: 10 dez. 2014e.

_____. *Sidra*: Pesquisa Mensal de Comércio: 2007 a 2014. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/comerc/default.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2014f.

_____. *Sidra*: Pesquisa Pecuária Municipal: 2007 a 2012. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ppm/default.asp?o=27&i=P>>. Acesso em: 20 nov. 2014g.

Artigo recebido em 27 de novembro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Tendências recentes e perspectivas para a economia baiana

*Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti**

*Gustavo Casseb Pessoti***

* Mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e especialista em Gestão do Comércio Internacional pela (Unifacs). Professora do Curso de Economia da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). fecalasans@gmail.com

** Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano e especialista em Planejamento e Gestão Governamental pela Universidade Salvador (Unifacs). Diretor de Indicadores e Estatísticas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), professor do Curso de Economia da Unifacs e residente do Conselho Regional de Economia da Bahia. cassebpepssoti@gmail.com

Resumo

Este artigo investiga as principais tendências e perspectivas para a economia baiana, com especial referência ao período de 2015 a 2020. Para tanto, toma-se como ponto de partida os anos 2000, em função das transformações que começaram a ser processadas na estrutura produtiva do estado, e busca-se analisar os principais indicadores econômicos que envolvem a evolução do PIB, o mercado de trabalho, as relações com o exterior (balança comercial) e os investimentos produtivos realizados desde aquele período até os dias atuais. As análises tentam responder a duas questões principais: a) por que a Bahia diminuiu a sua participação em escala nacional, justamente no período em que se intensifica um processo de mudança na sua estrutura produtiva? e b) os anos de 2010 a 2020 podem ser considerados como um período de diferenciação econômica para o estado, com perspectivas do estabelecimento de um novo ciclo de crescimento econômico para a Bahia? As evidências mostram que a Bahia, a despeito dos investimentos realizados para a diversificação de sua matriz produtiva, ainda dependia, em meados de 2014, de setores tradicionais de sua economia, a exemplo das cadeias químicas e petroquímicas que perderam e vêm perdendo competitividade e dinamismo nos dias atuais, sobretudo em função de manobras na política macroeconômica de estabilidade de preços. Os mesmos dados evidenciam, por sua vez, a possibilidade de um novo ciclo de crescimento alicerçado em investimentos industriais e de infraestrutura logística e de transportes que podem criar uma nova dinâmica, com mais integração regional para a Bahia, no período compreendido entre 2015 e 2020.

Palavras-chave: Economia baiana. Tendências recentes. Perspectivas. Novo ciclo de crescimento econômico.

Abstract

This paper investigates the main trends and prospects for the Bahia's economy, with particular reference to the period 2015 to 2020. For this aim, we took as starting point the 2000s, according to the changes that processed in the productive structure of state and sought to analyze the main economic indicators, involving the evolution of GDP, the labor market, foreign relations (trade balance) and productive investments made from that time to present day. This analysis was an attempt to answer two main questions: a) why Bahia's economy decreases its participation in national GDP, precisely when intensifies a process of change in its production structure?, and b) the years 2010-2020 can be considered as a period of economic differentiation for the state, with prospects of establishing a new economic growth cycle? Evidence shows that, despite the diversification of its production matrix, local economy still depends on traditional sectors such as chemical and petrochemical chains. These sectors have been losing competitiveness and dynamism, especially in the light of movements in the macroeconomic policy of price stability. The same data show in turn, the possibility of a new cycle of growth rooted in industrial investment and logistics infrastructure and transport that can create a new dynamic with more regional integration to Bahia between the period 2015 and 2020.

Keywords: Economic Growth. Business Cycle. Perspective. Bahia.

INTRODUÇÃO

Desde que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou sua publicação com os resultados das contas regionais do Brasil para 2012, uma nova questão se fez presente nas análises da evolução econômica da Bahia. E ela pode ser traduzida pela seguinte pergunta, feita com base nas informações relativas ao Produto Interno Bruto (PIB) da Bahia daquele período: por que a economia baiana apresentou, durante anos consecutivos, uma taxa de crescimento superior à registrada pela economia brasileira e, ainda assim, perdeu espaço no substrato nordestino e na sua comparação com o PIB brasileiro? Assim, este artigo configura-se como uma provocação de seus autores para: analisar os anos mais recentes da economia baiana; responder à pergunta norteadora e, ainda, analisar se os anos vindouros da segunda metade do segundo decênio do século XXI reservam para a economia baiana a perspectiva de um novo ciclo de crescimento econômico, capaz de reverter essa tendência de diminuição de participação do PIB na esfera nacional.

Optou-se por uma análise econômica, pautada nas informações das contas regionais do IBGE e na agregação de dois períodos de referência: os anos 2000, que são notadamente marcados por uma mudança nas características estruturais da

economia baiana, com forte participação de políticas de atração de investimentos industriais, e o período pós-2010, que é marcado pela perda de participação do PIB da Bahia no PIB do Brasil. As informações desse segundo período permitem uma análise embasada nos dados disponíveis até meados de 2014 e uma prospecção pautada nos principais investimentos (industriais e em infraestrutura) “anunciados e prometidos” para a economia baiana entre 2015 e 2020.

O ponto de partida para o artigo pode ser visualizado na Tabela 1 a seguir. Pelos dados desta fica claro que, embora a Bahia ao longo de sua história econômica recente tenha oscilado na participação do PIB nacional, com aproximadamente 4,1%, a partir de 2009, inicia-se uma tendência de queda de participação de forma ininterrupta até o ano de 2012, quando o PIB do estado assumiu o menor patamar de toda a série. Em paralelo, observa-se que a Região Nordeste aumentou a sua participação no PIB do Brasil em relação ao ano base de 2002 e também na comparação com 2011, enquanto a Bahia apresentou diminuição nessa mesma base temporal.

As explicações para essa diminuição de participação não estão apenas na taxa de crescimento econômico, pois, como se verá ao longo das seções deste texto, a economia baiana apresentou uma taxa de crescimento no PIB superior à média

Região / Ufs	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nordeste	13	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5	13,4	13,6
Maranhão	1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,3	1,23	1,2	1,3	1,3
Piauí	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,59	0,6	0,6	0,6
Ceará	2	1,9	1,9	1,9	2	1,9	2	2,03	2,1	2,1	2,1
Rio Grande do Norte	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,86	0,9	0,9	0,9
Paraíba	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,89	0,8	0,9	0,9
Pernambuco	2,4	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,42	2,5	2,5	2,7
Alagoas	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,66	0,7	0,7	0,7
Sergipe	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,61	0,6	0,6	0,6
Bahia	4,1	4	4,1	4,2	4,1	4,1	4	4,2	4,1	3,9	3,8
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE (2014d).

registrada pelo país, justamente no mesmo período em que diminuiu a sua participação no PIB nacional. Mas, antes, as justificativas para tal desempenho podem ser creditadas ao perfil da atividade econômica interna do estado, sobretudo ao baixo dinamismo da indústria baiana de transformação, particularmente afetada pelo baixo desempenho das refinarias da Petrobras nesse período de referência. Como observa Pessoti (2008), uma das considerações dos estudos de economia regional é o fato de que as unidades da Federação são espaços subnacionais e não têm qualquer controle sobre as políticas econômicas do governo central. Assim, se o governo central adota o regime de metas de inflação e impede a alta nos preços dos combustíveis como medida de política econômica, todos os estados que refinam petróleo vão apresentar um menor valor agregado na sua cadeia química e petroquímica. Se uma determinada unidade da Federação tem 50% do valor da transformação industrial centrado na cadeia química e petroquímica, certamente ela vai apresentar problemas maiores de redução na atividade do que outra unidade federativa onde o peso das refinarias de petróleo no determinante do PIB industrial seja baixo ou próximo de zero.

Assim, a perda de participação do PIB da Bahia em relação à economia nacional foi motivada por características do seu perfil econômico, mas também pelas questões conjunturais que caracterizaram a economia brasileira, principalmente entre 2010 e 2013. E essa conjuntura afetou sobremaneira a indústria baiana de forma diferenciada em relação aos outros espaços subnacionais. A despeito de todos os investimentos industriais que foram feitos ao longo dos últimos 14 anos, buscando diversificação, adensamento de cadeias e interiorização, a indústria química e petroquímica ainda exerce grande influência nos determinantes de crescimento do setor industrial baiano.

A perda de participação do PIB da Bahia em relação à economia nacional foi motivada por características do seu perfil econômico, mas também pelas questões conjunturais que caracterizaram a economia brasileira

Esse artigo vai além da explicação dos principais argumentos para essa perda de participação da economia baiana na economia nacional, enfatiza o estudo da dinâmica econômica ao longo do século XXI e, além desta breve introdução, apresenta mais outras três seções, a saber. A primeira delas analisa a economia baiana ao longo dos anos 2000, considerando que o período que vai dos

anos 2000 a 2010 pode e deve ser visto como um ciclo de crescimento, caracterizado por uma tentativa de diversificação da base produtiva do estado. A segunda seção aborda o período que vai de 2010 a 2020, tentando formar uma opinião em torno da possibilidade de um novo ciclo para a Bahia na segunda década do século XXI. Como algumas informações econômicas já estão disponíveis, sobretudo para a primeira metade desta segunda década, a análise centra-se nas principais informações econômicas, a exemplo do crescimento do PIB, da concretização de investimentos industriais, do mercado de trabalho e da elevação da balança comercial. E, finalmente, a terceira seção faz uma análise mais prospectiva de possíveis cenários para a Bahia entre os anos de 2015 e 2020, com a possibilidade do estabelecimento de um novo ciclo para a economia baiana, notadamente diferenciado em relação ao ciclo anterior de crescimento econômico.

A ECONOMIA BAIANA PÓS-ANOS 2000: CICLO DE CRESCIMENTO ALICERÇADO EM POLÍTICAS DE ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS E NO DESEMPENHO DO AGRONEGÓCIO DA REGIÃO OESTE

Os anos 2000 são emblemáticos para a economia baiana em função de mudanças na estrutura produtiva do estado oriundas de dois fatores principais. O primeiro refere-se à austera política macroeconômi-

ca colocada em prática pelo governo federal, priorizando a proteção da moeda contra desvalorizações e buscando uma meta inflacionária extremamente baixa. A partir do controle da taxa de juros, a política econômica do Brasil priorizou o curto prazo, decretando o fim do projeto nacional desenvolvimentista. Esse fato tem grande relevância para a análise da evolução do PIB, pois, como já mencionado, a Bahia, como unidade da Federação brasileira, passou por grandes problemas nos setores demandantes de recursos (atrelados ao crédito de longo prazo, praticamente inexistente no período 2000-2003). Essa conjuntura prejudicou muito o desempenho do setor de serviços baianos e limitou seu crescimento nos primeiros anos da década. O segundo fator está relacionado à política de atração de indústrias, que viabilizou a instalação no estado de uma montadora de veículos e seus sistemistas, grandes geradores de valor agregado, e outras tantas indústrias calçadistas, grandes geradoras de emprego. O empreendimento do complexo *Amazon* trouxe uma unidade da Ford para a Bahia, acarretando assim efeitos multiplicadores para a economia estadual. Como decorrência desse processo, vários sistemistas, inclusive de outros países, vieram para a Bahia e começaram a consolidar a indústria automobilística no estado. A despeito disso, a baianização dos veículos¹ ainda é pequena, tal e qual o montante de empregos diretos gerados *vis-à-vis* o montante dos investimentos, devido aos grandes recursos tecnológicos utilizados na produção (pouco mais de oito mil empregos diretos para um investimento superior a US\$ 2 bilhões).

A reformulação das atividades industriais baianas, como parte de um plano de diversificação produtiva, alcançou maior impulso a partir de 2001, com o lançamento do Desenvolve

A reformulação das atividades industriais baianas, como parte de um plano de diversificação produtiva, alcançou maior impulso a partir de 2001, com o lançamento do Desenvolve, uma política de atração de investimentos para estimular fluxos de produção e renda no estado. Segundo dados da Secretaria de Indústria e Comércio e Mineração do Estado (BAHIA, 2014a), apresentados na Tabela 2, foram realizados na Bahia, no período 2000-2010, mais de R\$ 42 bilhões em investimentos industriais, responsáveis por aproximadamente 160 mil empregos diretos. Merece destaque o fato de que 80% desses investimentos foram destinados à implantação de novas plantas industriais no estado, sendo, portanto, 20% outros destinados à reativação de plantas já existentes. Desta forma, vieram para a Bahia, entre 2000 e 2010, diversas indústrias de diversas áreas, atraídas pelas isenções fiscais. Delas, seja pelo valor do investimento, seja pela elevada geração de emprego e valor agregado, destacam-se: a Ford e seus sistemistas de produção; a Veracel Celulose, atualmente maior produtora de celulose do mundo; a Monsanto, com produção de fertilizantes, e diversas indústrias calçadistas, grandes geradoras de emprego. O destaque deste último empreendimento deve ser dado ao fato de uma “interiorização” pelo território baiano, ainda que de maneira pouco desconcentrada.

O PIB da Bahia alcançou, entre 2000 e 2010, uma taxa média de 3,8% de crescimento, acumulando 50%. Ainda em relação à taxa acumulada, os grandes destaques ficaram por conta da agropecuária (113,8%), da indústria de transformação (36,9%) e do setor de serviços (45,1%). Em 2004, a economia baiana apresentou um crescimento de 9,6%, taxa de crescimento só registrada antes nos auspiciosos momentos de implantação de Polo Petroquímico de Camaçari, ainda no final dos anos 1970. Como resposta a esse desempenho

¹ Segundo os dados da Associação dos Usuários de Portos da Bahia (2010), a quantidade de componentes (peças e acessórios) fabricados diretamente no complexo automotivo da Bahia atinge aproximadamente 76%. Apesar disso, os motores, item de maior valor agregado de um carro, continuam sendo “importados” da fábrica de São Paulo. Assim, considerou-se como pequena a “baianização”, porque aqui foi tomada como base a análise do valor adicionado pelas peças e acessórios dos automóveis e não o número de componentes efetivamente produzidos na Bahia.

Tabela 2
Investimentos industriais realizados no estado da Bahia por atividade econômica – 2000-2010

Atividade econômica	Volume (R\$ 1,00)	Empresas	Emprego direto
Agroindústria	5.041.000	1	30
Alimentos e bebidas	2.251.095.095	136	29.724
Artefatos de couro e calçados	871.283.252	80	41.419
Borracha e plástico	2.061.448.844	108	12.022
Construção	807.000.000	4	1.800
Edição, impressão e gravações	8.500.000	1	56
Eletricidade, gás e água quente	1.551.086.000	7	343
Equip. médicos, ópticos, de automação e precisão	35.446.491	8	1.685
Ext. de minerais não metálicos	20.000.000	1	20
Ext. de petróleo e serviços correlatos	93.400.000	2	-
Fab. e montagem de veículos automotores	3.515.000.000	1	5.000
Fumo	13.974.260	3	280
Máq. escritório e equip. informática	159.386.308	52	3.136
Máq. aparelhos e materiais elétricos	59.720.000	5	880
Máq. e equipamentos	436.246.586	21	3.546
Mat. eletrônico e equip. de comunicações	169.685.470	23	4.866
Metalurgia básica	891.064.463	18	1.594
Minerais não metálicos	628.142.599	40	5.627
Móveis e indústrias diversas	338.336.756	34	11.512
Outros	2.480.000	1	52
Outros equip. de transporte	16.940.370	12	587
Papel e celulose	19.185.031.499	28	14.411
Peças e acessórios veículos automotores	463.079.726	19	2.414
Pesca, aquicultura	45.500.000	2	3.100
Petróleo e derivados	25.034.860	6	418
Produtos de madeira	459.175.464	6	399
Produtos de metal - exclusive máq. e equip.	463.710.423	25	1.720
Produtos químicos	7.225.023.663	120	6.759
Reciclagem	38.154.500	8	313
Têxtil	779.294.742	33	6.077
Vestuário e acessórios	91.883.339	13	3.892
Total	42.711.165.710	818	163.682

Fonte: Bahia (2014b).

Elaboração: COINC/SICM

Nota: dados preliminares, sujeito a alterações. Coletados até 30/12/2010.

econômico, a participação da Bahia na economia nacional ficou situada em torno de 4,2% ao longo do período 2000-2008 (sem nenhuma grande oscilação em todo esse período). Entretanto, conforme pode ser observado na Tabela 3, não houve grande modificação na estrutura produtiva do estado, o que indica que, apesar de numerosos, esses investimentos não foram capazes de adensar e nem diversificar a matriz industrial da Bahia. Foram importantes para elevar o dinamismo econômico interno,

mas não conseguiram promover modificações semelhantes às verificadas na década de 1970, com o advento do Polo Petroquímico de Camaçari.

O incentivo fiscal, no caso baiano, foi uma espécie de contrapartida oferecida pelo governo da Bahia para compensar o atraso econômico e social do estado, bem como sua distância dos mercados consumidores e a deficiente infraestrutura de transportes, condições essas que são decisivas para a tomada de decisões na alocação do capital

Tabela 3
Composição setorial do PIB da Bahia – períodos selecionados

Anos	Setores (%)		
	Agropecuária	Indústria	Serviços
1960	40	12	48
1970	21,2	12,4	65,4
1975	30,7	27,5	41,8
1980	16,4	31,6	52
1986	18,2	43,2	38,6
1990	15,2	31,9	52,9
1992	9,7	36,3	54
2000	8,8	28,9	62,3
2010	7,2	30,3	62,5
2014 ⁽¹⁾	6,8	26,7	66,5

Fonte: elaboração própria com base nas informações de Carvalho, Pessoti e Pereira (2008) e SEI (2014).

(1) Dado sujeito a retificação.

industrial. Seu papel no funcionamento do organismo econômico foi o de impulsionar – potencializando – fatores preexistentes que não se mostraram capazes ou suficientes para que uma determinada iniciativa optasse pela economia baiana – deixada à margem pelo capitalismo mundial –, e que, por isso, estava disposta a incrementar seus esforços – e ofertas – para convencê-la a se instalar.

Os programas setoriais criados pelo governo do estado tinham como objetivo atrair investimentos industriais com potencial de gerar uma nova dinâmica na economia baiana, endogeneizando o desenvolvimento e buscando criar cadeias produtivas capazes de provocar efeitos multiplicadores para toda a economia. A vantagem comparativa da Bahia em relação aos demais centros econômicos do Brasil foi baseada no menor custo de produção para as empresas que, pelo estado, mostrassem interesse em direcionar os seus capitais produtivos.

Apesar desses esforços, a diversificação do parque industrial, bem como a sua interiorização, foram bastante tímidas. Excetuadas a atração da indústria automobilística, que tem elevada geração de valor agregado, e a produção de celulose, não houve grande alteração na composição da indústria de transformação, com a indústria química continuando a representar aproximadamente 50% de toda a produção

industrial baiana em 2009. Mesmo assim, observa-se, a partir da leitura das informações do PIB municipal, que essa estratégia de industrialização contribuiu para diminuir a concentração econômica espacial, com ganho de participação no PIB para os municípios fora da região metropolitana, no período compreendido entre 1999 e 2009. Pessoti e outros (2009, p. 58), ao analisarem os dados do PIB dos municípios baianos para o período supracitado, afirmam que:

A Bahia, nos últimos anos, tem passado por um processo de desconcentração espacial da sua atividade produtiva. Essa desconcentração pode ser percebida através da análise do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios baianos, que revelou, em 2007, um ganho de participação para os municípios fora da Região Metropolitana de Salvador. Nos últimos anos, a estrutura produtiva baiana tem se caracterizado pelo redirecionamento de parte da estrutura industrial para vários municípios e diversas regiões do estado; com relação à produção agrícola, esse redirecionamento voltou-se basicamente para os municípios da região oeste. Nesse sentido, os números divulgados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (PESSOTI et al., 2009) evidenciam uma desconcentração espacial da atividade econômica da Região Metropolitana de Salvador que, em 1999, era responsável por aproximadamente 46,7% do PIB da Bahia e passou, em 2007, a representar 41,7% do total das riquezas produzidas pelo estado da Bahia. No entanto, é importante salientar que, apesar dessa leve desconcentração, a Bahia ainda caracteriza-se pela existência de áreas com baixa capacidade de geração de renda e que dependem, em grande parte, da atuação do poder público.

Embora a desconcentração aconteça com o aumento da relevância econômica de alguns municípios na agregação de valor ao PIB da Bahia, não se pode esquecer que a insuficiência de infraestrutura no interior do estado e os custos de

Tabela 4
Exportações baianas, principais segmentos
Jan./dez. 2009-2010

Segmentos	Valores (US\$ 1000 fob)		Var.	Part.
	2009	2010	%	%
Químicos e petroquímicos	798.615	1.194.037	49,51	20,84
Papel e celulose	821.279	1.134.665	38,16	19,8
Petróleo e derivados	395.066	924.162	133,93	16,13
Soja e derivados	661.615	643.883	-2,68	11,24
Metalúrgicos	402.124	363.988	-9,48	6,35
Automotivo	239.678	294.470	22,86	5,14
Minerais	171.416	195.027	13,77	3,4
Cacau e derivados	144.559	188.174	30,17	3,28
Borracha e suas obras	120.123	144.510	20,3	2,52
Algodão e seus subprodutos	107.609	138.132	28,36	2,41
Café e especiarias	75.102	84.653	12,72	1,48
Couros e peles	51.894	73.885	42,38	1,29
Calçados e suas partes	49.329	63.236	28,19	1,1
Máqs., apars. e mat. elétricos	30.279	49.731	64,24	0,87
Frutas e suas preparações	30.342	45.094	48,62	0,79
Sisal e derivados	45.288	39.206	-13,43	0,68
Fumo e derivados	10.560	12.366	17,1	0,22
Móveis e semelhantes	8.866	8.691	-1,97	0,15
Demais segmentos	103.166	132.854	28,78	2,32
Total	4.266.910	5.730.764	34,31	100

Fonte: MDIC/Secex (2014).

escoamento da produção naturalmente determinam uma concentração de atividades no entorno da Região Metropolitana de Salvador (RMS), em função das economias de aglomeração (MENEZES, 2000). Essa concentração espacial e setorial da economia baiana também se reflete na dinâmica do comércio exterior da Bahia. Cinco produtos principais foram responsáveis por 71% das exportações baianas em 2010, conforme pode ser constatado pelos dados da Tabela 4. Se a política industrial que vigorou na Bahia entre 2000 e 2010 tinha como objetivo a diversificação e dinamização da economia baiana, pode-se concluir que tais resultados ficaram bastante aquém do montante de incentivos fiscais que foram concedidos e acabaram aumentando a vocação petroquímica do estado.

É importante mencionar que, apesar de a Bahia ter uma política ativa de atração de indústrias, criando vantagens econômicas comparativas, é limitada a sua participação no estabelecimento de diretrizes da política macroeconômica, que são determinadas pelo governo federal. A evolução do PIB na Bahia dependeu, depende e vai continuar a depender da situação prevalecente na conjuntura nacional e internacional, ainda mais para uma economia que não conseguiu desvincular seu perfil econômico da produção de bens intermediários para a indústria nacional (pelo menos até então).

A despeito dessa observação, vale também ressaltar que os anos 2000 caracterizaram-se também pela elevação nas produções de soja e algodão no oeste do estado, que se transformaram nas duas atividades agrícolas mais importantes, com aproximadamente 30% do valor bruto de produção da agricultura baiana em 2010. Conforme se pode observar nos dados da Tabela 4, soja e derivados e algodão e seus subprodutos são dois dos mais importantes segmentos da pauta de exportação do estado da Bahia. Não por acaso, o município de São Desidério, situado na região oeste da Bahia, transformou-se no município de maior PIB agropecuário do Brasil em 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014c). O agronegócio impulsionou a economia baiana e criou perspectivas interessantes para a desconcentração da atividade econômica no entorno da RMS – entre 2000 e 2010, a taxa média do agronegócio foi de aproximadamente 7,2%, segundo dados das contas regionais realizadas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014a).

ANOS 2010 A 2020: UM NOVO CICLO OU APENAS A REPETIÇÃO DE UMA TENDÊNCIA HISTÓRICA?

Nesta seção, procura-se investigar se a trajetória de crescimento econômico do estado a partir de 2010 permite caracterizar um novo ciclo de crescimento ou

apenas a manutenção de uma tendência observada no período imediatamente anterior. Antes de fazer essa ilação, é importante esclarecer dois aspectos: o primeiro diz respeito ao fato de que, desde a primeira seção deste artigo, o objetivo proposto é analisar o desempenho da taxa de crescimento do PIB baiano e perceber a convergência de distintos períodos que caracterizariam diferentes ciclos. Isto é, o agrupamento dos dados dentro dos períodos estabelecidos não procura examinar se o estado da Bahia apresentou, concomitantemente ao crescimento econômico, uma melhora no índice de desenvolvimento humano ou no nível de desenvolvimento social. Então, análises que poderiam evidenciar a melhora dos indicadores sociais da Bahia nesse período pós-2010 também não serão consideradas para efeito desta proposta de investigação. O segundo aspecto está relacionado ao fato de já serem conhecidas algumas informações principalmente no espaço temporal até o ano de 2014, de modo que os dados sobre o desempenho do PIB, o aumento ou não da inserção externa da Bahia, o movimento do mercado de trabalho e dos investimentos industriais efetivados já permitirão algum tipo de afirmação sobre a dinâmica da Bahia, para além das análises prospectivas que serão feitas sobre esse último período.

Conforme pode ser observado no Gráfico 1, o primeiro ano da série reservou um crescimento de 6,6%

no PIB da Bahia, taxa que ficou 1,0 ponto percentual abaixo da taxa registrada para a economia brasileira no mesmo período. Apesar da magnitude – maior taxa de crescimento do PIB baiano desde o ano de 2004 –, o crescimento da economia naquele período traduzia-se muito mais no efeito-base causado pelos efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira e baiana em 2009, do que efetivamente na expansão da atividade interna do estado. Essa afirmação pode ser corroborada pelas diminuições contínuas

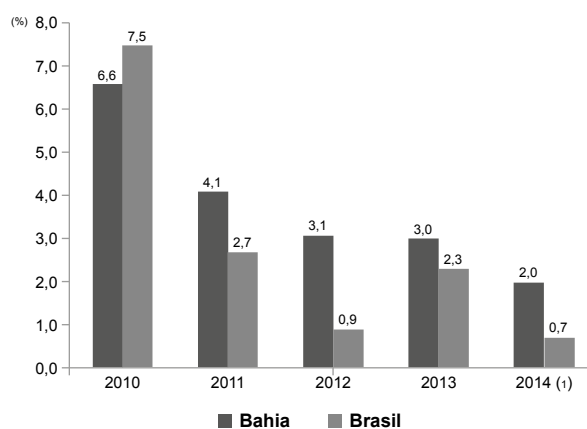


Gráfico 1
Taxa de crescimento – Brasil e Bahia – 2010-2014

Fonte: elaboração própria com base nas informações da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014a), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014a).

(1) Dados sujeitos a retificação.

Nota: para o ano de 2014 foram usadas as estimativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014a) para a Bahia e do Banco Central (2014) para o Brasil.

Tabela 5
Estimativas de produção física dos principais produtos agrícolas
Bahia – 2011-2013

Produtos/safras	Produção física (mil t)								
	2010	2011	Var. (%)	2011	2012	Var. (%)	2012	2013	Var. (%)
Mandioca	3.211	2.977	-7,3	2.966	2.202	-25,8	2.202	1.852	-15,9
Cana-de-açúcar	5.869	6.981	18,9	6.992	6.894	-1,4	6.894	6.754	-2
Cacau	148	156	5,4	156	159	1,9	159	158	-0,6
Café	153	151	-1,3	152	143	-5,9	143	162	13,3
Grãos	6.741	7.525	11,6	7.531	6.490	-13,8	6.490	6.101	-6,0
Algodão	996	1574	58	1580	1256	-20,5	1256	925	-26,4
Feijão	316	223	-29,4	223	107	-52	107	248	131,8
Milho	2.223	2.052	-7,7	2.052	1.883	-8,2	1.883	2.115	12,3
Soja	3.113	3.513	12,8	3.513	3.213	-8,5	3.213	2.766	-13,9
Sorgo	92	163	77,2	163	32	-80,4	32	47	46,9

Fonte: IBGE (2014a).

e progressivas na taxa de crescimento do PIB da Bahia nos anos subsequentes: 4,1% em 2011, 3,1% em 2012, 3,0% em 2013 e 2,0% em 2014.

Entre os anos de 2012 e 2013, a economia baiana passou por duas grandes adversidades na sua estrutura produtiva que merecem destaque e podem justificar a diminuição na intensidade do seu crescimento econômico: a primeira delas foi o longo período de estiagem que culminou com uma quebra de safra durante dois anos consecutivos e diminuição na produção de grãos em aproximadamente 20% (LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA (2014). Segundo os dados do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA), entre os anos de 2012 e 2013, as maiores quedas na safra baiana aconteceram nas produções de sorgo (-70,9%), algodão (-41,5%) e soja (-21,3%), que figuram entre os principais produtos agrícolas da pauta de exportações do estado. A queda na atividade pecuária chegou a 57% no mesmo período (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014b).

O segundo fator pode ser associado à diminuição do valor adicionado da indústria de transformação do estado, que em 2012 passou a representar apenas 8,8% do PIB baiano e que acumulou sucessivas taxas negativas de crescimento nesse mesmo período. Apenas como referência da perda de participação da indústria de transformação no PIB da Bahia, em 2006 o setor representava aproximadamente 15,8%, perdendo, pois, aproximadamente, sete pontos percentuais de participação na estrutura produtiva do estado, daquele período até o ano de 2012 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014b). A despeito dos vultosos investimentos industriais realizados na Bahia ao longo dos anos 2000, a indústria do estado não conseguiu perder o perfil que a relaciona com os ramos químico e petroquímico, de modo que, mesmo na segunda década do século XXI, não é possível desassociar a indústria baiana do Polo Petroquímico de Camaçari. E é justamente essa forte correlação que ajuda a explicar a perda de participação

do setor industrial no PIB baiano observado nesse período. A Tabela 6 faz uma comparação entre a estrutura produtiva da Bahia entre 2002, 2006 e 2012, evidenciando a perda de representatividade da indústria de transformação e da agropecuária na agregação de valor ao PIB no período considerado.

Ocorre que, com a estratégia de se evitar uma alta nos preços dos combustíveis – o que poderia levar a economia brasileira a um processo inflacionário (inércia inflacionária) –, o governo brasileiro optou por não repassar os preços da elevação do barril de petróleo para o refino. Com isso, houve elevação do consumo intermediário causado pela alta cotação em dólar do barril de petróleo, mas esta não foi repassada para os preços dos produtos refinados (gasolina, óleo combustível, entre outros). Somado a isso, a Bahia teve que recorrer também ao mercado internacional para comprar nafta, necessária para o processamento das resinas petroquímicas que são produzidas pela indústria de transformação do estado. O resultado foi uma grande elevação no consumo intermediário, mas sem correspondente aumento no valor bruto de produção, uma vez que os preços dos produtos

Tabela 6
Estrutura do Produto Interno Bruto da Bahia
2002, 2006 e 2012

Atividades	Ano		
	2002	2006	2012
Agropecuária	10,5	7,9	7,3
Indústria extrativa mineral	1,3	2,1	3,2
Indústria de transformação	15,9	15,8	8,8
Construção civil	7,2	7,4	7,6
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	4,4	5,4	5,9
Comércio	9,6	10,4	12,5
Transportes, armazenagem e correio	4,1	4,6	5,1
Serviços de informação	2,8	2,9	1,7
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	4,9	3,9	4,7
Atividades imobiliárias e aluguel	9,6	8,5	8,4
Administração, saúde e educação públicas	16,3	17	18,8
Outros serviços	13,4	14,2	16
Total	100	100	100

Fonte: IBGE (2014).

transformados não foram majorados na mesma proporção dos custos de produção. O resultado foi uma elevação sem precedentes na relação CI/VPB na indústria de refino de petróleo, entre os anos de 2011, 2012 e 2013, que culminou em redução de valor adicionado pelo setor, que inclusive foi negativo em aproximadamente R\$ 1 bilhão em 2012 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014c). Assim, sem contar com o setor de refino de petróleo, toda cadeia de produção química e petroquímica foi bastante afetada por essa conjuntura, culminando com a diminuição de valor adicionado e de participação da indústria de transformação no PIB baiano, no período supracitado.

A perda de participação desses dois setores (agropecuária e indústria de transformação) fez com que crescesse em importância o setor de serviços, mas, nesse caso, não motivado por uma diferenciação tecnológica ou por um aumento de investimentos nos serviços de alto valor agregado; o ganho de participação esteve associado à perda relativa de importância dos setores primário e secundário da economia baiana. Em relação ao setor de serviços, pode-se dizer que os que ganharam maior participação foram justamente a administração pública, que em 2010 representava 27,7% e passou a representar 28,5% do valor adicionado pelos serviços em

2013, e o comércio (varejista e atacadista), que tem sido bastante incentivado pelas políticas macroeconômicas de incentivo ao consumo, que ajudam a justificar por que esse segmento se transformou no mais dinâmico do setor de serviços na Bahia no período 2010-2013 (Tabela 7). Não houve nenhuma diversificação, do ponto de vista de novos serviços intensivos em conhecimento e tecnologia, que pudesse criar novas perspectivas para a economia baiana. Pelo contrário, o que se observa como característica desse período é o crescimento de atividades bastante tradicionais.

Assim, o que se pode concluir é que a economia baiana não passou imune às crises nos seus setores mais tradicionais no início da década de 2010-2020. A redução anual e gradual na intensidade de crescimento econômico, nos quatro primeiros anos, e a pequena modificação na estrutura produtiva não permitem afirmar a possibilidade de um ciclo virtuoso ou mesmo diferenciado na década anterior, quando o mote do processo de crescimento esteve atrelado ao adensamento de seu parque industrial e às políticas de interiorização através de incentivos fiscais. A estratégia da industrialização incentivada claramente não se modificou, conforme pode ser observado na Tabela 8, que mostra a efetivação de novos investimentos industriais entre 2007 e 2013, e as perspectivas para o período 2014 a 2020. O que se percebe é a continuação de uma tentativa do governo baiano em reduzir os espasmos e a dinâmica exógena preconizada por Guerra e Teixeira (2000) para a economia baiana. Os números deixam claro o interesse em aumentar a participação da indústria no valor agregado da economia e a diversificação e complexificação do parque industrial da Bahia².

Apesar dos promissores números esperados até 2020, a economia baiana registrou, entre 2007 e 2013, um montante de apenas R\$ 7 bilhões em

Tabela 7
Estrutura do setor de serviços – Bahia – 2010-2013
(%)

Atividades	Ano			
	2010	2011	2012	2013 (†)
Comércio	19,8	21,5	21,7	21,4
Transportes, armazenagem e correio	7,5	7,4	7,2	6,8
Serviços de informação	3,1	2,9	2,4	2,3
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	7,0	6,7	6,3	6,5
Atividades imobiliárias e aluguel	12,5	12,1	12,7	11,9
Administração, saúde e educação públicas	27,7	27,3	28,0	28,5
Outros serviços	22,4	22,1	21,7	22,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEI (2014).

(†) Dados sujeitos a retificação.

² Estudo complementar, feito pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, tomando por base a matriz insumo-produto do estado, evidenciou que os efeitos multiplicadores desses R\$ 50 bilhões em novos investimentos seriam de aproximadamente R\$ 106 bilhões na economia da Bahia (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2014b).

Tabela 8
Investimentos industriais efetivados
Bahia – 2007-2020

Período	Investimentos (Bilhões)	Mão de obra
Ampliadas de 2007 até 2013	R\$ 5,08	19.421
Implantadas de 2007 até 2013	R\$ 7,36	45.337
Total (2007-2013)	R\$ 12,45	64.758
Ampliação de 2014 a 2015	R\$ 2,00	6.122
Implantação de 2014 a 2015	R\$ 30,94	61.715
Ampliação de 2015 a 2016	R\$ 1,78	1.838
Implantação de 2015 a 2016	R\$ 14,13	6.537
Ampliação de 2016 a 2020	R\$ 0,01	175
Implantação de 2016 a 2020	R\$ 1,86	8.480
Total (2014-2020)	R\$ 50,71	84.867

Fonte: Bahia (2014a).

novos investimentos industriais (isto é, sem levar em consideração os investimentos realizados para a ampliação das unidades já instaladas). Ao que parece, esses investimentos não conseguiram promover qualquer mudança no perfil industrial da Bahia, que, conforme já mencionado anteriormente, permanece concentrado especialmente e setorialmente. A prova cabal dessa informação já foi analisada nesta seção: em vez de aumentar sua participação no PIB como resultado dos investimentos já efetivados, o problema vivenciado pelo setor químico e petroquímico, entre 2011 e 2013, provocou reduções sucessivas na agregação de valor da indústria de transformação ao PIB nos primeiros anos desta nova década.

Esses fatos, por si, já evidenciam e corroboram ainda mais o argumento da inexistência de um novo ciclo para a economia baiana na década de 2010 a

2020, pelo menos, tomando-se por base os dados do crescimento econômico do estado, as modificações na sua estrutura de produção e a efetivação das ações de planejamento para desenvolver essa economia. Para reforçar esse ponto de vista, convém destacar mais dois dados importantes em qualquer análise de tendência desse crescimento: o saldo de novos empregos formais e as informações acerca do comércio exterior da Bahia no período entre 2010 e 2014.

Primeiramente em relação ao mercado de trabalho, a Tabela 9 evidencia o saldo total de novos empregos gerados pelos setores produtivos da Bahia entre 2007 e 2014. Conforme pode ser observado, não há um padrão específico na geração de empregos na Bahia nesse período. Um ano de excelente resultado não é precedido ou sucedido por outro de igual magnitude, exceção feita aos anos de 2009 e 2010. Os dados mostram também que os setores mais dinâmicos na geração de empregos formais são os de comércio e serviços, que tradicionalmente são os mais importantes na dinâmica do PIB baiano.

Isto é, se houvesse um novo ciclo na economia baiana pós-2010 – o que se contesta nesta seção –, ele certamente não apresentaria como característica marcante uma tendência para a geração de novos empregos. Ao invés disso, os dados do mercado de trabalho formal reforçam a crise vivenciada por importantes setores da economia, a exemplo da indústria de transformação e da agropecuária, principalmente no período entre 2012 e 2013.

Tabela 9
Saldo do emprego formal por setor – Bahia – 2007-2014

Setor	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Extrativa mineral	-347	223	516	1.243	1.414	430	337	724
Indústria de transformação	3.947	1.517	-2.537	6.364	17.979	10.121	5.164	12.434
Serviços ind. de utilidade pública	-138	1.208	-976	1.557	1.043	571	113	224
Construção civil	554	16.390	6.233	9.993	30.105	29.639	8.676	14.301
Comércio	1.713	13.422	17.338	19.086	27.278	22.154	18.693	21.092
Serviços	24.451	21.142	25.506	39.207	48.766	45.542	29.043	25.922
Administração pública	829	672	-553	829	198	22	804	1.529
Agrop., extr. vegetal, caça e pesca	8.460	-949	-2.104	4.882	6.347	66	-3.481	3.195
Total	39.469	53.625	43.423	83.161	133.130	108.545	59.349	79.421

Fonte: SEI (2014c).

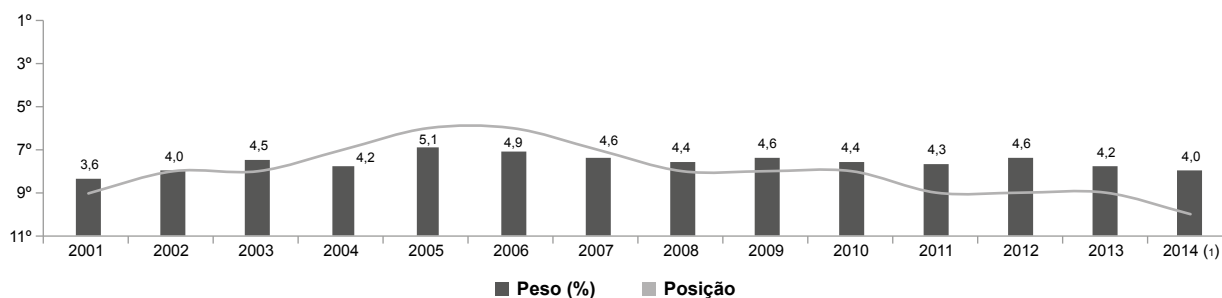


Gráfico 2
Participação das exportações baianas nas exportações do Brasil – 2001-2014

Fonte: Brasil (2014a).

Finalmente, em relação ao setor externo, o Gráfico 2 evidencia que a inserção internacional da economia baiana praticamente não se modificou no período 2001-2014. Na série observada, o desempenho das exportações baianas praticamente não se modificou, exceção feita ao ano de 2005, quando um conjunto de investimentos industriais foi realizado na economia baiana, sobretudo nas áreas automobilística e de celulose, que são setores majoritariamente voltados para o mercado externo. Excetuado esse ponto específico, não houve nenhuma dinâmica capaz de modificar ou incrementar as exportações a ponto de se perceber um novo ciclo para a economia baiana.

Essas informações consolidadas até o ano de 2014 respondem ao propósito norteador deste trabalho, qual seja o de evidenciar que a perda de participação da economia baiana em relação à economia nacional tem um componente fortemente estrutural. Características marcantes do processo de desenvolvimento da Bahia, determinadas nos idos dos anos 60 do século passado e que à época proporcionaram um *boom* de crescimento econômico durante pouco mais de 20 anos, hoje, em pleno alvorecer do século XXI, exigem uma solução ainda mais planejada e adequada aos novos tempos. A dependência econômica centrada em poucos setores produtivos faz com que qualquer instabilidade em um deles tenha sérias repercussões para o conjunto da economia.

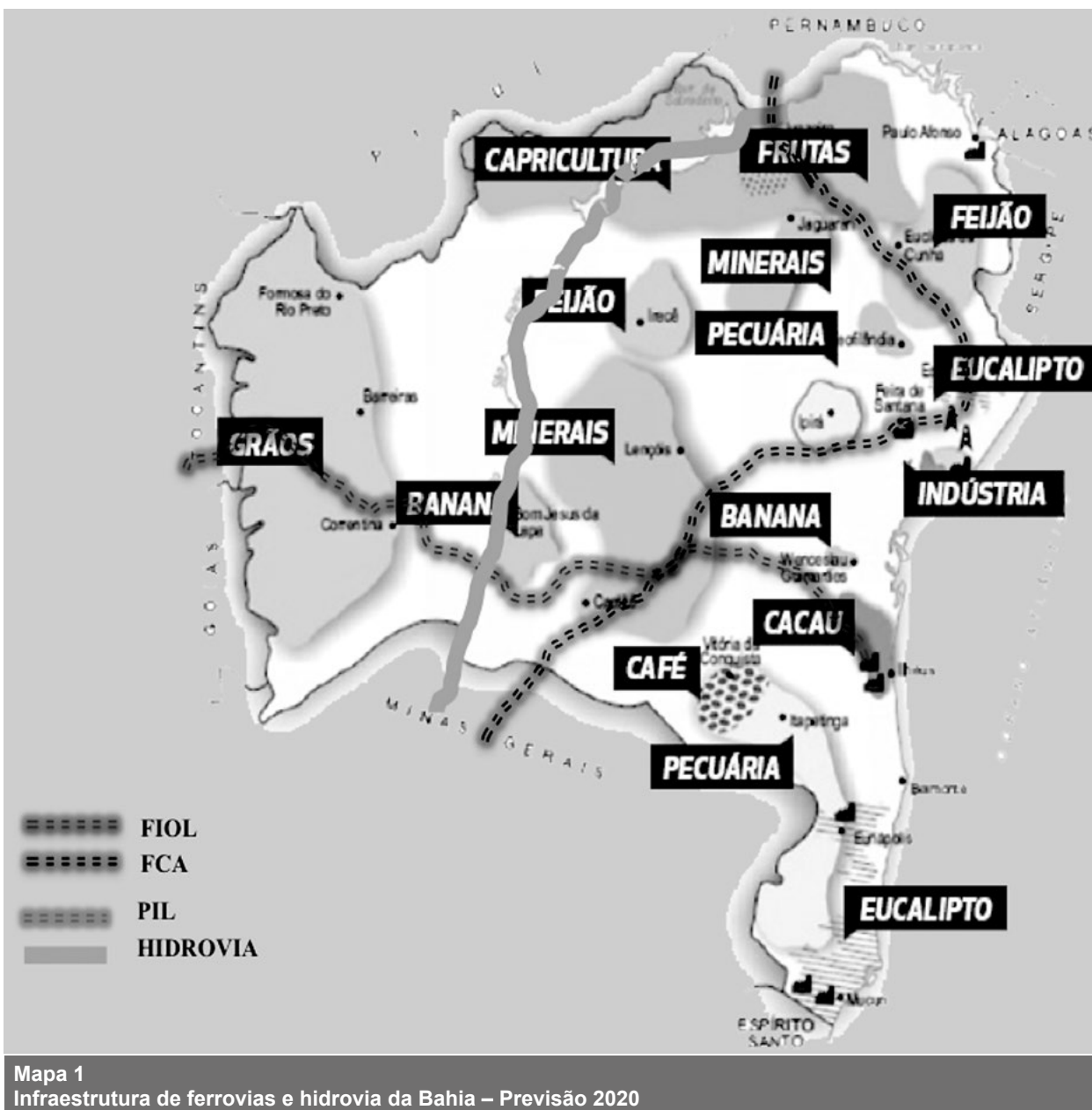
Reforça-se, com o conjunto de indicadores apresentados até aqui, que a economia baiana não

apresentou mudança na sua tendência de crescimento com o início da segunda década do século XXI, apresentando um padrão de desempenho muito parecido com aquele registrado no início dos anos 2000. Esta conclusão em hipótese alguma quer dizer que a economia baiana está sem rumo ou mal planejada, mas, apenas, reitera a ideia de que não há um ciclo econômico novo estabelecido, apenas a expectativa de que este possa acontecer no decorrer dos próximos anos.

PERSPECTIVAS PARA O PERÍODO 2015-2020

Apesar da conclusão de que não houve um novo ciclo para a economia baiana no período 2010-2014, os anos vindouros desta década são extremamente promissores para alavancar o crescimento econômico do estado. Muitos projetos de integração regional e de dotação de infraestrutura de transportes estão no bojo do processo de planejamento da Bahia para os próximos anos. A mudança em direção a um crescimento mais equilibrado e sustentado passa pela definição de uma agenda de projetos estruturantes capazes de integrar a economia baiana com as demais regiões do país e com importantes mercados internacionais.

Na Bahia, os eixos troncais se concretizam com a construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) e do Porto Sul, que devem se articular diretamente com a Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), o que vai viabilizar o escoamento



de parte da produção de grãos do interior do Brasil pelos portos baianos. No sentido oeste-leste, a articulação entre a FICO e a FIOL passa a constituir um novo corredor de movimentação de minérios e grãos, conectando importantes zonas de expansão da produção do Centro-Oeste do país, do oeste baiano e da mineração, do interior do estado da Bahia ao novo Porto Sul.

A construção de novas ferrovias e a adequação da malha ferroviária já existente proporcionarão o

fortalecimento dos fluxos já existentes e viabilizarão o escoamento da produção do oeste baiano e das novas áreas de exploração de minérios no interior do estado. No sentido norte-sul, a adequação da malha da Ferrovia Centro-Atlântica (FCA) e a proposta de concessão anunciada para a ligação ferroviária Salvador-Recife promoverão um intercâmbio comercial ainda maior entre a economia baiana e as regiões Nordeste e Sudeste, articulado com o complexo portuário da Baía de Todos os Santos.

Ao se considerarem os projetos da Hidrovia do São Francisco e a requalificação da FCA, nos seus ramais de Salvador para Minas Gerais e Salvador para Juazeiro, e se agregarem os projetos de plataformas logísticas na macrorregião de Salvador-Feira de Santana, em Juazeiro, em Itabuna e em Vitória da Conquista, compreende-se que estará sendo construída uma grande rótula de articulação dos fluxos econômicos. Isto é, dotando a Bahia de maior infraestrutura e considerando como válidos os preceitos das teorias de localização industrial, pode-se assistir a um ciclo de crescimento econômico alicerçado na complexificação, na diversificação e no aumento do valor agregado das atividades econômicas, principalmente no interior do estado.

Diferentemente da fase de desenvolvimento industrial da Bahia, iniciada na década de 1950 e pautada por uma concentração de atividades na Região Metropolitana de Salvador (RMS), a nova agenda de investimentos estruturantes deve ter em vista um novo ciclo de crescimento, mais diversificado e descentralizado espacialmente, com grande capacidade de fomento às atividades industriais, minerais, agropecuárias e de serviços de apoio a essas atividades, representando um grande avanço na redução das desigualdades regionais.

Além de um conjunto diversificado de investimentos nos modais de transporte ferroviário e rodoviário e da construção/ampliação/modernização de dez aeroportos (Paulo Afonso, Barreiras, Lençóis, Bom Jesus da Lapa, Feira de Santana, Salvador, Ilhéus, Guanambi, Vitória da Conquista e Porto Seguro), os investimentos previstos na construção e ampliação dos distritos industriais e das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE) poderão atrair novos investimentos e aumentar a competitividade da economia baiana. Os novos investimentos previstos até 2020 permitem vislumbrar grandes possibilidades de agregação de valor à produção local, com capacidade de viabilizar um grande número de negócios, tanto no setor industrial como no setor de serviços. A criação de novas áreas para implantação de indústrias possibilita a instalação de

novas empresas e uma maior diversificação e desconcentração da economia estadual – a exemplo da ZPE de Ilhéus –, com a criação de novos postos de trabalho e o fortalecimento do centro comercial e de serviços.

Nesse sentido, merecem destaque duas últimas informações que podem confirmar a mudança de ciclo para a economia baiana, com grande repercussão para o interior do estado, sobretudo quando concretizados esses planos de investimentos: a) o mercado de trabalho formal que, apesar do número ainda pequeno de novos postos, já evidencia geração de empregos no interior muito acima dos postos criados para a RMS entre os anos de 2012, 2013 e 2014, conforme informações do Boletim Mensal do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (2014) – 60%, 63% e 81%, do total de novos empregos formais foram gerados em municípios fora da RMS nos referidos anos; b) o montante de novos investimentos industriais, já com protocolos de interesse firmados com a Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração, sobretudo destinados ao interior do estado. Conforme mencionado anteriormente, eles totalizam pouco mais de R\$ 50 bilhões, com capacidade para gerar aproximadamente 85 mil empregos diretos. Mais do que isso, esses investimentos podem criar uma dinâmica mais endógena e dinamizar diferentes áreas do interior da Bahia, visto que os principais montantes estão relacionados às indústrias eólicas, minerais, celulose, além da criação do polo acrílico na RMS, do polo naval no Recôncavo e do fortalecimento da cadeia automotiva da Bahia, conforme demonstram as informações dos gráficos 3 e 4.

Em relação aos dados mostrados no Gráfico 3, três novos projetos de investimentos industriais merecem destaque: o Polo Naval situado no Recôncavo da Bahia, o complexo acrílico situado no Polo Petroquímico de Camaçari e o Parque Eólico espalhado pelo interior do estado, com previsão de mais de 50 projetos com perspectiva de transformar a Bahia no principal parque eólico do Brasil até finais de 2015. Esses investimentos são importantes,

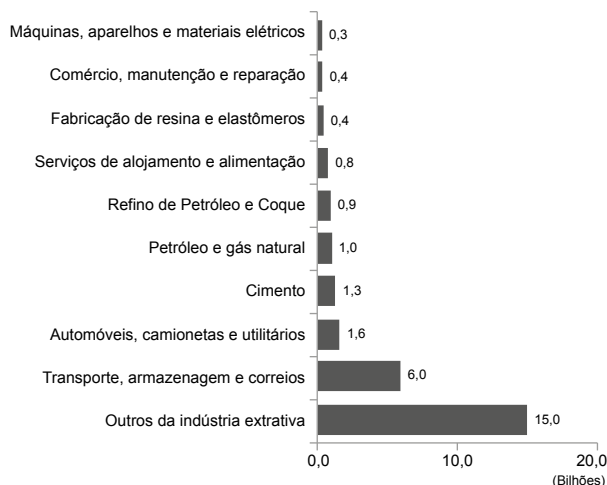


Gráfico 3
Previsão de Investimentos industriais por segmentos – Bahia – 2014-2020

Fonte: Bahia (2014b).

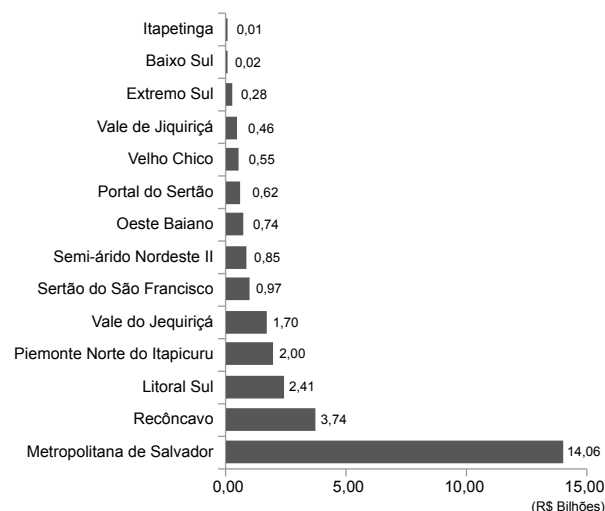


Gráfico 4
Previsão de investimentos industriais por território de identidade – Bahia – 2014-2020

Fonte: Bahia (2014a).

pois podem modificar a feição da indústria de transformação do estado em direção à tão sonhada industrialização de bens finais defendida por Celso Furtado ainda na década de 50 do século passado.

O complexo acrílico, por exemplo, com investimentos da ordem de R\$ 1,2 bilhão, pode promover uma verticalização na cadeia petroquímica, pois a produção do ácido acrílico é matéria-prima obrigatória para fraudas descartáveis, absorventes, tintas, vernizes, além de outros insumos importantes para a construção civil, mineração e artigos de uso pessoal e doméstico. Além de estimular uma cadeia de indústrias a jusante, a Kimberly-Clark, instalada em Camaçari no final de 2013, é um exemplo importante. O complexo acrílico também estimulará a integração com a indústria petroquímica a montante, tendo na Brasken a garantia do fornecimento de propeno (matéria-prima para a produção do ácido acrílico e dos polímeros superabsorventes (SAP) em escala para atender ao mercado doméstico. A fábrica da BASF em Camaçari será a primeira do Brasil e da América Latina a produzir esses insumos petroquímicos, anteriormente importados dos Estados Unidos. As perspectivas, portanto, para uma verticalização da cadeia petroquímica são realmente muito promissoras e podem reestimular uma alavancagem na geração de valor adicionado

industrial, fazendo a indústria alcançar patamares ainda maiores na agregação de valor ao PIB da Bahia e, por conseguinte, possibilitando ao estado uma nova dinâmica industrial não observada ao longo dos primeiros anos da segunda década do século XXI.

O Polo Naval é outro exemplo de investimento muito importante para essa nova dinâmica industrial do estado da Bahia entre 2015 e 2020. Não só pelo investimento superior a R\$ 2 bilhões, mas porque representa uma nova perspectiva econômica para a região do Recôncavo, com a geração de aproximadamente cinco mil empregos diretos e outros cinco mil indiretos. Além disso, trata-se de uma indústria de produção de bens finais importante para a desconcentração regional e com uma demanda potencial alta, principalmente com as prospecções em torno do pré-sal. No estaleiro de São Roque do Paraguaçu serão construídas plataformas de petróleo, sondas de perfuração e navios petroleiros. Também serão construídas embarcações auxiliares, como barcos de suprimento e apoio às operações marítimas de ancoragem de plataformas em alto-mar e combate a derrames de óleo e outros fins. O Polo Naval do Recôncavo possui ainda potencial para construir barcos menores e pequenos saveiros esportivos. Trata-se, pois de uma indústria de elevado

valor agregado e que pode apresentar grandes reflexos na pauta de exportações do estado.

Confirmados esses investimentos (de infraestrutura de integração regional e de diversificação das cadeias industriais), a Bahia estaria apta para um novo ciclo de crescimento econômico, obrigando os autores a promoverem uma severa revisão de suas afirmações, sobretudo relacionadas à ausência de quebra estrutural entre o ciclo anterior (anos 2000) e este que se iniciou em 2010. Certamente, seria importante rever essas anotações e considerar a segunda década dos anos 2000 como um ciclo virtuoso de crescimento e notadamente diferenciado do anterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A economia baiana, ao longo de sua história recente, buscou diminuir a sua dependência de setores econômicos tradicionais em busca de um novo ciclo de crescimento, pautado em modificações induzidas na sua estrutura produtiva. Apesar de ser notadamente uma economia de serviços, essas modificações estavam, de alguma forma, relacionadas à complementação do seu parque industrial, fortemente dependente dos gêneros químicos e petroquímicos e espacialmente situado no entorno de sua RMS. O vetor de desenvolvimento identificado era a indústria de transformação, capaz de complexificar, interiorizar, diversificar e dinamizar a matriz produtiva do estado.

A partir do ano 2000, iniciou-se um novo paradigma: a busca por “novas” indústrias, principalmente, através de isenções fiscais. Apoiado nessa estratégia houve um grande aporte de investimentos industriais para tentar adensar a matriz econômica. Vieram para a Bahia diversos segmentos, por razões fiscais, estratégia industrial, ou ainda vantagens locacionais. O esforço dessa política estadual,

que não contou com aportes do governo federal, como em outros momentos da segunda metade do século XX, reforçou o parque industrial da Bahia e garantiu a manutenção do crescimento econômico de forma ininterrupta. Na indústria, além do fortalecimento da química e da extração de gás e petróleo, observou-se o surgimento de algo novo: um vetor para a produção de bens finais como as indústrias calçadistas e o ramo automotivo, mas insuficientes para uma modificação no perfil produtivo do estado. Assim, em que pese o recente movimento de atração de algumas indústrias de bens finais, a economia baiana continuou sendo caracterizada por ser produtora de bens intermediários para o Sudeste do país e de *commodities* de exportação.

A partir de 2010, o governo da Bahia identificou uma nova vertente de crescimento econômico, com o aumento da integração regional, investimentos de infraestrutura e logística, interiorização da produção baiana e adensamento da matriz produtiva. Apesar de auspiciosos, boa parte dos investimentos, ainda em finais de 2014, não havia sido concretizada, criando expectativas para um novo ciclo que, no entanto, não ficou demonstrado nas informações econômicas disponíveis (crescimento do PIB, mercado de trabalho, comércio exterior, efetivação de investimentos industriais, entre outros). Assim, essa abordagem, na ausência de uma quebra estrutural de tendência, preferiu considerar o desempenho da economia baiana, até meados desta nova década, como um prolongamento do ciclo anterior, com boas perspectivas de mudança (caso os investimentos previstos se confirmem entre 2015 e 2020).

E o caminho para um novo ciclo passa necessariamente por investimentos que sejam capazes de integrar os espaços regionais e, ao mesmo tempo, por investimentos que sejam capazes de “endogeneizar” a fonte do crescimento econômico. E os desafios são muito grandes nessa direção.

Um novo ciclo passa necessariamente por investimentos que sejam capazes de integrar os espaços regionais e, ao mesmo tempo, por investimentos que sejam capazes de “endogeneizar” a fonte do crescimento econômico

Pensar uma nova Bahia requer um esforço de planejamento articulado com o governo federal e com políticas que possam potencializar o crescimento econômico nos mais distantes e diferentes municípios. Ainda que com a ideia da “desconcentração concentrada”, os fluxos econômicos, o tamanho da população e o desenvolvimento de redes urbanas colocam municípios como Feira de Santana, Vitória da Conquista, Jequié, Ilhéus, Itabuna, Caetité, Juazeiro, Paulo Afonso, além dos municípios da região oeste, naturalmente como potenciais na estratégia de investimentos regionais. Não se trata apenas de voltar a uma estratégia econômica do passado. Mas, antes, pensar nas articulações troncais, nos fluxos de mercadorias, nas possibilidades de economias de aglomeração, no planejamento da infraestrutura de transportes e logística e também em novos serviços urbanos. A integração espacial tem que ter por trás uma lógica econômica, do contrário, além de fuga de cargas, intensifica-se mais o transporte de *commodities* agrícolas e minerais do que a possibilidade da atração/criação de novas atividades econômicas com geração de elevado valor adicionado na economia baiana. Ou seja, para um novo e verdadeiro ciclo de crescimento, a Bahia vai precisar mais do que nunca de um velho e conhecido aliado, o planejamento.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO DOS USUÁRIOS DE PORTOS DA BAHIA. *Análise da cadeia produtiva da indústria automotiva da Bahia*. Salvador: USUPPORT, 2010. Disponível em: <<http://www.usupport.org.br>>. Acesso em: 10 dez. 2010.
- BAHIA. Secretaria da Indústria Comércio e Mineração. *Investimentos industriais da Bahia no período 2007-2014*. Salvador: SICM, 2014a. Disponível em: <<http://www.sicm.ba.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2014.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Relatório Anual de Governo*. Salvador: SEPLAN, 2010. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2014.
- _____. *Relatório Anual de Governo*. Salvador: SEPLAN, 2014b. Disponível em: <<http://www.seplan.ba.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2014c.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Focus*: relatório de mercado. Brasília: BACEN, 2014. Disponível em: <www.bcb.gov.br/focusrelnerc>. Acesso em: 10 set. 2014.
- BOLETIM MENSAL DO CAGED. Salvador: SEI, 2014. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=7>. Acesso em: 13 jun. 2014.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. *Estatísticas do comércio exterior – DEPLA*. [Brasília]: MDIC, 2014. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/index.php?area=5>>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- CARVALHO JUNIOR, C. V. de; PESSOTI, G. C.; PEREIRA, I. G. A. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB – 1975/2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2008. p. 7-23. (Série estudos e pesquisas, 57).
- FIGUEIROA, E. S. B.; PESSOTI, G. C. Reflexões da nova série de contas regionais do Brasil sobre o Produto Interno Bruto dos municípios baianos. *Conjuntura & Planejamento*, v. 2, p. 54-61, jul./ set. 2008.
- GUERRA, O.; TEIXEIRA, F. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, v. 10, n. 1, jun. 2000. p. 87-98.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas trimestrais do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib>>. Acesso em: 12 set. 2014.
- _____. *Pesquisa Pecuária Municipal (PPM)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/producaoagropecuaria>>. Acesso em: 12 set. 2014.
- _____. *Contas regionais do Brasil*. 2014c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- _____. *Pesquisa agrícola municipal*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014d. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2014.
- _____. *Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014e. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA – LSPA: pesquisa mensal de previsão e acompanhamento das safras agrícolas no ano civil. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa>>. Acesso em: 12 set. 2014.
- MENEZES, V. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-56. (Série estudos estratégicos).

TENDÊNCIAS RECENTES E PERSPECTIVAS PARA A ECONOMIA BAIANA

PESSOTI, G. C. *Um estudo da política industrial da Bahia no período 1950-2005*. 2008. 215 f. Dissertação (Mestrado em Análise Regional)-Universidade Salvador, Salvador, 2008.

PESSOTI, G. C. et al. PIB municipal revela leve desconcentração espacial na economia baiana. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 165, p. 58-67, out./dez. 2009.

SPINOLA, N. D. *A trilha perdida: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX*. Salvador: Fapesb, 2009.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB da Bahia: 30 anos em análise*. Salvador: SEI, 2006 (Série estudos e pesquisas, 72). Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2014.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB Estadual*. Salvador: SEI, 2014a. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=130&Itemid=212>. Acesso em: 13 jun. 2014.

_____. *Matriz insumo-produto da Bahia*. Salvador: SEI, 2014b. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2006&Itemid=110>. Acesso em: 10 nov. 2014.

Artigo recebido em 12 de novembro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Desenvolvimento regional, federalismo e guerra fiscal: perspectivas do Convênio ICMS nº 70, de 2014

*Simone Uderman**

*Luiz Ricardo Cavalcante***

* Doutora em Administração e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). simoneuderman@gmail.com

** Doutor e mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Consultor legislativo do Senado Federal. luiz.ricardo.teixeira.cavalcante@gmail.com

Resumo

O propósito deste trabalho é analisar as perspectivas que se abrem para a promoção do desenvolvimento regional a partir do Convênio ICMS nº 70, de 29 de julho de 2014, discutindo possibilidades de avanço na construção de um ambiente que concilie maior autonomia dos estados com certo grau de harmonização financeira, política e administrativa inerente aos princípios federativos. Se, por um lado, um sistema fiscal desprovido de equilíbrio e coordenação abre espaço para uma guerra fiscal que pode fragmentar a unidade política e levar a níveis de arrecadação ineficientes, por outro, algum nível de competição fiscal pode contribuir para aumentar a eficiência da gestão de recursos pelos governos estaduais. Neste artigo, argumenta-se que, ao transferir os conflitos da esfera judicial para o campo político, o Convênio ICMS nº 70, de 2014, poderá prover a segurança jurídica às iniciativas de coordenação e competição.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Sistema fiscal. Guerra fiscal. Federalismo.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the opportunities opening up for the promotion of regional development from the ICMS Agreement 70, of July 29th, 2014, discussing opportunities for enhancing an environment that reconciles greater autonomy for the states with financial, political and administrative harmonization inherent to federalism principles. On the one hand, an unbalanced and uncoordinated fiscal system may bring about a kind of fiscal war which could shatter the political unit and lead to inefficient levels of taxation. On the other hand, some level of tax competition may contribute to increase the efficiency of resources management by state governments. It is argued that by transferring the conflict from the judicial sphere to the political field, the ICMS Agreement 70, 2014, may provide the required rule of law to initiatives of coordination and competition.

Keywords: Regional development. Fiscal system. Fiscal war. Federalism.

INTRODUÇÃO

O elevado nível de desigualdades regionais no Brasil é amplamente reconhecido e tem sido discutido com relativa frequência, pelo menos, desde meados do século XX. Essas desigualdades, que têm se mostrado bastante resilientes ao longo do tempo, permeiam os debates em torno da construção de uma agenda de desenvolvimento regional capaz de estruturar um país mais equilibrado, possibilitando avanços em estratégias estaduais de desenvolvimento que induzam o crescimento econômico sem fragilizar o pacto federativo.

Desde o final da década de 1980, com o aumento da descentralização decorrente dos termos da nova Constituição Federal, a chamada guerra fiscal tem norteado os esforços de cada estado para atrair investimentos. Assim, a concessão de incentivos e benefícios fiscais e financeiros posicionou-se no centro das ações estaduais em favor do crescimento econômico e da geração de emprego e renda. Esse cenário, em grande medida, reflete as dificuldades de coordenação federal e a ausência de um projeto de desenvolvimento nacional integrado que sinalize aos estados menos desenvolvidos a possibilidade de estes contarem com condições mais atrativas para novos negócios em médio prazo.

Com base em argumentos que vão desde o elevado custo fiscal e a ineficiência na alocação de recursos até os prejuízos decorrentes da insegurança jurídica dos arranjos fiscais e financeiros firmados entre estados e empresas, o Congresso Nacional discute há vários anos, sem sucesso, o fim da guerra fiscal. Nos termos de Zouvi e outros (2014), “a reforma da estrutura tributária brasileira é um tema presente na agenda econômica nacional pelo menos desde 1995. Desde então, várias propostas foram apresentadas, notadamente as de autoria do Poder Executivo Federal”¹.

¹ No conjunto das iniciativas com esse propósito, citam-se: 1) a PEC nº 175, de 1995, que propunha a extinção do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e sua substituição por uma alíquota federal incidente sobre a mesma base do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), criando um único imposto partilhado pela União, pelos estados e pelo Distrito Federal; 2) a PEC nº 41, de 2003, que propunha a instituição de uma minirreforma tributária e foi transformada na Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003; 3) a PEC nº 233, de 2008, que propunha a extinção de diversos tributos e sua substituição por um imposto sobre valor adicionado federal; e 4) um conjunto de iniciativas legislativas que se convencionou denominar de reforma tributária “fatiada”, discutido a partir de 2011.

As assimetrias estaduais, os conflitos de interesse e as incertezas acerca das propostas de compensação da União aos estados parecem inibir avanços e impedir que se alcancem resultados palpáveis nessa área. Enquanto isso, mantém-se em vigor a regra que prevê unanimidade nas decisões do colegiado estabelecido pela Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975 (BRASIL, 1975), com a finalidade de promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária dos estados e do Distrito Federal, bem como colaborar na fixação da política de dívida pública dessas unidades federativas e na orientação às suas instituições financeiras públicas. Mais de 20 anos depois, o Convênio ICMS nº 133, de 12 de dezembro de 1997, atribuiu a esse colegiado a denominação de Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz).

Integrado por representantes de todos os estados, do Distrito Federal e do governo federal, o Confaz inclui, entre as suas competências, a celebração de convênios para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais. Porém, a regra de unanimidade, que remontava à Lei Complementar nº 24, de 1975 (BRASIL, 1975) e que apresentava viabilidade no modelo centralizado do regime militar, perdeu esse atributo a partir da consagração da descentralização política, administrativa e fiscal na Constituição Federal de 1988. De fato, a gestão consensual do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que funcionava em um regime político centralizado no qual o governo federal impunha regras, tornou-se inviável num ambiente de democratização e descentralização do poder.

Assim, ao longo das últimas décadas, incontáveis acordos para concessão de incentivos fiscais foram assinados entre estados e empresas dispostas a investir nos seus territórios, sem que tenham sido aprovados ou mesmo submetidos ao Confaz. Nem mesmo as ações diretas de inconstitucionalidade julgadas procedentes pelo Supremo Tribunal

Federal (STF) – que consolidou a orientação de que a concessão de benefícios fiscais estaduais depende de prévia aprovação em convênio interestadual, como forma de coibir a guerra fiscal – foram capazes de evitar o restabelecimento dos benefícios derrubados ou a edição de novos benefícios sem a aprovação do Confaz².

Por isso, parece surpreendente que, em meados de 2014, 21 unidades da Federação tenham assinado um convênio no qual se comprometem a retirar gradualmente os benefícios de impostos concedidos sem a anuência do Confaz, prevendo a concessão de anistia às empresas já beneficiadas ou autuadas por estados que questionam os incentivos. O Convênio ICMS nº 70, de 29 de julho de 2014, prevê também a criação de um fundo de compensação para ressarcir os estados prejudicados no processo, assim como um fundo para o desenvolvimento regional, ideias já aventadas em outros momentos e nunca levadas a termo.

Com vistas a analisar a viabilidade do acordo firmado e as possibilidades de avanço na construção de um ambiente que concilie a maior autonomia dos estados a certo grau de harmonização financeira, política e administrativa inerente aos princípios federativos, este artigo estrutura-se, além desta introdução, em quatro sessões adicionais. A seção 2 apresenta aspectos teóricos relativos à competição fiscal, contrapondo argumentos e visões a partir de uma breve revisão da literatura. Na seção 3, sistematizam-se alguns conceitos próprios do sistema federalista, discutindo-se, de maneira resumida, os interesses que amparam acordos interestaduais e acordos firmados entre

a União e os estados. Em seguida, abordam-se os propósitos e desafios da delimitação de um regime fiscal, com especial atenção para a situação brasileira. A quarta seção descreve os termos do acordo firmado pelos 21 estados, analisando sua viabilidade e suas possibilidades de êxito. A última seção, por fim, organiza as principais conclusões do trabalho.

COMPETIÇÃO FISCAL: ASPECTOS TEÓRICOS³

O debate sobre as vantagens e desvantagens da competição fiscal por investimentos entre países ou regiões é complexo e controverso, tanto em termos estritamente teóricos como no nível empírico. Ainda que o tema possa ser claramente incluído nas discussões sobre finanças públicas, as revisões teóricas recentes (WILSON; WILDASIN, 2004) situam o início dos debates formais especificamente voltados para a questão da competição fiscal nos trabalhos originais de Tiebout (1956) e Oates (1972). Ao longo de mais de meio século de discussão, todavia, a produção teórica não chegou a um consenso, mesmo nas circunstâncias em que o tema é tratado de forma puramente conceitual.

Wilson e Wildasin (2004, p. 1066) assinalam que a competição fiscal é muitas vezes definida, de forma abrangente, como qualquer forma não cooperativa de fixação de tributos por governos independentes. Contudo, a maioria dos trabalhos efetivamente se preocupa com os efeitos dos diferentes níveis de tributação sobre as decisões de alocação do capital nas diversas regiões⁴.

Tiebout (1956) argumenta que os indivíduos tenderiam a optar por viver onde identificassem a melhor relação entre a provisão de bens

² Na prática, uma vez que os estados não podiam simplesmente reduzir suas alíquotas de ICMS de forma unilateral – o que requereria uma impossível unanimidade no âmbito do Confaz –, o que se observou foi a utilização de mecanismos indiretos de incentivo, apoiados no financiamento de parcelas do ICMS apurado, no crédito presumido de ICMS ou – especialmente no final da década – na dilação de prazo de recolhimento de ICMS.

³ Parte desta seção foi adaptada de Cavalcante (2008).

⁴ Em geral, os trabalhos conceituais empregam o termo “jurisdição”, buscando assinalar a presença de governos que detêm algum nível de soberania na fixação dos níveis de tributação. Nesta seção, contudo, optou-se pelo uso do termo “região”.

públicos e o nível de tributos a que estariam sujeitos. De acordo com esse modelo, os indivíduos “votariam com seus pés ao selecionarem a jurisdição que julgassem eficiente, e os governos locais responderiam ajustando seus tributos e gastos às preferências dos seus habitantes” (WILSON; WILDASIN, 2004, p. 1068). A lógica do argumento é facilmente estendida às decisões de localização tomadas por firmas. Nesse caso, admite-se que as empresas ponderam, ao definir sua localização, os bens públicos oferecidos e os níveis de tributos praticados para a definição quanto à localização ótima. O resultado seria, então, uma distribuição eficiente do capital nas diferentes regiões. É claro que o modelo assume uma série de hipóteses tipicamente neoclássicas de difícil aderência ao mundo real, especialmente quanto à livre mobilidade dos fatores e ao fato de que decisões tomadas por um determinado governo afetam apenas marginalmente o resultado geral do sistema.

A visão positiva sobre a competição fiscal que se pode inferir dos argumentos de Tiebout (1956) não é compartilhada por Oates (1972) que, na publicação intitulada *Fiscal federalism*, posiciona-se contrariamente à competição entre regiões por julgar que suas consequências seriam níveis de arrecadação ineficientemente baixos, levando, portanto, a uma oferta de bens públicos inferior ao mínimo necessário. A premissa fundamental subjacente a esse argumento é que os governos estariam unicamente interessados na promoção do bem-estar social (isto é, seriam governos benevolentes), e a competição fiscal tenderia a restringir sua capacidade de prover bens públicos. Oates (2001), em um trabalho publicado cerca de 30 anos depois, torna a afirmar que somente em condições muito específicas a competição fiscal poderia levar a resultados positivos.

Esse ponto de vista é compartilhado por Zodrow e Mieszkowski (1986) e Wilson (1986), que apresentam modelos formais nos quais associam a

As visões antagônicas apresentadas até aqui deixam claro que por trás do julgamento que se pode fazer sobre a competição fiscal está a própria visão sobre o papel do Estado

competição fiscal à redução do Estado e à transferência de recursos públicos para agentes privados. Trata-se de modelos relativamente simples, nos quais o capital é dotado de mobilidade regional e a arrecadação proveniente dos impostos sobre esse capital financia a provisão de bens públicos. Ao final, Zodrow e Mieszkowski (1986) e Wilson (1986) reafirmam o ponto de vista segundo o qual a competição fiscal tenderia a gerar distorções na alocação de recursos e níveis subótimos de provisão de bens públicos.

Em oposição, autores como Edwards e Keen (1996) alegam que a ausência de competição fiscal resultaria em governos inchados e ineficientes, uma vez que não haveria restrições para seu apetite por extrair mais recursos do setor privado da economia. A competição fiscal emerge, nesse argumento, como uma forma de disciplinar a expansão indesejada do setor público ou de “domar o Leviatã”, uma vez que a harmonização das taxas praticadas por diferentes jurisdições seria um fenômeno tão indesejado quanto a formação de cartéis entre agentes privados⁵.

Embora os debates ocorridos a partir da década de 1980 tenham se apoiado em modelos matemáticos formais que, em geral, se pretendem neutros do ponto de vista ideológico, o fato é que as visões antagônicas apresentadas até aqui deixam claro que por trás do julgamento que se pode fazer sobre a competição fiscal está a própria visão sobre o papel do Estado (EDWARDS; KEEN, 1996; OATES, 2001, p. 134). Nesse sentido, a competição fiscal poderia, por um lado, restringir a capacidade dos governos benevolentes de prover bens públicos ou, por outro, impor restrições ao crescimento de Leviatãs.

Essa breve revisão dos modelos teóricos de

⁵ Na verdade, Edwards e Keen (1996, p. 118) admitem, no seu modelo formal, que as preferências dos formuladores de política estariam contidas no intervalo que vai da maximização do bem-estar à maximização da arrecadação.

competição fiscal evidencia suas limitações em retratar a complexa realidade que circunscreve decisões de concessão de benefícios fiscais para a atração de investimentos.

Isso explica, ao menos em parte, por que os modelos teóricos não se prestam, em geral, à validação empírica. De uma forma geral, a literatura, independentemente

de seu grau de complexidade, fornece “modelos mentais” para a reflexão sobre o tema. Os trabalhos empíricos, de fato, tendem a ser anedóticos e muitos deles fortemente contaminados pela posição ideológica de seus autores. Contudo, foram identificados alguns esforços que transcendem a dimensão puramente anedótica ao comparar o desempenho de um conjunto de regiões subnacionais que competem por investimentos.

Entre os trabalhos identificados, destaca-se o de Cobb (1993), intitulado *The Selling of the South: The Southern Crusade for Industrial Development, 1936-1990*. Sua relevância para a presente discussão é o fato de que esclarece que o desenvolvimento das regiões tradicionalmente mais pobres dos Estados Unidos requereu a concessão de incentivos fiscais e financeiros, independentemente de contarem com menores custos de mão de obra. Na prática, ao longo da década de 1960, disseminaram-se os incentivos conhecidos como *bond programs*⁶, não somente nos estados do sul, mas também em outros estados americanos, instituídos como “medida defensiva” (COBB, 1993, p. 36). O autor descreve ainda os esforços para manter os custos de mão de obra nos estados do sul abaixo dos níveis dos estados mais desenvolvidos por meio de ações que desestimulassem a sindicalização dos trabalhadores.

Uderman e Cavalcante (2011), ao analisarem os benefícios concedidos à Ford para que se instalasse

De uma forma geral, a literatura, independentemente de seu grau de complexidade, fornece “modelos mentais” para a reflexão sobre o tema

na Bahia no início da década de 2000, estimaram que o valor presente do pacote de incentivos do governo do estado à montadora alcançou R\$ 2,6 bilhões, que equivaliam, na ocasião, a cerca de 75% do investimento total previsto. Os autores argumentavam que, apesar do grande número de empregos diretos criados pela montadora e

por seus fornecedores de primeiro nível, o principal benefício do projeto seria uma provável – mas não garantida – mudança estrutural na economia do estado como consequência dos efeitos de encadernamento da implantação do projeto. A força desses efeitos, porém, dependeria muito mais do sucesso do projeto, aspecto sobre o que o governo estadual detinha pouco ou nenhum controle⁷.

O SISTEMA FEDERALISTA E O REGIME FISCAL

O federalismo é usualmente definido como a união de estados que, conservando certa autonomia, reconhecem a autoridade de um poder central. Todavia, o grau de autonomia e as formas de articulação entre os governos integrantes de cada federação – e mesmo entre os governos integrantes de uma dada federação – variam conforme as regras constitucionais estabelecidas e segundo o quadro econômico e político que domina cada período da história. Assim, o federalismo não deve apenas ser definido como uma estrutura de governo, mas também como um processo de adaptação constante dessa estrutura às transformações do panorama econômico e político nacional e internacional.

De acordo com Whalley e Trela (1986), existem quatro elementos que constituem o diferencial da

⁶ Esses programas envolviam, como regra geral, o pagamento de juros menores sobre as obrigações emitidas e a permissão de práticas contábeis que reduziam os impostos a serem recolhidos.

⁷ Versão mais detalhada desse trabalho foi publicada na *Latin American Business Review* (CAVALCANTE; UDERMAN, 2006).

confederação e justificam a importância dos acordos firmados entre estados e dos acordos federais-estaduais estabelecidos:

- os ganhos comerciais provenientes da maior especialização das regiões provocada pela diminuição das barreiras comerciais inter-regionais;
- a partilha de riscos atribuíveis à diferença do grau de variação da atividade econômica nas regiões (contribuição contracíclica à atividade econômica);
- as vantagens regionais conjuntas provenientes dos bens e serviços públicos fornecidos pelo governo federal; e
- um maior poder de negociação internacional.

Ao terceiro elemento, podem-se acrescentar, em alguns casos, a economia de gastos e a racionalização dos processos de administração e arrecadação de receitas fiscais, o que permite evitar desperdícios de fundos públicos decorrentes de um duplo esforço. É possível agregar ainda um quinto elemento, que explicaria alguns acordos em vigor nos sistemas federalistas mais avançados e menos desiguais: os ganhos de eficiência econômica motivados por regras que conduzem a uma melhor alocação de recursos, na medida em que contribuem para assegurar vantagens fiscais líquidas similares em todos os estados e minimizar os obstáculos à circulação de fatores de produção (UDERMAN, 1997).

A confederação, como ente de cooperação que articula os interesses dos estados e da própria União, busca a melhor forma de estabelecer condições para o desenvolvimento simultâneo de cada espaço econômico e o do conjunto do país. Ademais, certas políticas, como aquelas voltadas para a pesquisa científica, a inovação tecnológica, a proteção ao meio ambiente e a expansão industrial, não pertencem claramente a nenhuma jurisdição particular e exigem uma colaboração estreita entre as diversas ordens de governo para serem eficazes. Nesse quadro, é fundamental a existência de um poder central ativo, capaz de construir um modelo de soma positiva que considere os interesses

dos estados e articule um modelo eficiente de desenvolvimento regional e nacional. No âmbito desse modelo, o aumento da interdependência entre os estados e o teor dos acordos federais-estaduais firmados, contudo, tendem a provocar uma perda relativa de autonomia que suscita usualmente muita controvérsia.

A redução da autonomia estadual, porém, não significa necessariamente o fim da descentralização. A interdependência crescente entre diferentes instâncias de governo pode coabitar com um processo específico de descentralização que conduz não mais a uma separação de competências, como no federalismo tradicional, mas, sobretudo, a uma tomada de decisões em comum. Nesse sentido, pode-se compreender o federalismo como um sistema de governo no qual as autoridades centrais e regionais estão ligadas por uma relação política mutuamente interdependente, que estabelece um equilíbrio capaz de impedir que um dos governos participantes predomine a ponto de ditar suas decisões, induzindo à negociação e à persuasão (VILE, 1961).

Geralmente, mas não obrigatoriamente, esse sistema está ligado a uma estrutura constitucional que dota o governo central e os governos regionais de uma existência jurídica interdependente, estipulando que nenhum deles pode estar subordinado ao outro. Conforme esse entendimento, as funções de governo são divididas entre as partes não apenas por um documento constitucional, mas também a partir de um processo político de concertação de interesses que recorre, se for o caso, ao Poder Judiciário. Por isso, a interdependência política das partes envolvidas é de mais alta relevância, evitando que um dos lados absorva todo o poder de decisão efetivo.

O conteúdo dos acordos firmados e o *trade-off* entre centralização e autonomia tornam-se ainda mais sensíveis quando a discussão envolve questões de natureza fiscal. O modelo fiscal é um tema fundamental na agenda federativa, uma vez que afeta, de um lado, os níveis de arrecadação de receitas, interferindo, de outro, nos custos dos fatores de produção e nas decisões dos agentes econômicos.

Em linhas gerais, o principal objetivo do regime fiscal é gerar um nível de renda adequado, que possibilite ao governo financiar suas atividades. Entretanto, o regime fiscal é utilizado também para perseguir certos objetivos estratégicos no campo econômico, permitindo que se assegurem condições atrativas para o crescimento do setor produtivo e a dinamização dos negócios. Essa função, no curso dos últimos anos, tem se tornado cada vez mais importante para responder aos desafios da modernização da economia e à aceleração do progresso tecnológico, sobretudo diante de um quadro de desigualdades regionais que estabelece parâmetros de performance. Assim, os apelos da competitividade engendram um cenário que reorienta as intervenções governamentais e o modelo fiscal, rumo a novas direções.

Na maioria dos países, os impostos sobre a renda assumiram um papel preponderante, seja como fonte de receitas fiscais governamentais ou como instrumentos de política de atração de investimentos. No Brasil, contudo, o modelo de tributação estabelecido tem três particularidades essenciais: 1) a competência acerca do principal imposto sobre o valor agregado (ICMS) é dos governos estaduais; 2) o ICMS é um imposto sobre a produção e a circulação incidente sobre mercadorias e serviços; e 3) diante das desigualdades regionais identificadas, não foi atribuída toda a receita do ICMS ao estado de origem, mas estabelecidos critérios diferenciados de apropriação da receita a partir da origem das mercadorias⁸.

Esse modelo favorece a concorrência fiscal entre os estados pela atração de novos investimentos, engendrando, ao menos, duas ordens de

dificuldades, seja ao nível da alocação de recursos produtivos ou na esfera da atrofiação de receitas tributárias:

- Quanto à alocação de recursos, se existem diferenças importantes nas taxas de imposição e na carga fiscal, e se elas não são contrabalançadas por um saldo positivo no plano das vantagens referentes à prestação de serviços públicos, os problemas podem se manifestar ao nível do emprego de recursos produtivos. O capital móvel – cujo volume é cada vez mais significativo em função do constante desenvolvimento tecnológico e da maior flexibilidade dos fatores – pode se instalar quase que em qualquer lugar. Ele será sensível, entre outros aspectos (associados à proximidade dos mercados ou dos recursos naturais), às diferenças de tributos entre os estados. Assim, a cunha fiscal pode ter como consequência atrair os capitais até então instalados no exterior ou em outros estados. Os governos estaduais podem, portanto, tentar atuar sobre as vantagens fiscais líquidas que recebem os fatores de produção em seu território, com vistas a atrair investimentos e aumentar o nível de atividade econômica.
- Entretanto, uma vez que um estado adota medidas desse tipo, outros tendem a imitá-lo a fim de preservar sua própria base produtiva. Se um estado reduz a carga fiscal sobre o capital, é do interesse dos outros estados proceder da mesma forma. Assim, a concorrência fiscal teria por resultado, no médio prazo, a produção de estruturas fiscais razoavelmente harmônicas⁹. É importante estar atento, contudo, aos riscos de uma guerra fiscal descontrolada entre os estados, que

⁸ A regra geral é que, nas transações interestaduais, a maior parte do ICMS fique no estado de origem (geralmente uma alíquota de 12%) e a menor no estado de destino (5%). Porém, como a maior parte da produção brasileira ocorre nos estados das Regiões Sul e Sudeste, nas vendas que forem realizadas a partir daí para compradores localizados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste (incluindo o Estado do Espírito Santo), a regra geral é substituída pela regra dos desiguais: o estado do Sul e do Sudeste (exceto Espírito Santo) de onde se originam as mercadorias ficará com a menor parte (7%), enquanto que os do destino ficarão com a maior parte (10%) (BRASIL, 2008).

⁹ Inicialmente, a guerra fiscal foi vista como opção dos estados mais pobres para atrair investimentos, compensando a falta de uma política efetiva de desenvolvimento regional que acenasse com a perspectiva de avanços relevantes em médio prazo. Com o tempo, no entanto, os estados mais ricos também passaram a praticar a guerra fiscal, que perdeu força como instrumento de desenvolvimento regional e passou a gerar uma série de distorções.

poderia ter como principal efeito uma atrofia de recursos tributários, sem conseguir modificar sensivelmente as decisões de investimentos das firmas. Em linha com os argumentos de Oates (1972, 2001), Zodrow e Mieszkowski (1986) e Wilson (1986), as intervenções inspiradas pelo princípio do “cada um por si”, portanto, constituiriam uma ameaça para a união econômica e para o bem-estar dos cidadãos.

De acordo com essa visão, para ser potente, a estratégia de desenvolvimento estadual deve pressupor um alto grau de coordenação fiscal, até porque os impostos não são os únicos elementos que os governos estaduais podem utilizar para reduzir os custos das empresas com vistas a atrair investimentos. É possível, também, efetuar despesas e construir programas voltados para colocar à disposição das empresas uma vasta gama de instalações e serviços de sustentação às atividades produtivas e à competitividade sistêmica. Justamente por isso, parece ser interessante estabelecer uma espécie de código de conduta para definir as regras de comportamento aceitáveis em certos domínios.

O Confaz tem assumido a atribuição de engajar os estados brasileiros na formulação de acordos destinados a regular a competição fiscal, bem como a estabelecer normas concernentes à circulação inter-regional de mercadorias e fatores de produção. Embora preveja a obrigatoriedade de concordância entre os seus pares para a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, o requisito de unanimidade tem sido rotineiramente ignorado e as vantagens são usualmente outorgadas pelos estados às empresas à revelia do Confaz. Esse quadro acirra a disputa pela atração de investimentos por meio da concessão de incentivos, configurando um cenário de guerra fiscal que ganha importância a partir da promulgação da Constituição de 1988, que ampliou a autonomia federativa e os poderes para que os estados legissem sobre as suas receitas.

O CONVÊNIO ICMS Nº 70, DE 2014

O Confaz, em reunião realizada em meados de 2014, celebrou o Convênio ICMS nº 70, de 2014, publicado no Diário Oficial da União no dia 30 de julho do mesmo ano. Subscrito por 21 unidades da Federação, esse documento dispõe sobre as regras a serem observadas para a concessão de remissão e anistia de créditos tributários relativos a incentivos e benefícios, fiscais e financeiros, vinculados ao ICMS, autorizados ou concedidos pelas unidades federadas sem aprovação do Confaz, bem como da sua reinstituição. Pelo convênio assinado, os estados comprometem-se a retirar os incentivos gradualmente nos próximos 15 anos. Propõe-se que a alíquota interestadual do ICMS seja reduzida de 12% para 4% ao longo de sete anos e preveem-se remissão e anistia às empresas que se beneficiaram dos incentivos ou foram autuadas¹⁰. O acordo prevê também a criação de um fundo de compensação para ressarcir os estados prejudicados no processo, assim como um fundo para o desenvolvimento regional.

Recoloca-se em pauta, com isso, a antiga e recorrente discussão sobre o fim da guerra fiscal, em um ambiente no qual as políticas federais de fomento ao desenvolvimento regional, embora mobilizando recursos razoavelmente elevados, têm-se revelado incapazes de reverter as desigualdades entre as regiões no país¹¹. A disposição manifesta pelas 21 unidades federadas pode parecer surpreendente, levando-se em conta os conflitos de interesses latentes e explícitos que repercutem em imensas dificuldades políticas e econômicas de operacionalização. Ainda que a sinalização de que as regras vigentes para os benefícios já concedidos sejam respeitadas constitua-se em um ponto positivo da proposta, que também institui limites

¹⁰ No caso das transações originárias das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e do Espírito Santo destinadas às regiões Sul e Sudeste, prevê-se a redução de alíquota interestadual do ICMS de 12% para 4%.

¹¹ Cavalcante (2014) estima que o custo fiscal das políticas de desenvolvimento regional alcançou, em 2013, R\$ 53,8 bilhões, valor correspondente a cerca de duas vezes o custo do Programa Bolsa Família.

e prazos para os ajustes, as dificuldades a serem transpostas não são triviais.

Segundo Scaff (2014), tentativas precedentes indicam que as exigências de contrapartida pelos estados à União para o fim da guerra fiscal incluem, entre outras:

1) a renegociação dos juros e da correção monetária das dívidas dos entes federativos com a União; 2) a edição, pelo Senado Federal, de resolução estabelecendo a redução das alíquotas do ICMS nas operações interestaduais; 3) a promulgação de emenda constitucional visando modificar a alíquota do ICMS nas operações de vendas pela internet ao consumidor final, a fim de que a mesma fórmula seja aplicada nas operações interestaduais; 4) a criação de fundos financeiros, considerados como transferências obrigatórias não sujeitas a contingenciamento, a serem desembolsadas pela União aos estados; e 5) o afastamento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a essa remissão e anistia.

As incertezas quanto a essas contrapartidas certamente explicam a opção dos estados do Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Rio Grande do Norte e Santa Catarina de não assinarem o acordo¹². A preocupação parece ainda maior em relação à viabilidade de criação e operacionalização dos fundos financeiros, em função do montante de recursos a ser mobilizado e da previsão de que não possam ser contingenciados em nenhuma circunstância.

Como as decisões do Confaz só vigoram quando têm a aprovação de todos os seus 27 membros, a iniciativa dos signatários do convênio é, por enquanto, apenas uma manifestação de interesse e

boa-vontade. Essa situação poderia ser alterada se o Congresso viesse a derrubar a exigência de unanimidade nas decisões, discussão que se evi-

dencia no processo de tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 130, de 2014 (BRASIL, 2014b), que prevê *quorum* diferenciado em relação à unanimidade ordinariamente prevista para

a convalidação dos atos de concessão de benefícios e incentivos fiscais ou financeiros vinculados ao ICMS concedidos pelos estados ou pelo Distrito Federal até 1º de maio de 2014 sem a prévia anuência do Confaz¹³.

As discussões em torno do fim da guerra fiscal, entretanto, arrastam-se há anos no Congresso, polarizadas, de um lado, pelos estados mais desenvolvidos e com uma economia mais densa, que apresentam maiores dificuldades para conceder incentivos em função da extensão do parque produtivo em funcionamento, e, de outro, por aqueles que consideram imprescindível contar com os incentivos para atrair empresas, promover o crescimento econômico e gerar empregos. O tema assumiu uma posição mais destacada na agenda do Legislativo a partir de 2011, quando o STF julgou inconstitucionais as leis de sete estados que concederam incentivos fiscais sem respeitar a exigência de aprovação unânime do Confaz.

A impossibilidade de chegar a um acordo político fez com que o STF lançasse, em 2012, consulta pública referente à proposta da Súmula Vinculante nº 69 (BRASIL, 2012b), que declara inconstitucionais quaisquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedidos sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do Confaz. Em abril de 2014, a Procuradoria Geral

A impossibilidade de chegar a um acordo político fez com que o STF lançasse, em 2012, consulta pública referente à proposta da Súmula Vinculante nº 69

¹² O estado do Amazonas está em posição ímpar, já que o art. 15 da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, o dispensa de submeter a concessão de benefícios fiscais ao crivo do Confaz. Nos termos desse artigo, "o disposto nesta Lei não se aplica às indústrias instaladas ou que vierem a instalar-se na Zona Franca de Manaus, sendo vedado às demais Unidades da Federação determinar a exclusão de incentivo fiscal, prêmio ou estímulo concedido pelo Estado do Amazonas".

¹³ Há outros projetos de lei que preveem a aprovação de incentivos fiscais por maioria de integrantes do Confaz tramitando atualmente no Congresso.

da República emitiu parecer favorável à proposta, tendo se posicionado pela não convalidação dos incentivos já concedidos.

O acordo firmado em julho pelos estados, em grande medida, reflete a expectativa de que o STF, em algum momento, aprove a súmula vinculante sobre a matéria, fortalecida pelos resultados

dos julgamentos de diversos processos envolvendo benefícios fiscais declarados inconstitucionais em 2011 (CARVALHO; MENDONÇA, 2014). Esse acordo é, também, motivado pelo desconforto das empresas instaladas a partir da assinatura de acordos prevendo a concessão de benefícios, questionados judicialmente em processos que resultariam em gigantescos passivos praticamente impossíveis de serem pagos e capazes de gerar um ambiente de grande instabilidade.

Entretanto, o convênio não é suficiente para finalizar a guerra fiscal, sistematizando apenas diretrizes já ventiladas em outras propostas, que requerem, para o seu cumprimento, não apenas o envolvimento das múltiplas partes envolvidas, mas também a edição de ato legal pelo Poder Legislativo. Detalhar os caminhos e as consequências da redução gradual das alíquotas interestaduais do ICMS, assim como instituir mecanismos efetivos e seguros de compensação de perdas para os estados afetados e políticas de desenvolvimento regional articuladas e potentes, é ainda um desafio a ser vencido. Afinal de contas, não há como mexer nas alíquotas do ICMS sem alterar as condições fiscais dos estados e, conseqüentemente, o instável equilíbrio federativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando-se os princípios de autonomia e equilíbrio previstos no sistema federalista, um regime fiscal em que cada instância de governo seja responsável por estruturar e gerenciar os

seus próprios recursos parece uma alternativa adequada. Um olhar mais atento, porém, revela que, se os governos regionais operarem em um sistema de arrecadação e gastos completamente autônomo e alheio a qualquer coordenação, correr-se-á o risco de engendrar graves problemas. No caso de uma economia nacional, na qual

existem trocas interestaduais de produtos e fatores de produção, é certo que as decisões relativas às questões tributárias e de despesas em uma região afetam as decisões referentes à produção e aos investimentos em outra.

Assim, no desenho de um sistema tributário de um país organizado sob a forma federativa, o *trade-off* entre concorrência e harmonização tributária ocupa um lugar de grande relevância. De um lado, um sistema fiscal desprovido de equilíbrio e coordenação, marcado por diferenças consideráveis entre os estados, abre espaço para uma guerra fiscal que pode comprometer o princípio fundamental do federalismo, fragmentar a unidade política nacional e levar a níveis de arrecadação ineficientemente baixos. Assim, uma competição fiscal predatória pode configurar um quadro semelhante àquele que Oates (1972), Zodrow e Mieszkowski (1986) e Wilson (1986) descrevem ao criticar esse tipo de instituto. De outro lado, mesmo os críticos dos incentivos estaduais reconhecem o seu papel como mecanismo de atração de investimentos num cenário marcado pela resiliência das desigualdades regionais que marcam o país. Além disso, sabe-se que o federalismo pressupõe equilíbrio nas relações entre as unidades federativas, mas não necessariamente uniformidade no seu poder de tributação.

Analogamente a Edwards e Keen (1996), para os quais a ausência de algum nível de competição fiscal resultaria em governos inchados e ineficientes, alguns autores não veem razão pela qual um estado bem administrado não possa reduzir tributos ou conceder subsídios à atração de investimentos.

Detalhar os caminhos e as consequências da redução gradual das alíquotas interestaduais do ICMS [...] é ainda um desafio a ser vencido

Delfim Neto (2012) argumenta que isso é comum em federações bem-sucedidas e que o processo de competição não é eficiente apenas para os mercados, de modo que poderia ser positivo aplicá-lo também aos entes federados. Mendes (2014), por sua vez, afirma que é preciso dar espaço à concorrência entre estados, ainda que isso gere algum grau de ineficiência alocativa. Melo (2013), por fim, afirma que a concorrência tributária entre os estados gera aumento de arrecadação, emprego, renda e desenvolvimento regional, devendo ser definitivamente regulamentada, de modo que os estados e, sobretudo, o setor produtivo tenham segurança na definição de suas políticas públicas e na implantação de seus negócios.

A questão central, nesse caso, é como conduzir a reforma de modo a reduzir os conflitos vigentes, transferindo-os da esfera judiciária para o campo de um acordo político. O Convênio ICMS nº 70, de 2014 (BRASIL, 2014a), aponta nessa direção, constituindo-se em base para a construção de uma estratégia de desenvolvimento nacional que inclua ajustes necessários ao incremento da competitividade. O fato de que 21 unidades federativas assinaram o documento discutido no âmbito do Confaz revela certo grau de confiança na aprovação das reformas (GUIMARÃES; GATTO; COELHO, 2014). Mais alvissareiro ainda é que o processo de discussão que precedeu a assinatura do convênio revela a aparente concordância da maioria dos estados com os seguintes pontos (CARVALHO; MENDONÇA, 2014):

- os benefícios a serem convalidados devem ser previamente depositados no Confaz;
- deve haver remissão relativa a fatos geradores já ocorridos;
- a renovação dos incentivos deve respeitar prazos definidos, de acordo com sua natureza (prazos mais longos para benefícios industriais e de infraestrutura, prazos intermediários para benefícios relativos à importação e prazos curtos para benefícios comerciais);

- deve haver possibilidade de estender os benefícios fiscais vigentes em cada estado para outros contribuintes nas mesmas condições dos já existentes;
- deve haver possibilidade de concessão de benefício semelhante ao convalidado por outro estado (talvez dentro da mesma região do país), exceto se voltado a atrair contribuinte já estabelecido;
- devem ser definidas alíquotas interestaduais com trajetória decrescente em um período de transição.

Além disso, a Resolução do Senado Federal nº 13, de 2012 (BRASIL, 2012a), que estabelece uma alíquota de ICMS de 4% nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior, foi aprovada por uma ampla maioria, indicando mais um ponto em que um consenso entre os estados parece próximo. Ainda assim, não parece que se tenha chegado ao final do caminho. Há quem acredite, por exemplo, que a solução cooperativa não apresenta viabilidade em função da falta de credibilidade do governo federal para oferecer compensação aos perdedores, de modo que apenas a declaração de ilegalidade dos benefícios com efeito retroativo poderia forçar as partes a negociarem (MENDES, 2014).

No âmbito de federalismo fiscal brasileiro, a relevância arrecadatória e a complexidade operacional do ICMS o colocam como um dos maiores desafios a serem enfrentados para levar a efeito uma reforma tributária. Além do volume de recursos abrangidos, estão envolvidas nesse processo 27 diferentes legislações, diversas alíquotas e graves conflitos referentes a créditos não reconhecidos e não ressarcidos. Há também quem argumente que mesmo a homogeneização das alíquotas de ICMS estaria longe de caracterizar uma solução. Seria necessária, portanto, uma discussão muito mais ampla sobre a simplificação do sistema tributário como um todo, elemento fundamental para avançar na estratégia de redução das desigualdades regionais que ainda marcam o país.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Convênio ICMS 70, de 29 de julho de 2014. Dispõe sobre as regras que deverão ser observadas para fins de celebração de convênio que trate da concessão de remissão e anistia de créditos tributários relativos a incentivos e benefícios, fiscais e financeiros, vinculados ao ICMS autorizados ou concedidos pelas unidades federadas sem aprovação do CONFAZ, bem como da sua reinstalação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 31 jul. 2014a. Disponível em: <http://www1.fazenda.gov.br/confaz/confaz/Convenios/ICMS/2014/cv070_14.htm>. Acesso em: 30 jan. 2014.
- _____. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 jan. 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm>. Acesso em: 30 jan. 2014.
- _____. Resolução nº 13, de 2012. Estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=264825>>. Acesso em: 30 jan. 2014.
- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 130 - Complementar PLS 130/2014. Convalida os atos normativos de concessão de benefícios fiscais e concede remissão e anistia de créditos tributários referentes ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=116962>. Acesso em: 30 jan. 2014. Texto original.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Reforma Tributária*. Brasília: MF, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/publicacoes/reforma-tributaria/cartilha.reforma.tributaria.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Súmula Vinculante nº 69. Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício fiscal relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ, é inconstitucional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 24 abr. 2012b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/36395198/stf-24-04-2012-pg-136>>. Acesso em: 30 jan. 2014.
- CARVALHO, O. S. de; MENDONÇA, M. A. G. de. A reforma do ICMS e a “convalidação” dos benefícios fiscais. *Informativo IBET*, [São Paulo], v. 6, n. 16, p. 1-13, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.ibet.com.br/comunicacao/2014/INFORMATIVO/news/16.html>>. Acesso em: 24 set. 2014.
- CAVALCANTE, L. R. *A era da indústria: a economia baiana na segunda metade do século XX*. Salvador: FIEB, 2008.
- _____. *Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: uma estimativa de custos*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas; CONLEG; Senado Federal, set. 2014. (Texto para discussão n. 154). Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 2 set. 2014.
- CAVALCANTE, L. R.; UDERMAN, S. The cost of a structural change: a large automobile plant in the state of Bahia. *Latin American Business Review*, [S.l.], v. 7, n. 3/4, p. 11-48, 2006.
- COBB, J. C. *The selling of the South: the southern crusade for industrial development 1936-1990*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1993.
- DELFIN NETTO, A. Verdades sobre a guerra fiscal. *Valor Econômico*, out. 2012. Disponível em: <<http://www.portalvalor.com.br/opinia0/2851568/verdades-sobre-guerra-fiscal>>. Acesso em: 24 set. 2014.
- EDWARDS, J.; KEEN, M. Tax competition and Leviathan. *European Economic Review*, [S.l.], v. 40, p. 113-134, 1996.
- GUIMARÃES, F.; GATTO, R.; COELHO, D. *Convênio ICMS nº 70, de 29 de julho de 2014 : o fim da guerra fiscal?*. São Paulo; Rio de Janeiro: Abe, Guimarães e Rocha Neto Advogados, ago. 2014. Disponível em: <<http://www.abe.adv.br/informes/convenio-icms-no-70-de-29-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 24 set. 2014.
- MELO, J. V. de. Guerra fiscal entre os estados deve ser regulamentada. *Revista Consultor Jurídico*, jul. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-02/jacques-veloso-guerra-fiscal-entre-estados-regulamentada>>. Acesso em: 24 set. 2014.
- MENDES, M. *Os conflitos federativos na democracia brasileira*. [S.l.]: Brasil, economia e governo, set. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/09/01/os-conflitos-federativos-na-democracia-brasileira>>. Acesso em: 24 set. 2014.
- OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- _____. Fiscal competition and European Union: contrasting perspectives. *Regional Science and Urban Economics*, [S.l.], v. 31, p. 133-145, 2001.
- SCAFF, F. F. A inconstitucional unanimidade do Confaz e o surpreendente Convênio 70. *Revista Consultor Jurídico*, ago. 2014. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-12/contas-vista-inconstitucional-unanimidade-confaz-convenio-70>>. Acesso em: 24 set. 2014.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, [S.l.], v. 64, p. 416-424, 1956.
- UDERMAN, S. Le Fédéralisme à l'ordre du jour: um essai d'interprétation du fédéralisme fiscal canadien. *Canadart: Revista do Núcleo de Estudos Canadenses da Universidade do Estado da Bahia*, Salvador, v. 5, p. 5-12, jan./dez. 1997.

- UDERMAN, S.; CAVALCANTE, L. R. O custo de uma mudança estrutural: o caso da montadora Ford na Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 21, n. 2, p. 267-284, abr./jun. 2011.
- VILE, M. J. C. *The Structure of American Federalism*. London: Oxford University Press, 1961.
- WHALLEY, J.; TRELA, I. *Les Dimensions régionales de la Confédération*. Ottawa: Approvisionnement e Services Canada, 1986.
- WILSON, J. D. A theory of interregional tax competition. *Journal of Urban Economics*, [S.l.], v. 19, p. 296-315, 1986.
- WILSON, J. D.; WILDASIN, D. E. Capital tax competition: bane or boon. *Journal of Public Economics*, [S.l.], v. 88, p. 1065–1091, 2004.
- ZODROW, G. R.; MIESZKOWSKI, P. Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, [S.l.], v. 19, p. 356-370, 1986.
- ZOUVI, A. et al. *Reforma tributária: a PEC nº 233, de 2008*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas; CONLEG; Senado Federal, set. 2014. (Texto para discussão nº 44). Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/estudos>>. Acesso em: 7 out. 2014.

Os autores agradecem os comentários e sugestões de José Patrocínio da Silveira. Erros e omissões são de responsabilidade dos autores.

Artigo recebido em 08 de outubro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Restrição externa e crescimento econômico de longo prazo

*Carlos Eduardo Drumond**

* Doutor e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). carlooseduardo.drumond@yahoo.com.br

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo propor uma introdução ao debate sobre restrição externa e equilíbrio de longo prazo. O texto é essencialmente de divulgação, buscando, a partir de modelos simplificados, prover um instrumental analítico básico para estudantes, *policy makers* e profissionais interessados no debate econômico. Uma implicação fundamental da discussão sobre equilíbrio externo como restrição de longo prazo é o reconhecimento de que as economias não podem incorrer permanentemente em déficits externos. O equilíbrio externo é, portanto, um importante limitador do crescimento de longo prazo para economias com baixo nível de competitividade externa.

Palavras-chave: Economia internacional. Macroeconomia das economias abertas. Modelos de crescimento com restrição no balanço de pagamentos.

Abstract

This paper aims to introduce the discussion about the external restriction to economy growth. This paper is essentially a discussion text in introductory level. The text aims, from simplified models, provide basic analytical tools for students, policy makers and professionals interested in the economic debate. A key implication of the discussion on BOP-constrained growth is the recognition that economies cannot permanently incur external deficits. The external balance is therefore a major limitation of long-term growth for economies with low levels of external competitiveness.

Keywords: BOP-constrained growth. International economics. Open-economy-macroeconomics.

INTRODUÇÃO

No campo tradicional da macroeconomia, as restrições de longo prazo são geralmente derivadas do modelo de Solow (1956) e de suas variantes microfundamentadas a partir dos modelos de Ramsey (1928), Cass (1965), e Koopmans (1965). A conclusão fundamental que o modelo de crescimento *standard* oferece é que o produto potencial de longo prazo das economias é determinado pela tecnologia, que é uma variável do lado da oferta. Não há, portanto, nenhuma referência às possíveis restrições de longo prazo resultantes de desequilíbrios externos (déficits em transação corrente). Mesmo na tradição da *New Open Economy Macroeconomics*, iniciada, em grande medida, pelos trabalhos de Obstfeld e Rogoff (1995, 1996), os déficits externos possuem papel coadjuvante, visto que déficits comerciais seriam sempre resultado da otimização intemporal dos agentes.

A despeito da pouca atenção dada pelo campo tradicional da macroeconomia aos déficits externos como limitadores do crescimento no longo prazo, desde pelo menos os anos 50 do século XX, a tradição cepalina elenca a restrição externa como importante restrição ao desenvolvimento de longo prazo (PREBISCH, 1950; CIMOLI; PORCILE, 2014). De fato, para os países latino-americanos, as crises no balanço de pagamento foram frequentemente o principal impedimento para a continuação de ciclos virtuosos de crescimento. Na tradição pós-keynesiana, o debate sobre restrição externa e crescimento de longo prazo é geralmente iniciado a partir do modelo de Thirlwall (1979) e suas variantes. Mais recentemente, Araujo e Lima (2007) estenderam o modelo de Thirlwall para o contexto multissetorial, incorporando a importância da mudança estrutural no debate sobre restrição externa e crescimento. Seja partindo da tradição pós-keynesiana ou da tradição cepalina, o ponto crucial é reconhecer que as economias não podem incorrer em déficits correntes de maneira prolongada. Como resultado lógico, a

taxa de crescimento de longo prazo das economias passa a ser função da elasticidade renda das exportações e da elasticidade renda das importações, condicionadas, em grande medida, pela estrutura produtiva.

O presente texto tem como objetivo propor uma introdução ao debate sobre restrição externa e equilíbrio de longo prazo. O texto é essencialmente de divulgação, que busca, a partir de modelos simplificados, prover um instrumental analítico básico para estudantes, *policy makers* e profissionais interessados no debate econômico.

Embora o modelo de Thirlwall seja considerado o ponto de partida neste debate, no presente texto, a discussão será iniciada por um livro-texto que conecta o conhecido modelo IS-LM-BP ao problema de longo prazo. O uso do modelo de economia aberta desenvolvido por Carlin e Soskice (2006) como ponto inicial justifica-se pela simplicidade deste (compreensível quase que completamente por meio de gráficos) e pelo fato de fazer (explicitamente) conexão entre o curto, o médio e o longo prazo. Além disso, ao contrário do que ocorre na tradição da Lei de Thirlwall, o processo de barganha salarial aparece como uma parte da dinâmica de ajuste das economias.

Na segunda seção será apresentado o modelo de economia aberta de Carlin e Soskice (2006); na terceira seção, o modelo de Thirlwall e, na quarta seção, o modelo de Araujo e Lima (2007). As conclusões encerram o texto.

RESTRIÇÕES DE LONGO PRAZO E MACROECONOMIA ABERTA: UM MODELO SIMPLIFICADO DE LIVRO-TEXTO

Nos livros-texto de macroeconomia, a determinação da renda em uma economia aberta é estudada usando o famoso modelo IS-LM-BP. Embora este modelo seja útil para compreender a eficácia relativa de políticas macroeconômicas em economias abertas, algumas de suas simplificações deixam

de fora questões importantes. Em especial, duas questões não são tratadas no arcabouço IS-LM-BP típico: o desemprego e o mercado de trabalho nas economias abertas e o equilíbrio em conta corrente como restrição de longo prazo. De fato, no modelo IS-LM-BP, desde que haja plena mobilidade de capitais, déficits em transações correntes não representam nenhum problema. A fim de incorporar os pontos mencionados nesta seção, será apresentado um modelo desenvolvido por Carlin e Soskice (2006). O modelo deve ajudar a responder às seguintes perguntas:

- Como o nível de emprego é determinado no curto prazo?
- Que fatores determinam a taxa de desemprego e o nível de produto no médio prazo sem que existam pressões inflacionárias?
- O que determina o equilíbrio de longo prazo? É possível que a inflação seja estável no médio prazo, mas os desequilíbrios na balança comercial tornem a situação insustentável no longo prazo?

Basicamente essas perguntas são respondidas estudando três equilíbrios distintos: 1) o equilíbrio de curto prazo da economia, isto é, o equilíbrio básico do modelo IS-LM-BP (com plena mobilidade de capitais); 2) o equilíbrio de médio prazo, isto é, o equilíbrio no mercado de trabalho, derivado de uma economia em concorrência imperfeita; 3) o equilíbrio de longo prazo, que diz respeito ao equilíbrio na conta corrente (balança comercial).

Inflação, mercado de trabalho e demanda salarial em uma economia aberta

O modelo é construído sob a premissa de que, no curto prazo, os preços são rígidos e, portanto, são válidas as conclusões do modelo keynesiano de livro-texto (IS-LM-BP). Contudo, no médio prazo, o mercado de trabalho tende a se ajustar, mudando o nível dos preços, processo que é feito pela barganha salarial entre as firmas e os trabalhadores. Tal hipótese é muito similar à geralmente utilizada

nos modelos pós-keynesianos¹. Neste processo de barganha, por se tratar de uma economia aberta, a taxa de câmbio real entra como uma variável-chave, pois os trabalhadores, ao consumir produtos importados, sofrem impacto da taxa de câmbio no salário real.

As firmas definem os preços por uma regra de *mark-up* da seguinte maneira:

$$p = \mu \left(\frac{W}{a} \right) \quad (1)$$

Onde p é o nível dos preços dos produtos domésticos, μ é o fator de *mark-up* (que indica o poder de mercado das firmas), W é o salário nominal e " a ", a produtividade do trabalho. O índice geral de preços é dado por uma ponderação entre os preços domésticos e o preço dos produtos estrangeiros.

$$p_c = (1 - \phi)p + \phi p^* \cdot e \quad (2)$$

Onde p^* e " e " são a taxa de câmbio nominal. Sabendo que a taxa de câmbio real é $Q = e \cdot \frac{p^*}{p}$, é possível, após algumas operações algébricas, combinar a equação (1) e (2) para encontrar o salário real efetivo determinado pelo *mark-up* das firmas, pela produtividade e pela taxa de câmbio real:

$$\frac{W}{p_c} = \frac{a}{\mu[(1 - \phi) + \phi Q]} \quad (3)$$

Note-se que, para cada nível de câmbio real, o salário real efetivo será maior ou menor. Quando o câmbio real está mais apreciado, o salário real efetivo dos trabalhadores é maior, já que estes podem consumir mais produtos importados com o mesmo nível de salário nominal. Analogamente, quando o câmbio real está mais depreciado, o salário real efetivo dos trabalhadores é menor.

O mercado de trabalho estará em equilíbrio quando o salário determinado pela equação (3) for igual ao salário desejado pelos trabalhadores. A hipótese

¹ Ver Drumond (2011) para um resumo da literatura sobre barganha salarial e inflação.

padrão sobre a barganha dos trabalhadores é de que quanto maior o nível de emprego da economia maior o salário desejado pelos trabalhadores. Uma forma alternativa é pensar que o nível de emprego e o produto da economia estejam fortemente relacionados, de modo que o salário real desejado pelos trabalhadores $\left(\frac{W}{p_c}\right)^w$ seja função do produto da economia y :

$$\left(\frac{W}{p_c}\right)^w = \alpha y \quad (4)$$

O produto da economia compatível com o equilíbrio no mercado de trabalho é encontrado igualando-se (4) e (3):

$$y^* = \frac{a}{\alpha\mu[(1-\phi) + \phi Q]} \quad (5)$$

O produto de equilíbrio de médio prazo é dado por um conjunto de pontos, de modo que, para cada nível de câmbio real, haverá um produto de equilíbrio de médio prazo diferente. Da equação (5) é possível definir uma “curva” que mostre as combinações possíveis entre câmbio real e produto para as quais o mercado de trabalho estará em equilíbrio. Esta curva será chamada de *ERU* em referência ao equilíbrio no mercado de trabalho (*Equilibrium Rate of Unemployment*). Para pontos sobre a curva *ERU*, o mercado de trabalho estará em equilíbrio, pontos acima da curva implicam que os trabalhadores recebem salários menores do que o desejado, acarretando em pressões

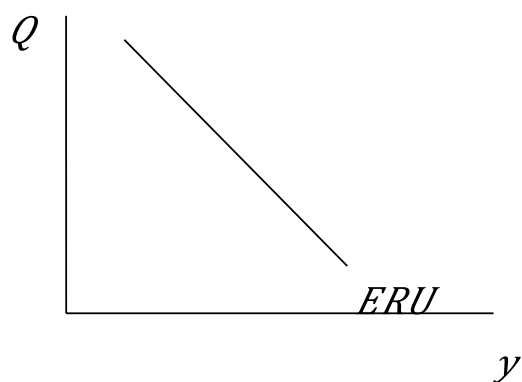


Gráfico 1
O produto compatível com o equilíbrio no mercado de trabalho

Fonte: Elaborado com base em Carlin e Soskice (2006).

inflacionárias. Para pontos abaixo da curva, o mercado de trabalho estará em uma situação de folga, com os trabalhadores recebendo salários superiores ao desejado, de modo que as firmas poderão contratar mais ao mesmo salário, aumentando o produto.

O lado da demanda e a balança comercial

O objetivo da seção anterior foi mostrar o equilíbrio do mercado de trabalho em uma economia aberta, i.e., a preocupação era focada no *lado da oferta* da economia. Para que a análise esteja completa, é preciso mostrar como ocorrem os ajustes do *lado da demanda* da economia. Carlin e Soskice (2006) modelam o mercado de bens de maneira usual. Supondo que o mercado de bens esteja em equilíbrio, tem-se que:

$$y = C + I(r) + G + (X(Q) - M(Q)) \quad (6)$$

Em que C é o consumo agregado, I é o investimento, que é função da taxa de juros “ r ”, G é o gasto do governo e $(X(Q)-M(Q))$, as exportações líquidas, que são função da taxa de câmbio real. Os supostos básicos do modelo são: 1) a condição de Marshall-Lerner é atendida; 2) há livre mobilidade de capital, de tal forma que a taxa de juros doméstica é igual à taxa de juros externa; 3) no curto prazo, o equilíbrio IS-LM-BP é verificado.

É possível, assim, desenhar duas curvas no plano *câmbio produto*, uma representando a demanda agregada, chamada de curva DA, essa curva é positivamente inclinada, já que se sabe que depreciações cambiais têm impacto positivo na demanda agregada via balança comercial. A outra curva é a curva que considera o equilíbrio da balança comercial, essa curva será chamada de curva BC, ela também é positivamente inclinada, já que, quanto mais depreciada a taxa de câmbio, maior o nível de produto compatível com o equilíbrio na balança comercial/conta corrente.

Todos os pontos sobre a curva DA indicam que o mercado de bens está em equilíbrio; em termos mais precisos, todos os pontos na curva DA são equilíbrios

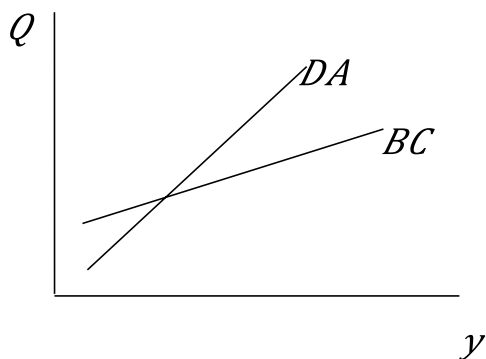


Gráfico 2
A curva BC e a curva DA

Fonte: Elaborado com base em Carlin e Soskice (2006).

IS-LM-BP. Este é um equilíbrio verificado já no curto prazo e os mecanismos de ajuste desse equilíbrio são os usuais para uma economia aberta com mobilidade de capitais e preços rígidos. Pontos sobre a curva BC indicam que a balança comercial/conta corrente está em equilíbrio, i.e., $X(Q)=M(Q)$. Pontos à direita de BC indicam déficits comerciais e pontos à esquerda de BC indicam superávits comerciais. Note-se que, no curto prazo, nada garante que o equilíbrio na balança comercial será verificado, uma vez que o equilíbrio IS-LM-BP não necessita que isso ocorra. O balanço de pagamentos pode estar em equilíbrio mesmo na presença de déficits comerciais, algo possível na presença de financiamento externo via fluxo de capitais. Existem evidências de que déficits comerciais não sejam eternamente sustentáveis. Embora, no curto prazo, os fluxos de capitais possam financiar a economia a partir de *poupança externa*, no longo prazo, de uma maneira ou de outra, o país terá que se ajustar ao equilíbrio na conta corrente, o que pode ocorrer de maneira mais suave ou através de crises externas que forcem uma súbita desvalorização cambial.

Curto, médio e longo prazos analisados conjuntamente

O objetivo principal de Carlin e Soskice (2006) é construir um modelo para analisar uma “pequena” economia aberta, para além do curto prazo. O modelo pode ser sumarizado da seguinte forma:

1. o lado da demanda é representado pela curva DA. Em todos os pontos da curva DA, o mercado de bens está em equilíbrio e a taxa de juros interna é igual a externa $r=r^*$. **Trata-se do equilíbrio de curto prazo;**
2. o lado da oferta é representado pela curva ERU. Sobre a curva ERU, o mercado de trabalho está em equilíbrio, de modo que o salário real desejado pelos trabalhadores é exatamente igual ao salário real ofertado pelas firmas. Note-se que, sobre essa curva, tanto a inflação como a taxa de câmbio real são constantes. **Trata-se do equilíbrio de médio prazo;**
3. o equilíbrio na balança comercial é representado pela curva BC. Desde que, por simplicidade, não se diferencie a conta corrente da balança comercial, equilíbrios na curva BC representam situações em que não há acúmulo de déficit ou superávit em conta corrente. **Trata-se do equilíbrio de longo prazo.**

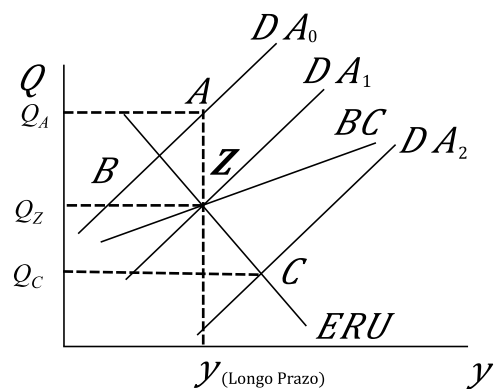


Gráfico 3
O modelo completo

Fonte: Elaborado com base em Carlin e Soskice (2006).

O Gráfico 3 ajuda a compreender a dinâmica de ajuste do modelo a partir da análise dos equilíbrios dos pontos A, B, C e Z:

- a. Suponha que o governo tenha, via política cambial, desvalorizado o câmbio nominal levando a economia até o ponto A. O ponto A é um equilíbrio de curto prazo, uma situação em que o mercado de bens está em

equilíbrio e o mercado monetário também (dada a perfeita mobilidade de capitais). Note-se, contudo, que, para este nível de produto e taxa de câmbio

real, a economia está acima da curva *ERU*, isto significa que os salários reais dos trabalhadores estão

abaixo do que eles desejam ganhar, a barganha salarial faz com que os preços aumentem, fazendo o câmbio real cair, o que faz com que as exportações percam competitividade e haja uma retração da demanda agregada. A economia move-se sobre a curva *DA* de volta ao ponto *B*.

- b. Tanto o ponto *B* quanto o *C* representam equilíbrios de médio prazo; a economia está sobre a curva *DA* e *ERU*, mas não está sobre a curva *BC*. A inflação é constante nos pontos *B* e *C* porque o mercado de trabalho está em equilíbrio. Há um superávit comercial no ponto *B*, porque este ponto está à esquerda da curva *BC*, e déficit comercial em *C*, porque este ponto está à direita de *BC*. Esses equilíbrios podem perdurar por um período razoável de tempo, visto que os preços estarão estáveis, não havendo pressões salariais. No longo prazo, contudo, a situação de desequilíbrio externo (de déficit ou superávit) tende a não ser sustentável.
- c. O equilíbrio de longo prazo acontece quando as três curvas se interceptam, no ponto *Z*, i.e., há equilíbrio no mercado de bens, de trabalho e também equilíbrio na balança comercial.

Quando a economia está fora do equilíbrio de longo prazo há uma situação ou de déficits na conta corrente ou de superávits. Na situação de superávit há um acúmulo de ativos externos, aumentando a riqueza da sociedade, mas, ao mesmo tempo, cria déficits na conta de capital ao longo dos anos. A situação de déficit em conta corrente implica perda de riqueza e acúmulo de passivo externo.

Quais as forças que devem *puxar* as situações de déficit/superávit para o equilíbrio na conta corrente (no texto igual a balança comercial por simplicidade)? Carlin e Soskice (2006)

apontam três grandes forças que deverão/poderão *puxar* a economia para o equilíbrio de longo prazo: o efeito riqueza, as pressões de mercado e as pressões políticas. Essas três forças são

sumarizadas abaixo:

- 1. efeito riqueza:** a mudança no nível de riqueza da sociedade (famílias e empresas) pode provocar uma mudança no comportamento do consumo agregado. Havendo déficit em conta corrente, as pessoas podem rever sua riqueza e a capacidade que possuem de consumir ao longo de vários períodos (revisão na renda permanente), visto que o país como um todo está acumulando dívidas. A diminuição do consumo move a curva *DA* para trás, rumo ao equilíbrio de longo prazo. Por sua vez, quando há superávit em conta corrente, as pessoas podem perceber que há acúmulo de riqueza (acúmulo de ativos externos) e aumentam o seu nível de consumo, dada sua nova capacidade de consumir (revisão da renda permanente). De modo análogo, a curva *DA* se moverá para a frente, levando a economia para o equilíbrio de longo prazo;
- 2. pressões de mercado:** no modelo IS-LM-BP convencional prevalece a hipótese de que os países podem tomar ou emprestar capital a uma taxa de juros dada indefinidamente, desde que exista plena mobilidade de capitais. Na realidade, não parece muito apropriado imaginar que os investidores internacionais estarão sempre dispostos a depositar mais dinheiro em um país. Se os fluxos de capital forem utilizados majoritariamente para financiar consumo em detrimento de investimentos, os investidores podem desconfiar da capacidade de pagamentos do país,

fomentando uma fuga de capitais. A escassez de crédito e a possível mudança no câmbio nominal devem forçar a queda no consumo, levando a economia para o equilíbrio. Note que o governo pode acelerar o processo de ajuste fazendo política fiscal contracionista. Note-se também que mesmo os superávits recorrentes podem sofrer pressões de mercado, i.e., na presença de superávits recorrentes, o país estará assumindo mais ativos externos e, portanto, mais riscos. Ao mesmo tempo, quanto maior o superávit em conta corrente maior o *trade-off* entre oportunidades internas de investimento e envio de capitais para o exterior;

3. **pressões políticas:** pressões políticas para que países com déficits recorrentes em conta corrente façam ajuste recessivo são bastante comuns, especialmente nas economias latino-americanas. No geral, essas pressões vêm de organismos internacionais que desejam evitar crises, ou como parte de pacotes de socorro (em face de crises externas em andamento). Embora menos comuns, pressões sobre países superavitários podem ocorrer, isso acontece porque alguns países podem se sentir recorrentemente prejudicados com os superávits do país em questão e o acusar de *promover políticas de empobrecimento do vizinho*. Embora a economia política nesses casos seja bem complexa, exemplos como os das relações China x USA e Alemanha x resto da Zona do Euro mostram-se bastante emblemáticos.

Equilíbrio de longo prazo e competitividade externa

No modelo desenvolvido nesta seção, o equilíbrio de longo prazo é uma variável dependente da com-

petitividade externa da economia. Isto implica que, em economias com baixa competitividade externa, a curva BC interceptará as curvas DA e ERU para um nível muito baixo de produto. Esse é, possivelmente, o caso de países periféricos com elasticidade renda das exportações muito baixa e elasticidade renda das importações muito alta. Mudar essas elasticidades poderia, portanto, deslocar a curva BC para a frente e para a direita, aumentando o nível de produto compatível com o equilíbrio externo. No modelo de Thirlwall, que será descrito na próxima seção, a relação entre equilíbrio de longo prazo e equilíbrio externo pode ser demonstrada em termos dinâmicos, fazendo com que a taxa de crescimento (no longo prazo) seja uma função da competitividade externa das economias.

A trajetória de crescimento de uma economia depende das elasticidades renda das exportações e das importações, a chamada Lei de Thirlwall

O MODELO DE THIRLWALL

O modelo de Thirlwall (1979) é um modelo de crescimento orientado por fatores da demanda. Em um esquema *keynesiano* típico, adaptado para o longo prazo, os determinantes da renda (e do produto) são (assim como no curto prazo) o resultado da soma dos gastos com consumo, dos investimentos e do saldo líquido entre as importações e exportações. Neste esquema, tem-se que as exportações constituem o único elemento realmente autônomo de um sistema econômico, no sentido de a demanda advir de fora do sistema. Além da importância para a demanda, as exportações são também fundamentais para custear os requisitos de importação (de bens de capital) para o crescimento, ao mesmo tempo em que permitem que os outros elementos da demanda cresçam mais rápido do que ocorreria em outra situação.

O modelo de Thirlwall vem sendo usado como referência para as análises pós-keynesianas e estruturalistas. Este modelo diz que a trajetória de

crescimento de uma economia depende das elasticidades renda das exportações e das importações, a chamada Lei de Thirlwall.

Derivando a Lei de Thirlwall

O primeiro passo do modelo é deduzir uma equação para as exportações:

$$X = Q^{-\eta} Y^{*\varepsilon} \quad (7)$$

onde:

X=exportações

Q=câmbio real

Y*=renda do resto do mundo

η =elasticidade preço das exportações

ε =elasticidade renda [do resto do mundo] das exportações

O segundo passo é deduzir uma equação para as importações:

$$M = Q^\psi Y^\pi \quad (8)$$

onde:

M=importações

Y=renda interna

ψ =elasticidade preço das importações

π =elasticidade renda das importações

Definindo o câmbio real como:

$$Q = \frac{P}{P^*} E \quad (9)$$

onde:

P=preços internos

P[^]=preços externos

E=câmbio nominal

Impondo o equilíbrio na balança comercial como uma condição, tem-se que:

$$P \cdot E \cdot M = P^* \cdot X$$

Aplicando logaritmos naturais em ambos os lados da equação e derivando no tempo, obtém-se:

$$\ln P + \ln E + \ln M = \ln P^* + \ln X$$

$$\frac{\dot{P}}{P} + \frac{\dot{E}}{E} + \frac{\dot{M}}{M} = \frac{\dot{P}^*}{P^*} + \frac{\dot{X}}{X} \quad (10)$$

Chamando as taxas de mudança no tempo das variáveis por suas respectivas letras minúsculas, como meio de notação, tem-se que:

$$p + e + m = p^* + x \quad (11)$$

Repetindo o mesmo procedimento para a exportação e a importação, obtém-se:

$$x = -\eta q + \varepsilon y^* \quad (12)$$

$$m = \psi q + \pi y \quad (13)$$

Substituindo (12) e (13) em (11):

$$p + e + \psi q + \pi y = p^* - \eta q + \varepsilon y^* \quad (14)$$

$$\pi y = p^* - p - e - \eta q - \psi q + \varepsilon y^* \quad (14)$$

Como $q = p + e - p^*$, obtém-se:

$$\pi y = (-1 - \eta - \psi)q + \varepsilon y^* \quad (15)$$

A hipótese utilizada por Thirlwall é de que, no longo prazo, a paridade poder de compra relativa seja válida, de modo que a taxa de variação do câmbio real no tempo seja nula. Assim, a equação (15) resulta na expressão abaixo, que descreve a conhecida Lei de Thirlwall:

$$y = \frac{\varepsilon y^*}{\pi} \quad (16)$$

A Lei de Thirlwall implica que países com baixa elasticidade renda das exportações e alta elasticidade renda das importações estão sujeitos, no longo prazo, a uma taxa de crescimento mais

baixa, restrita pelo seu nível de competitividade externa. Mesmo partindo do lado da demanda, a Lei de Thirlwall tem muito a dizer sobre fatores estruturais da economia relevantes para a dinâmica de crescimento. As elasticidades que definem a trajetória de crescimento são, antes de tudo, reflexos da estrutura produtiva do país. Considerando-se que um país menos desenvolvido produza apenas bens com pouca tecnologia, ele enfrentará uma elasticidade renda das exportações por seus produtos muito baixas, o que efetivamente levará a taxas pequenas de crescimento do produto. Na lógica do modelo, o comércio é notoriamente importante, contudo, para se aproveitar dos ganhos do comércio, é necessária uma configuração favorável de elasticidades. Havendo uma configuração desfavorável de elasticidades, o país local tende a não se aproveitar dos ciclos de crescimento da renda mundial.

Em termos de política é possível pensar nas elasticidades como variáveis sensíveis à política industrial e de mudança estrutural. O modelo de Araujo e Lima (2007), que será descrito na próxima seção, dá ênfase aos aspectos de mudança estrutural em contexto de crescimento restrito pelo equilíbrio externo e pode ser visto como uma abordagem complementar à Lei de Thirlwall original.

A LEI DE THIRLWALL MULTISSECTORIAL

Como indicado anteriormente, a relação entre elasticidades renda das exportações/importações tem a ver com a estrutura produtiva dos países. É natural imaginar que países com estrutura produtiva concentrada em setores pouco dinâmicos tenham uma relação desfavorável de elasticidades e, portanto, baixa taxa de crescimento. Na tentativa de incorporar

A Lei de Thirlwall tem muito a dizer sobre fatores estruturais da economia relevantes para a dinâmica de crescimento

o debate estrutural de maneira explícita, Araujo e Lima (2007) desenvolvem um modelo que combina o *approach* multissetorial pasinettiano (PASINETTI, 1981, 1993) com o modelo de Thirlwall.

A derivação completa do modelo de Thirlwall multissetorial envolve um conjunto de restrições mais complexas do que a versão original (agregada) descrita na seção anterior. Uma forma simplificada de apresentação do modelo é encontrada em Romero e McCombie (2014). Esta derivação será reproduzida aqui.

Considere um país composto por i setores, cada um deles com diferentes elasticidades renda das exportações e importações, assim como elasticidades preços. Para esse país, a equação das exportações e importações (em taxa de variação) é dada pelas equações seguintes:

$$x = \left(\sum_{i=1}^k \sigma_i \eta_i \right) (p_i - p_i^* - e) + \left(\sum_{i=1}^k \phi_i \varepsilon_i \right) y^* \quad (17)$$

$$m = \left(\sum_{i=1}^k \omega_i \psi_i \right) (p_i^* - p_i + e) + \left(\sum_{i=1}^k \theta_i \pi_i \right) y \quad (18)$$

As equações (17) e (18) são análogas às equações (12) e (13) com a diferença de apresentarem as elasticidades preço e renda, assim como os preços, para cada setor i da economia. Também aparece nas equações (de maneira explícita) a participação relativa de cada setor nas exportações (ϕ_i) e nas importações (θ_i). Considerando-se mais uma vez o equilíbrio na balança comercial:

$$y = \frac{(\sum_{i=1}^k \sigma_i \eta_i + \sum_{i=1}^k \omega_i \psi_i)(p_i - p_i^* - e) + (\sum_{i=1}^k \phi_i \varepsilon_i) y^*}{(\sum_{i=1}^k \theta_i \pi_i)} \quad (19)$$

Valendo a hipótese de que os termos de trocas sejam constantes ao longo do tempo encontra-se uma versão multissetorial da Lei de Thirlwall:

$$y = \frac{(\sum_{i=1}^k \phi_i \varepsilon_i)}{(\sum_{i=1}^k \theta_i \pi_i)} y^* \quad (20)$$

Uma das principais implicações do *approach* multissetorial desenvolvido por Araujo e Lima (2007) é que a mudança nas elasticidades (agregadas) e, portanto, nas taxas de crescimento da economia pode ser alcançada não necessariamente por mudanças tecnológicas ou de preferências, mas via mudança estrutural. Caso a participação relativa de um setor *i* com alta elasticidade renda das exportações aumente na composição das exportações totais, haverá aumento da taxa de crescimento de longo prazo da economia sem que haja mudança tecnológica ou de preferências. Pensando em termos do modelo desenvolvido na seção 2, é como se a mudança estrutural pudesse provocar deslocamentos da curva BC para a direita, permitindo um produto maior no longo prazo compatível com o equilíbrio externo.

CONCLUSÕES

A literatura sobre crescimento restrito pelo balanço de pagamentos é razoavelmente difundida nos centros de pós-graduação em Economia no Brasil, especialmente os de tradição heterodoxa, ainda assim a difusão dessas ideias, apresentadas de maneira introdutória, pode ser útil tanto para *policy makers* como para estudantes.

O objetivo deste texto foi prover os conhecimentos básicos para se acompanhar o debate sobre crescimento restrito pelo balanço de pagamentos. O primeiro passo foi reproduzir um modelo de livro-texto que combina a solução do modelo IS-LM-BP (curto prazo) com o processo de barganha salarial (médio prazo) e a questão do equilíbrio em conta corrente (longo prazo). O segundo passo foi derivar a famosa Lei de Thirlwall, sendo, finalmente, o terceiro passo apresentar a versão multissetorial desta lei.

Uma implicação fundamental da discussão sobre equilíbrio externo como restrição de longo prazo é o reconhecimento de que as economias não podem incorrer permanentemente em déficits externos. A restrição externa aparece, portanto, como

um importante limitador do crescimento de longo prazo, algo corroborado pela experiência histórica de países (como o Brasil) que estiveram inúmeras vezes sujeitos a crises no balanço de pagamentos.

Uma implicação política é que a restrição externa pode, eventualmente, ser contornada com um conjunto de políticas que modifiquem as elasticidades renda das exportações/importações. Tais políticas podem incluir questões ligadas à tecnologia e à inovação, mas também podem incluir políticas de mudança estrutural que impulsionem o aumento na participação relativa dos setores mais dinâmicos na economia.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, R. A.; LIMA, G. T. A structural economic dynamics approach to balance of payments-constrained growth, *Cambridge Journal of Economics*, London, v. 31, n. 5, 755–74, 2007.
- CARLIN W.; SOSKICE, D. *Macroeconomics: imperfections, institutions, and policies*. New York: Oxford University Press, 2006.
- CASS, D. Optimum growth in an aggregative model of capital accumulation, *Review of Economic Studies*, London, n. 32, p. 233-240, Jul. 1965.
- CIMMOLLI, M.; Porcile, G. Technology, structural change and BOP-constrained growth: a structuralist toolbox. *Cambridge Journal of Economics*, London, v. 38, p. 215-237, 2014.
- DRUMOND, C. E. Notas sobre barganha salarial e inflação. *Revista de Economia Mackenzie*, [São Paulo], v. 9, p. 93-118, 2011.
- KOOPMANS, T. C. On the concept of optimal economic growth, in the economic approach to development planning. Amsterdam: Elsevier, 1965.
- OBSTFELD, M.; ROGOFF, K. Exchange rate dynamics redux. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 103, n. 3, p. 624-660, Jun. 1995.
- _____. *Foundations of international macroeconomics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.
- PASINETTI, L. *Structural change and economic growth: a Theoretical essay on the dynamics of the wealth of the Nations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- _____. *Structural economic dynamics: a theory of the economic consequences of human learning*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

PREBISCH, R. *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*. New York: United Nations, 1950

RAMSEY, F. P. A mathematical theory of savings. *Economic Journal*, Oxford, England, v. 38, n. 152, p. 543-559, 1928.

ROMERO, J. P.; MCCOMBIE, J. S. L. The Multi-sectoral Thirlwall's Law: evidence from 14 developed European countries using product-level data. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE BRAZILIAN KEYNESIAN SOCIETY, 2014, São Paulo. [*Trabalhos apresentados...*] São Paulo: [s.n.], 2014.

SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, Cambridge, MA, v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb. 1956.

THIRLWALL, A. P. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences, *Banca Nazionale di Lavoro*, [S.I.], v. 128, p. 45-53, 1979.

Artigo recebido em 27 de outubro de 2014
e aprovado em 14 de janeiro de 2015.

Análise da convergência e dos padrões espaciais dos financiamentos imobiliários para construção e aquisição no Brasil

*Raphael Roberto de Góes Reis**

*Alexandre Lopes Gomes***

* Graduado em Ciências Econômicas e mestrando em Economia Aplicada pela Universidade Federal de São Carlos (Ufscar). reisraphael@uol.com.br

** Doutor em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de São Carlos (Ufscar). alelogomes@gmail.com

Resumo

Sabe-se que, no Brasil, existe um enorme déficit habitacional. O governo federal, com o objetivo de reduzir o problema, ofereceu programas de crédito imobiliário fortemente subsidiados nos últimos anos. No entanto, não se sabe como ocorreu a distribuição regional destes programas. Portanto, o objetivo deste trabalho é analisar os padrões espaciais dos financiamentos imobiliários e testar a hipótese de convergência dos recursos oferecidos. Será que algumas regiões são beneficiadas em detrimento de outras? Para isso foi utilizada a Análise Exploratória de Dados Espaciais e o modelo de convergência espacial. Foi verificada autocorrelação espacial em relação aos recursos de financiamentos, bem como convergência em relação ao período analisado. As variáveis renda estadual e custo do metro quadrado não influenciaram no processo de convergência.

Palavras-chave: Mercado imobiliário. Convergência de renda. Análise espacial.

Abstract

In Brazil there is a huge housing shortage. The federal government, with the goal of reducing the problem, offered in recent years, a lot of programs heavily subsidized. However, it is unclear how was the regional distribution of these programs. Therefore, the aim of this paper is to analyze the spatial patterns of resources and test the hypothesis of convergence. Did some regions are benefiting than others? For answer this question was applied Exploratory Spatial Data Analysis and model of spatial convergence. The initial analysis showed the presence of spatial autocorrelation and confirmation of the existence of β -convergence and conditional convergence. The variables state income and unit cost did not show strong influence on the convergence process.

Keywords: Housing market. Spatial convergence. Regional economics.

INTRODUÇÃO

A questão habitacional no Brasil constitui um dos problemas sociais mais graves da atualidade. Tanto nos grandes e populosos centros urbanos quanto nas regiões mais precárias do país é possível perceber que as condições estruturais de habitação, assim como o déficit habitacional, são, ao mesmo tempo, causa e reflexo das condições socioeconômicas das famílias.

Tendo em vista a importância dessas questões, o governo brasileiro tem se utilizado de sistemas de financiamentos habitacionais para formatar uma base para o desenvolvimento do crédito habitacional e imobiliário no país. Entre os instrumentais utilizados para tal finalidade estão o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e os subsistemas que o compõem – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

Durante o ano de 1997, um conjunto de propostas legislativas foi discutido com o objetivo de tentar reordenar os mecanismos de financiamento imobiliário, o que implicaria um impulso à construção de unidades habitacionais. A importância desse impulso poderia ser vista como uma quebra de tendência no crescente déficit habitacional da época que, segundo Gonçalves (1998), era estimado em aproximadamente cinco milhões de domicílios em 1995, passando para 5,4 milhões de domicílios em 1996.

Adicionalmente, a partir de 2003, o país contou com uma política pública de habitação voltada ao auxílio da população dos estratos inferiores de renda no acesso à moradia digna. Essa mudança estrutural resultou num aumento exponencial no número de financiamentos imobiliários concedidos para a aquisição e a construção, que teve início em meados de 2005. A Figura 1 mostra a evolução dos financiamentos imobiliários do SBPE entre 1998 e 2012.

No entanto, embora os valores dos financiamentos tenham se elevado de maneira geral no Brasil, regionalmente o comportamento encontrado é

bastante distinto. A Figura 2 mostra os valores *per capita* dos financiamentos imobiliários para cada região do país.

Como é possível perceber pela Figura 2, existe uma clara tendência de os recursos do SBPE serem destinados à Região Sudeste do país. Isso ocorre mesmo tendo em vista a grande concentração populacional existente nos estados dessa região, ou

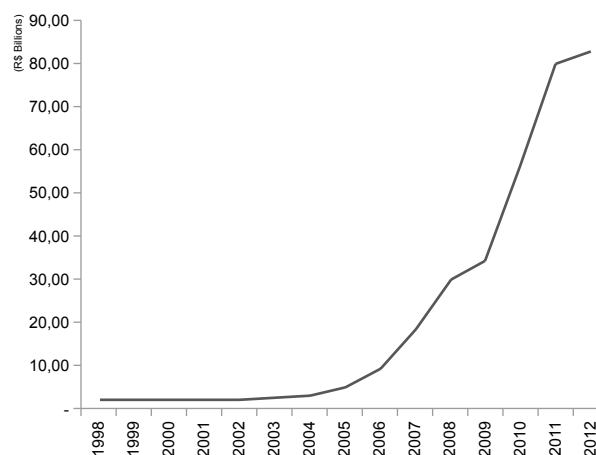


Figura 1
Financiamentos imobiliários para construção e aquisição no Brasil com recursos do SBPE

Fonte: Banco Central do Brasil.

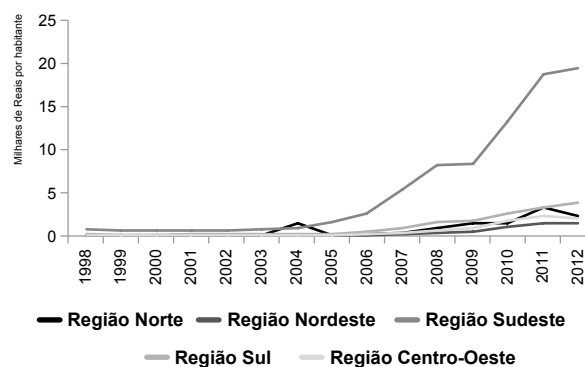


Figura 2
Financiamentos imobiliários *per capita* para construção e aquisição no Brasil com recursos do SBPE

Fonte: Elaboração própria.

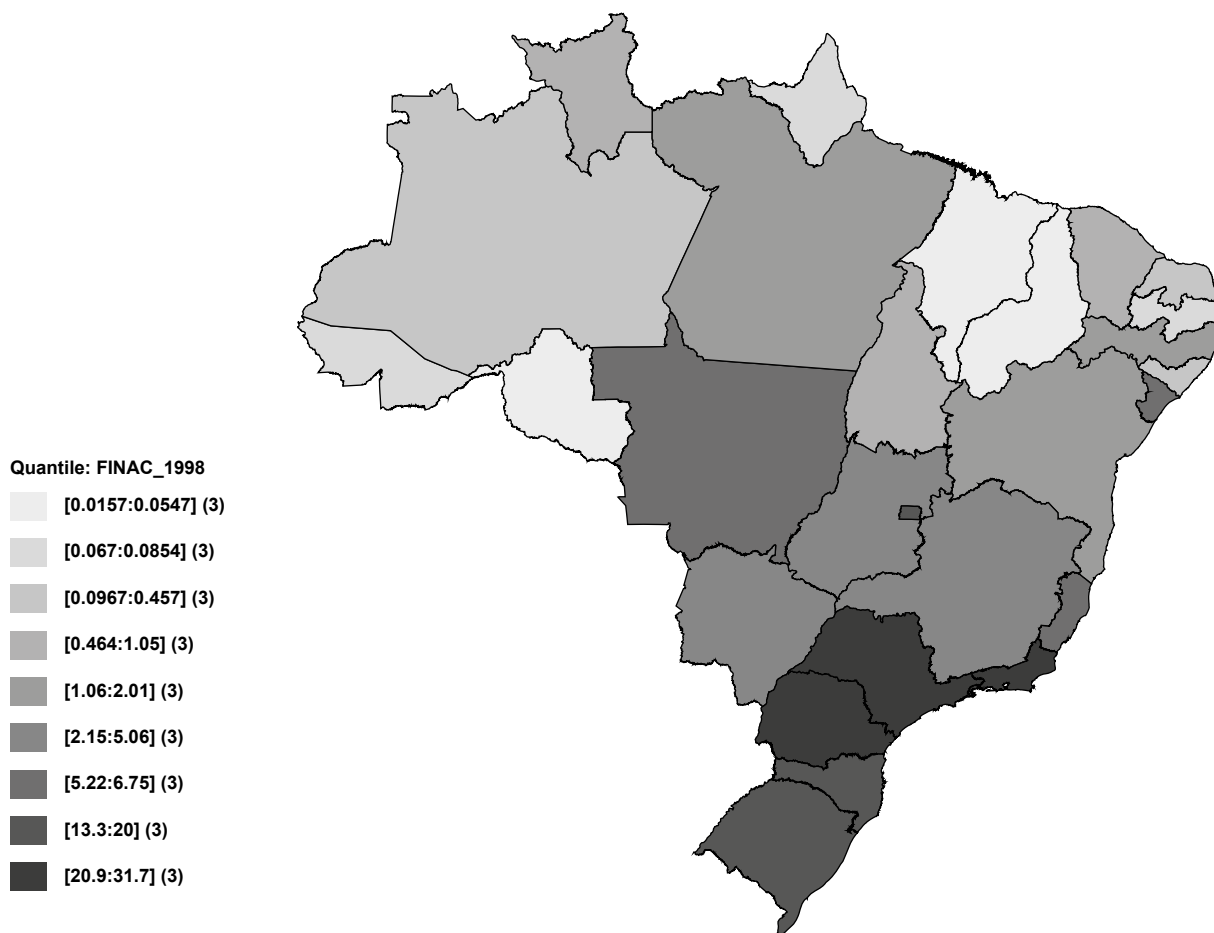


Figura 3
Mapa quantílico dos valores financiados *per capita* em 1998

Fonte: Banco Central do Brasil.

seja, tanto os valores dos financiamentos quanto os valores *per capita* são maiores que os valores das outras regiões durante praticamente todo o período.

Outra observação importante é que, embora os valores dos financiamentos *per capita* para a Região Sudeste sejam elevados, os valores para as outras regiões passaram a assumir uma clara tendência de elevação a partir de 2007.

Dessa forma, pode-se perceber que existe, no caso brasileiro, a possibilidade de os recursos destinados às regiões menos favorecidas do país estarem crescendo de forma dispar às carências habitacionais dessas regiões. Ao mesmo tempo é possível que esse crescimento tenha sido distinto para cada estado das regiões do país, de forma

que o fornecimento de recursos imobiliários tenha seguido um processo de convergência regional nos últimos anos. Isso seria caracterizado no caso de os estados com menores valores de financiamentos apresentarem taxas de crescimento maiores que as dos estados com maiores valores de financiamentos. Os mapas estaduais para as referidas variáveis, nos anos de 1998 e 2012, se encontram nas figuras 3 e 4.

Portanto, faz-se importante verificar no período se existe convergência espacial entre os valores financiados *per capita* nos estados brasileiros e se a renda da população e os custos de construção têm sido um dos determinantes dessa convergência no Brasil.

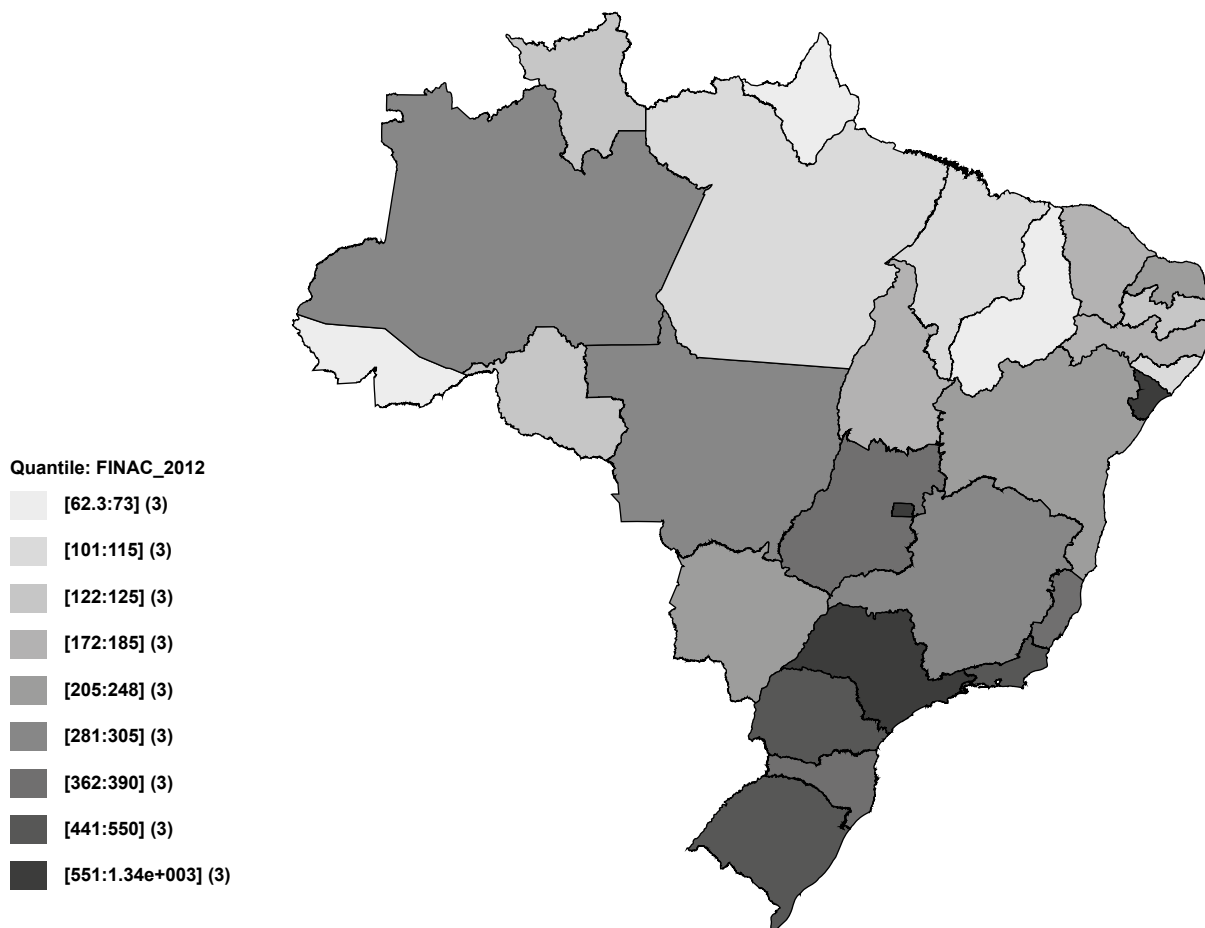


Figura 4
Mapa quantílico dos valores financiados *per capita* em 2012

Fonte: Banco Central do Brasil.

METODOLOGIA

Análise exploratória de dados espaciais

A fim de se avaliarem os efeitos do espaço na dinâmica da variável de financiamentos imobiliários para construção e aquisição, será utilizada a Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE). De um modo geral, a AEDE utiliza dados georreferenciados para a identificação de padrões como a heterogeneidade e a dependência espaciais. A primeira refere-se à instabilidade estrutural, que pode ocorrer na forma de coeficientes diferentes ou de variâncias não constantes dos termos de erro no espaço. O segundo efeito, de acordo com Anselin e

Griffith (1988, p. 15), ocorre “quando os valores da variável dependente e/ou dos termos de erros em um local são correlacionados com os valores das observações correspondentes nas localidades vizinhas”. Neste artigo, técnicas da AEDE mostraram-se úteis, principalmente, para a identificação de *outliers* (observações discrepantes no espaço) e descoberta de padrões de associação espacial.

Para a utilização da AEDE, primeiramente, faz-se necessária a estimação de uma matriz de pesos espaciais (W). Na versão mais simples, W é uma matriz simétrica em que cada elemento w_{ij} assume o valor 1 se as localidades i e j forem vizinhas, e o valor 0 em caso contrário. Geralmente, a matriz W é padronizada, através da divisão de cada elemento w_{ij} , pela soma dos elementos da sua

respectiva linha. A regra de contiguidade adotada neste trabalho foi a da Rainha (*Queen*), em que são considerados como vizinhas as unidades que possuem fronteiras (*f*) ou vértices (*v*) comuns, conforme ilustra a Figura 5:

	V	F	V	
F		A	F	
V		F	V	

Figura 5
Diagrama da regra de contiguidade da Rainha

Fonte: Elaboração própria.

Após a estimação da matriz de pesos espaciais, pode-se efetuar o cálculo das medidas de autocorrelação espacial.

Foi testada a presença da aleatoriedade espacial global nos valores dos financiamentos habitacionais. A estatística *I* de Moran foi a escolhida para detectar a presença desta dependência espacial. Formalmente, ela é definida pela equação 1:

$$I = \frac{n}{\sum \sum w_{ij}} \frac{\sum \sum w_{ij} (y_i - \bar{y})(y_j - \bar{y})}{\sum (y_i - \bar{y})^2} \quad (1)$$

em que *n* é o número de localidades, *y_i* é o valor do atributo em análise, \bar{y} é a média deste atributo e *w_{ij}*, o peso espacial para os pares de localidades *i* e *j*.

A hipótese nula a ser testada é a de aleatoriedade espacial, e a hipótese alternativa, a da presença de dependência espacial nos dados. Caso a hipótese nula seja rejeitada ao nível de significância de 5%, é necessário averiguar se a autocorrelação é positiva ou negativa. Valores de *I* maiores (menores) que o valor esperado $E(I) = -1/(n-1)$ implicam autocorrelação global positiva (negativa).

A visualização desta associação espacial pode ser verificada no Diagrama de Dispersão de Moran, o qual contém o valor do atributo estudado para cada localidade no eixo horizontal e sua defasagem espacial (média do atributo nos vizinhos) no eixo vertical. O diagrama é dividido

em quatro quadrantes, sendo cada um deles correspondente a um padrão de associação local espacial entre o município e seus vizinhos. Mais especificamente, as localidades são divididas nos seguintes grupos:

1. Agrupamento Alto-Alto (AA): exibe as localidades que apresentam altos valores do atributo analisado, cujos vizinhos também possuem elevados níveis da variável de interesse. Este tipo de associação espacial está situado no primeiro quadrante.
2. Agrupamento Alto-Baixo (AB): ilustra as localidades com altos valores da variável analisada, mas que possui vizinhos com baixos níveis desta. Situa-se no segundo quadrante.
3. Agrupamento Baixo-Baixo (BB): representa as unidades com baixos valores da variável de interesse, cuja vizinhança também possui valores reduzidos deste atributo. Situa-se no terceiro quadrante.
4. Agrupamento Baixo-Alto (BA): corresponde às unidades com baixos valores da variável de interesse, mas cuja vizinhança apresenta altos valores deste atributo. Situa-se no quarto quadrante.

A Figura 6 corresponde a uma representação esquemática do Diagrama de Dispersão de Moran.

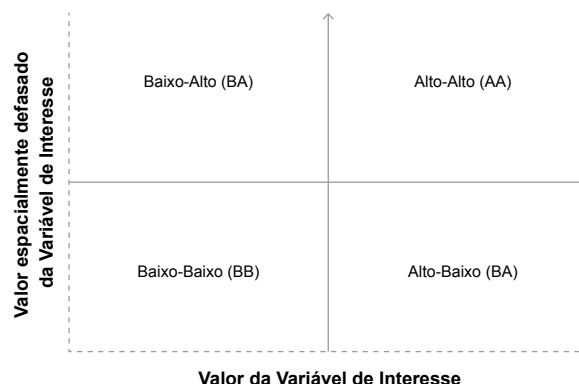


Figura 6
Representação esquemática do Diagrama de Dispersão de Moran

Fonte: Russo e Santos (2012).

Análise de convergência espacial

Para analisar convergência, primeiramente deve-se estimar um modelo com o método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) a partir da base de dados, com o objetivo de identificar a forma funcional mais adequada para representar a equação de convergência. No entanto, a econometria tradicional e os modelos tradicionais de regressão linear não são capazes de identificar e interpretar padrões regionais ou questões como a autocorrelação espacial. Torna-se então necessária a utilização de métodos que considerem componentes espaciais em sua forma funcional.

A equação (2) a seguir traz a análise da convergência absoluta:

$$\ln\left(\frac{VFinPC_t}{VFinPC_{t-n}}\right) = \alpha + \beta \ln(VFinPC_{t-n}) + \mu_i \quad (2)$$

em que: $VFinPC_t$ é o valor dos financiamentos imobiliários no ano de 2012; $VFinPC_{t-n}$ é o valor dos financiamentos imobiliários em 1998; $\ln\left(\frac{VFinPC_t}{VFinPC_{t-n}}\right)$ é o logaritmo natural da razão entre os valores financiados entre os dois períodos em análise; $\beta \ln(VFinPC_{t-n})$ é o logaritmo natural do valor financiado no ano inicial; e μ_i é o termo de erro.

Após a estimação dessa regressão pelo método de MQO, é possível identificar qual o melhor modelo de β convergência a ser usado, considerando-se a autocorrelação espacial. O método de escolha do melhor modelo foi proposto por Florax, Folmer e Rey (2003 apud PAIVA; KHAN, 2010). Segundo essa metodologia, após ter estimado o modelo clássico de regressão linear por MQO, deve-se testar a hipótese de ausência de autocorrelação espacial. Este teste indica se a autocorrelação espacial ocorre devido à defasagem espacial ou devido ao erro. Para identificar qual é o melhor modelo, deve-se fazer uso do Multiplicador de Lagrange para defasagem espacial e para o erro espacial: o modelo a ser escolhido é aquele que apresentar um valor significativo para o Multiplicador de Lagrange. Caso os dois sejam significativos, estima-se o modelo que for mais significativo de acordo com suas

versões robustas (ML_ρ = Multiplicador de Lagrange robusto para defasagem espacial; ML_λ = Multiplicador de Lagrange robusto para o erro espacial). Se $ML_\rho > ML_\lambda$, o modelo de defasagem espacial é considerado mais adequado. Se $ML_\lambda > ML_\rho$, o modelo mais adequado é o de erro espacial. Em caso de ambos os testes não serem significativos, a hipótese de ausência de autocorrelação espacial não é rejeitada e, portanto, a utilização do modelo clássico torna-se mais apropriada.

Modelo de Erro Espacial

No Modelo de Erro Espacial, o termo de erro na equação 2 segue um processo espacial autorregressivo, como mostra a equação 3:

$$u_i = \lambda W u_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

em que: λ representa o coeficiente escalar do erro espacial; ε_i é o termo de erro espacial com média zero, variância constante e distribuição normal, e W é a matriz de pesos. Logo, a forma funcional do Modelo de Erro Espacial é:

$$\ln\left(\frac{VFinPC_t}{VFinPC_{t-n}}\right) = \alpha + \beta \ln(VFinPC_{t-n}) + \lambda W u_i + \varepsilon_i \quad (4)$$

Se λ for zero, não há autocorrelação espacial do erro.

Modelo de Defasagem Espacial

No Modelo de Defasagem Espacial, a autocorrelação espacial é considerada como resultante da interação atual entre as regiões. Deste modo, a defasagem espacial é inserida como variável independente na equação de convergência β :

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1,i} + \beta_2 x_{2,i} + \dots + \beta_k x_{k,i} + \rho \sum_{j \in N(i)} y_j + e_i \quad (5)$$

em que: ρ é um escalar que representa o coeficiente de defasagem espacial. O que se insere de novidade nessa nova forma funcional representa a média dos valores das taxas de crescimento da variável

analisada nas regiões vizinhas. Nesse sentido, espera-se que $\rho > 0$, o que confirma a existência de autocorrelação espacial positiva.

Modelo SAC (Spatial Mixed Regressive Autoregressive Complete)

Outro modelo considerado neste trabalho é o modelo SAC, cuja estrutura é dada por:

$$y = \rho W_1 y + X\beta + u \tag{6}$$

$$u = \lambda W_2 u + \varepsilon \tag{7}$$

$$\varepsilon \sim N(0, \sigma^2) \tag{8}$$

em que:

y = vetor de variáveis dependentes

W_1 e W_2 = matrizes de pesos espaciais

ρ e λ = coeficientes de correlação espacial na variável dependente e no termo de erro, respectivamente.

β = vetor de coeficientes

X = matriz de variáveis independentes

O modelo SAC considera em sua estimação a autocorrelação espacial tanto devido à defasagem quanto ao erro.

DADOS E SOFTWARE

Os dados coletados para este estudo são os de:

- Financiamentos imobiliários para construção e aquisição – recursos concedidos pelo

SBPE. Disponível nas estatísticas básicas do banco de dados do Banco Central.

- Custo médio do m². Disponível na base de dados do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, em reais, de 2000. Disponível no banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- População. Disponível no banco de dados do IBGE.

O período dos dados abrange os anos de 1998 a 2012. O software utilizado para as análises espaciais é o IpeaGeo, versão 2.0.

RESULTADOS

Primeiramente, foram analisadas as análises descritivas dos dados a fim de verificar as características das variáveis.

Após a verificação das análises descritivas foi calculada a matriz de pesos espaciais com o critério *queen* de vizinhança por contiguidade.

A interação dos agentes no espaço pode causar o fenômeno da autocorrelação espacial. Inicialmente, foi testada a hipótese da aleatoriedade espacial das variáveis a partir do Índice de Moran, que mede a autocorrelação espacial com base no produto dos desvios em relação à média. O índice varia de -1 a 1, sendo que valores próximos a zero indicam ausência de autocorrelação espacial significativa entre os valores do objeto e os seus vizinhos. Valores positivos indicam autocorrelação espacial positiva, e

Tabela 1 Análise descritiva dos dados						
	Média	Mediana	Desvio padrão	Máximo	Mínimo	Observações
V_FIN_PC1998	6,1568	2,0141	8,8919	31,7357	0,0157	27
V_FIN_PC2012	292,6128	204,5602	276,9709	1337,4273	0	27
POP_1998	5893985,482	2714999	7224111,348	35284072	0	27
POP_2012	7051794,926	3590985	8453510,248	41901219	0	27
CM_1998	340,4509	348,2033	81,6763	480,2958	0	27
PIB_PC1998	43485685352	34727466386	32068308727	1,47E+11	0	27

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 2
Índice de Moran para o valor financiado *per capita* dos estados brasileiros

Ano	Variável	I de Moran	Valor Esperado	Probabilidade
1998	Valor Financiado <i>per capita</i>	0,426926	-0,038462	0,001012
2012	Valor Financiado <i>per capita</i>	0,172336	-0,038462	0,1365

Fonte: Elaboração própria.

valores negativos indicam autocorrelação negativa. O Índice de Moran foi calculado para o valor financiado *per capita* para os anos de 1998 e 2012, e o resultado é apresentado na Tabela 2.

A hipótese nula analisada no Índice de Moran é a de aleatoriedade espacial do valor financiado *per capita* para os anos considerados. O p-valor obtido no índice para o ano de 1998 permite que a hipótese nula seja rejeitada, implicando a existência de dependência espacial. Para o período inicial da análise, portanto, existe uma relação de autocorrelação global positiva com o coeficiente de 0.42. Isso implica que estados com baixo (alto) valor financiado *per capita* tendem a estar próximos de estados que também apresentam um baixo (alto) valor financiado *per capita*.

O mesmo resultado não pode ser observado para o ano de 2012, quando não se rejeita a hipótese nula, ou seja, existe a presença de aleatoriedade espacial do valor financiado *per capita*. Isso faz com que o valor de 0.17 obtido no índice não seja significativo a 10%. As possíveis causas desse resultado são o fato de a variável utilizada ser determinada exogenamente, de estar havendo um processo de reestruturação dos valores financiados para os estados ou de os valores faltantes na série serem substituídos pela média dos estados vizinhos na variável. Os resultados do modelo de convergência absoluta se encontram na Tabela 3.

Como se pode verificar na Tabela 3, a regressão que tem como variável dependente o logaritmo da taxa de crescimento dos valores financiados *per capita* e como variável independente o

Tabela 3
Resultado do modelo de convergência absoluta

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	P-valor
Intercepto	5,412307	0,069958	77,365113	0
LN_VFINPC98	-0,721556	0,032821	-21,984261	0
R ² = 0.13				

Fonte: Elaboração própria.

logaritmo dos valores financiados *per capita* em 1998 apresentou intercepto e coeficiente significativos a 1%. O valor do parâmetro estimado é de -0.72, ou seja, é negativo. Isso implica que, para os estados brasileiros, está havendo um processo de convergência espacial em que os estados com maior taxa de crescimento dos valores financiados são os estados em que os valores financiados em 1998 eram os menores encontrados no país. No caso da regressão de convergência absoluta, o valor de R² é bastante baixo, 0.13, o que não chega a ser um problema, pois apenas reflete a falta de variáveis explicativas que captem a variância total dos dados utilizados.

Para o modelo de convergência condicional foram utilizadas como variáveis adicionais o PIB *per capita* estadual e o custo do m² para cada unidade federativa. O objetivo é verificar se o processo de convergência, a partir do valor da taxa de crescimento dos valores financiados *per capita*, está sendo impactado por essas variáveis. Teoricamente espera-se em relação ao custo do m² que o parâmetro obtido seja positivo, ou seja, um aumento nos custos de construção e aquisição levaria os indivíduos a requisitarem mais volume de recursos do SBPE com o tempo, e a taxa de crescimento desses recursos seria positiva. A renda dos indivíduos, representada pela *proxy* de PIB *per capita*, não assume nenhum valor teórico nesse caso. Isso ocorre porque tanto os estados com maior renda quanto os com menor renda possuem problemas habitacionais que fazem com que os indivíduos demandem recursos para financiamento imobiliário.

Tabela 4
Resultado do modelo de convergência condicional pelo método SAC

Variável	Coefficiente	Erro-Padrão	p-valor
Intercepto	5,45793	0,492931	0
LN_VFINPC98	-0,73793	0,037546	0
LN_CM_98	-0,063544	0,332209	0,848308
LN_PIBPC_98	0,022573	0,078874	0,774732
R ²	0,11		
AIC	14,250577		
λ (erro espacial)	0,071363		
ρ (defasagem espacial)	-0,039907		

Fonte: Elaboração própria.

Foram estimados modelos com o método MQO, modelos corrigidos pela defasagem espacial e modelos corrigidos pelo erro espacial. No entanto, em nenhum dos modelos, as variáveis de PIB *per capita* e de custo do m² se apresentaram significativas.

A Tabela 4 mostra os resultados obtidos para o modelo mais generalizado estimado, SAC, que tenta corrigir a não significância dos parâmetros através da inserção no modelo tanto das defasagens espaciais quanto dos erros.

Como se pode perceber pela Tabela 4, mesmo incorporando as defasagens e os erros espaciais no modelo mais irrestrito, os parâmetros associados não foram significativos a 10%. Isso implica que as variáveis de renda e de custo de construção não estão impactando de nenhuma forma o crescimento dos valores financiados *per capita*, ou seja, não estão influenciando o comportamento das concessões de recursos imobiliários.

É possível então inferir através disso que está havendo um comportamento exógeno da taxa de crescimento dos valores financiados que não é explicado pelo modelo. Outros fatores, portanto, podem estar determinando o montante de crédito que os indivíduos têm tomado recentemente. Fatores generalizados como reduções nas taxas de juros do mercado imobiliário ou a recente divulgação de programas de incentivo ao crédito podem ser os responsáveis por tais resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, portanto, que existe no Brasil uma tendência de convergência absoluta na concessão de recursos *per capita* do SBPE para financiamentos imobiliários entre os anos de 1998 e 2012. Isso foi evidenciado econometricamente pelo modelo de convergência e implica que os estados com menores valores de financiamento *per capita* têm apresentado maior taxa de crescimento dessa variável.

Para os períodos considerados foi testada também a presença de autocorrelação espacial nos dados. Os resultados indicam que, em 1998, existe um padrão espacial significativo dos valores de financiamento imobiliário, no entanto, o Índice de Moran para o ano de 2012, conquanto positivo, não foi significativo e indicou aleatoriedade espacial. Isso pode significar que a concessão de recursos não tem seguido um padrão regional, mas sim generalizado para todo o Brasil.

Com relação às causas da convergência foram testados os impactos das variáveis de renda (PIB *per capita*) e de custo (custo do m²) no crescimento dos valores financiados, em um modelo de convergência condicional. No entanto, mesmo com as devidas correções propostas não foi possível obter um modelo parcimonioso com parâmetros significativos para as referidas variáveis. A conclusão, portanto, é que não há impacto entre as características estaduais de renda e custo e o processo de crescimento dos recursos para financiamento imobiliário, ou seja, essa variável é exógena ao modelo.

REFERÊNCIAS

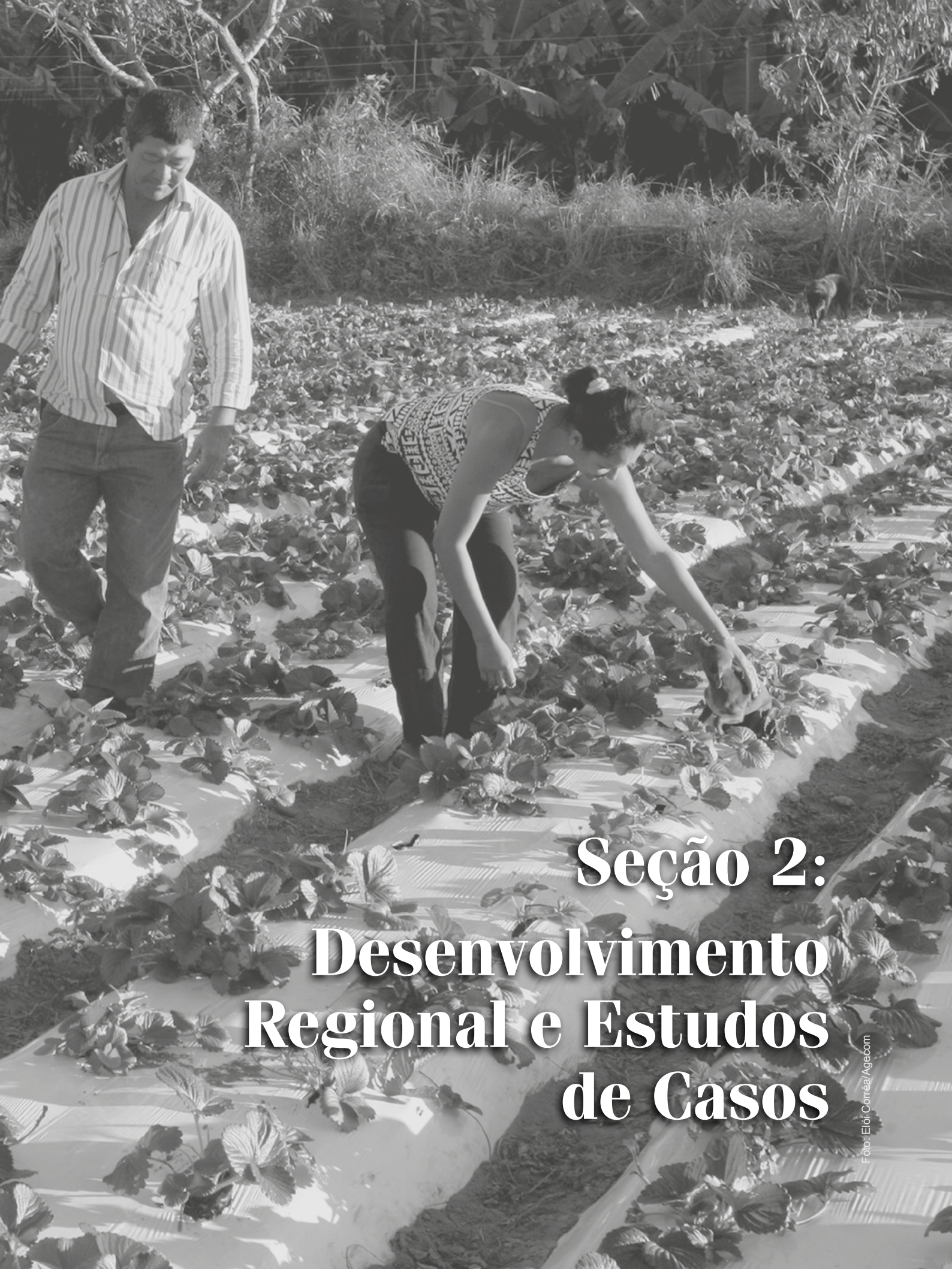
ALMEIDA, N. A. S. de; SOUZA, O. T. de. Curva de Kuznets ambiental e o Programa Bolsa Floresta no estado do Amazonas: uma aplicação da econometria espacial. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39, 2011, Foz do Iguaçu, PR. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEC, 2011.

ANSELIN, L. Spatial externalities, spatial multipliers, and spatial econometrics. *International Regional Science Review*, California, v. 26, n. 2, p. 153-166, Apr. 2003.

ANÁLISE DA CONVERGÊNCIA E DOS PADRÕES ESPACIAIS DOS FINANCIAMENTOS IMOBILIÁRIOS PARA CONSTRUÇÃO E AQUISIÇÃO NO BRASIL

- ANSELIN, L.; GRIFFITH, D. A. Do spatial effects really matter in regression analysis? *Papers of the Regional Science Association*, [S.l.], v. 65, p. 11-34, 1988.
- BARRO, R. J.; SALA-I-MARTIN, X. Convergence. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 100, n. 2, p. 223-51, 1992.
- BAUMOL, W. J. Productivity growth, convergency, and welfare: what the long-run show. *American Economic Review*, Nashville, Tenn, v. 76, n. 5, p. 1072-1085, 1986. Disponível em: <<http://piketty.pse.ens.fr/files/Baumol1986.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2013.
- BRAGA, L. M. *A resiliência do sistema financeiro habitacional: mudanças institucionais no período 1997 – 2010*. 227 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Custo médio do m2*. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PRECO415>>. Acesso em: 21 nov. 2013.
- DUARTE, V. N. Convergência de renda: uma breve revisão dos principais conceitos e trabalhos empíricos. *Revista Estudos do CEPE*, Santa Cruz do Sul, n. 34, p. 98-121, 2011.
- GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O. V. Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 1, 2001.
- GONÇALVES, R. R. *O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da Federação e por níveis de renda domiciliar*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 1998 (Texto para discussão, 559).
- IPEADATA. *Produto interno bruto*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.
- NASCIMENTO, L. A. do; SANTOS, E. T. A indústria da construção na era da informação. *Ambiente Construído*, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 69-81, jan./mar. 2003.
- PAIVA, W. L.; KHAN, A. S. Dependência espacial e emprego formal: o que é possível afirmar para indústria cearense. In: CARVALHO, Eveline B. S. et al. (Org.). *Economia do Ceará em debate 2010*. Fortaleza: Ipece, 2010. p. 11-35.
- RUSSO, L. X.; SANTOS W. O.; PARRÉ J. L. Uma análise da convergência espacial do PIB per capita para os municípios da Região Sul do Brasil (1999-2008). In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 15, 2012, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: ANPEC, 2012. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/eventos/encontroeconomia/download/mesas/ UmaAnaliseDaConvergenciaEspacial.pdf](http://www.pucrs.br/eventos/encontroeconomia/download/mesas/UmaAnaliseDaConvergenciaEspacial.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2013.
- VASCONCELOS, J. R. de; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas. Brasília: IPEA, 1996 (Texto para discussão, 410).

Artigo recebido em 04 de novembro de 2014
e aprovado em 27 de janeiro de 2015.



Seção 2: Desenvolvimento Regional e Estudos de Casos

O desenvolvimento regional e a convivência com as secas: quais as perspectivas?

*André Silva Pomponet**

* Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria do Planejamento da Bahia (Seplan). andrepomponet@hotmail.com

Resumo

O objetivo do presente trabalho é discutir as estratégias adotadas pelos governos baianos para lidar com o fenômeno das secas no semiárido, com ênfase nos planos de governo elaborados pelos candidatos ao governo do estado nas eleições de 2014. Para tanto, faz-se uma análise dos planos estratégicos elaborados a partir dos anos 1980, culminando com o debate em torno da mais recente eleição. O trabalho justifica-se porque, apesar de toda a atenção dedicada ao tema ao longo de décadas, o fenômeno segue causando prejuízos e desarticulando a frágil economia do semiárido, a exemplo da mais recente seca, cujos efeitos ainda se fazem sentir. Como principal fonte de pesquisa, recorreu-se aos planos estratégicos elaborados pelos sucessivos governos baianos, ou aos próprios Planos Plurianuais (PPA), em situações de inexistência dos primeiros.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Secas. Semiárido. Políticas públicas. Bahia.

Abstract

The objective of this paper is to discuss the strategies adopted by governments of Bahia to deal with the phenomenon of drought in the semiarid, with emphasis on government plans prepared by the candidates to the government state in 2014. Therefore, the analysis of strategic plans developed since 1980 is made, culminating in the debate on the most recent election. The work is justified because, despite all the attention given to the theme for decades the phenomenon follows causing losses and disarticulating the semiarid region's fragile economy, as evidenced in the most recent drought, whose effects are still being felt. As the main source of research, resorted to strategic plans prepared by successive governments Bahia or the own Multi-Year Plan – Planos Plurianuais (PPA) –, in case of inexistence of the first.

Keywords: Regional development. Drought. Semiarid. Public policy. Bahia.

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, mais uma seca prolongada se abateu sobre o semiárido nordestino. Com o fenômeno, lavouras foram perdidas, rebanhos foram dizimados e a frágil agropecuária da região foi, mais uma vez, desestruturada pela estiagem. A Bahia, cuja porção semiárida ocupa 69% do território estadual, envolvendo 259 municípios, não passou incólume pelo fenômeno, que inclusive provocou redução do Produto Interno Bruto (PIB) do estado.

Ao contrário das grandes secas das décadas anteriores, que produziram cenários de migração, fome e morte de milhares de flagelados, nos últimos anos esses registros foram ínfimos. O sofrimento frequente imposto aos sertanejos foi mitigado pelas políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, as aposentadorias dos trabalhadores rurais, além de outros benefícios sociais.

Mas, apesar do êxito em relação à grande tragédia da seca, as políticas de desenvolvimento da região seguem pouco efetivas. Afinal, as atividades produtivas locais continuam desestruturando-se a cada estiagem, diluindo o pouco capital acumulado pelos pequenos produtores, particularmente aqueles vinculados ao minifúndio. Isso apesar de todas as políticas que foram desenhadas para a região ao longo das últimas décadas.

O objetivo do presente trabalho é justamente discutir políticas públicas: quais as propostas apresentadas pelos principais candidatos ao governo da Bahia que disputaram as eleições em 2014? Quais as perspectivas que se abrem em relação ao fenômeno a partir de 2015? O período é marcante porque o semiárido, nos últimos meses, vem emergindo de mais uma estiagem.

Para subsidiar essa discussão, faz-se uma breve retrospectiva sobre as políticas de desenvolvimento elaboradas para a região, sobretudo a partir da gestão de Epitácio Pessoa (1919-1922) e, principalmente, em meados dos anos 1950, quando foi instituída a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Por questões metodológicas, a

partir dos anos 1980, o foco migra do Nordeste para a Bahia por um fator fundamental: nesse período, os estados assumiram maiores responsabilidades em relação à questão das secas, ao mesmo tempo em que as intervenções do governo federal se retraíram. É quando os grandes projetos para a região são abandonados.

Na seção seguinte contextualiza-se o tema e fazem-se breves incursões em relação às políticas para a região até meados dos anos 1970. Na seção posterior, aborda-se a questão da seca na Bahia e as políticas estaduais, a partir dos anos 1980. Por fim, discutem-se as propostas apresentadas para o semiárido pelos candidatos ao governo da Bahia nas eleições de 2014 para, à guisa de conclusão, se arrematar com breves considerações.

O DRAMA DAS SECAS

O povoamento inicial do Brasil setentrional, durante o século XVI, ocorreu ao longo da costa, sobretudo, da Bahia e de Pernambuco, onde a lucrativa indústria açucareira se consolidou. Os raros contatos com o sertão semiárido, que se limitavam às incursões de aventureiros em busca de metais preciosos, retardaram a constatação de que, para além do clima ameno do litoral, havia uma significativa porção do território do Brasil recém-descoberto exposta às intempéries das secas. O padre Fernão Cardim, que participou de uma expedição por Pernambuco ainda em meados do século XVI, foi um dos primeiros a registrar a ocorrência do fenômeno:

O ano de 83 [1583] houve tão grande seca e esterilidade nesta província (cousa rara e desacostumada, porque é terra de continuas chuvas) que os engenhos d'água não moeram muito tempo. As fazendas de canaviais e mandioca muito se secaram, por onde houve grande fome, principalmente no sertão de Pernambuco, pelo que desceram do sertão apertados pela fome, socorrendo-se aos brancos quatro ou cinco mil índios (CARDIM, 2004).

O clérigo estava equivocado em relação à sua constatação inicial: a seca no interior do país ressurgia com uma frequência que, ao longo dos anos, foi provocando danos significativos, sobretudo quando os sertões começaram a ser povoados pelos brancos colonizadores. Nos séculos seguintes, o problema foi intensificando-se à medida que a população se dispersava pelo território e, sobretudo, a partir do momento em que a cultura canvieira mergulhou em constantes crises, já no século XVIII, reduzindo as perspectivas econômicas do conjunto da região.

Trezentos anos depois do registro inicial de Fernando Cardim, o semiárido enfrentou a mais terrível seca de que se tem registro, entre os anos de 1877 e 1879. Nela, foi marcante o relato do jornalista e destacado militante abolicionista José do Patrocínio. Os leitores do jornal *Gazeta de Notícias*, do Rio de Janeiro, tiveram a oportunidade de conhecer detalhes do drama que se desenrolava no Ceará e que levou à morte milhares de sertanejos. Mensalmente, morriam em Fortaleza e nas maiores cidades do estado cerca de 15 mil pessoas, conforme estimativa apresentada pelo próprio José do Patrocínio. Segundo ele, dois terços morriam de fome. A tragédia daquela estiagem impressionou-o vivamente: “os que não vieram assistir à tremenda exposição da miséria, os que não estão nessa infeliz província, onde por toda parte se encontra o pânico, a ruína, a fome, a enfermidade, a morte, não podem nem ao menos acreditar nos fatos, que lhe foram narrados” (PATROCÍNIO, 2004).

Nas prolongadas jornadas em direção ao litoral, que eventualmente poderiam lhes assegurar alguma possibilidade de sobrevivência, os sertanejos não contavam com qualquer tipo de suporte governamental: água ou raízes, que serviam para enganar a fome, eram dádivas raras no sertão inóspito. A fome e a sede constituíam companhias constantes. José do Patrocínio, mais uma vez, registrou detalhes dessas longas travessias em direção às cidades cearenses:

Por maior que seja o esforço para descrever os retirantes e as torturas por eles sofridas

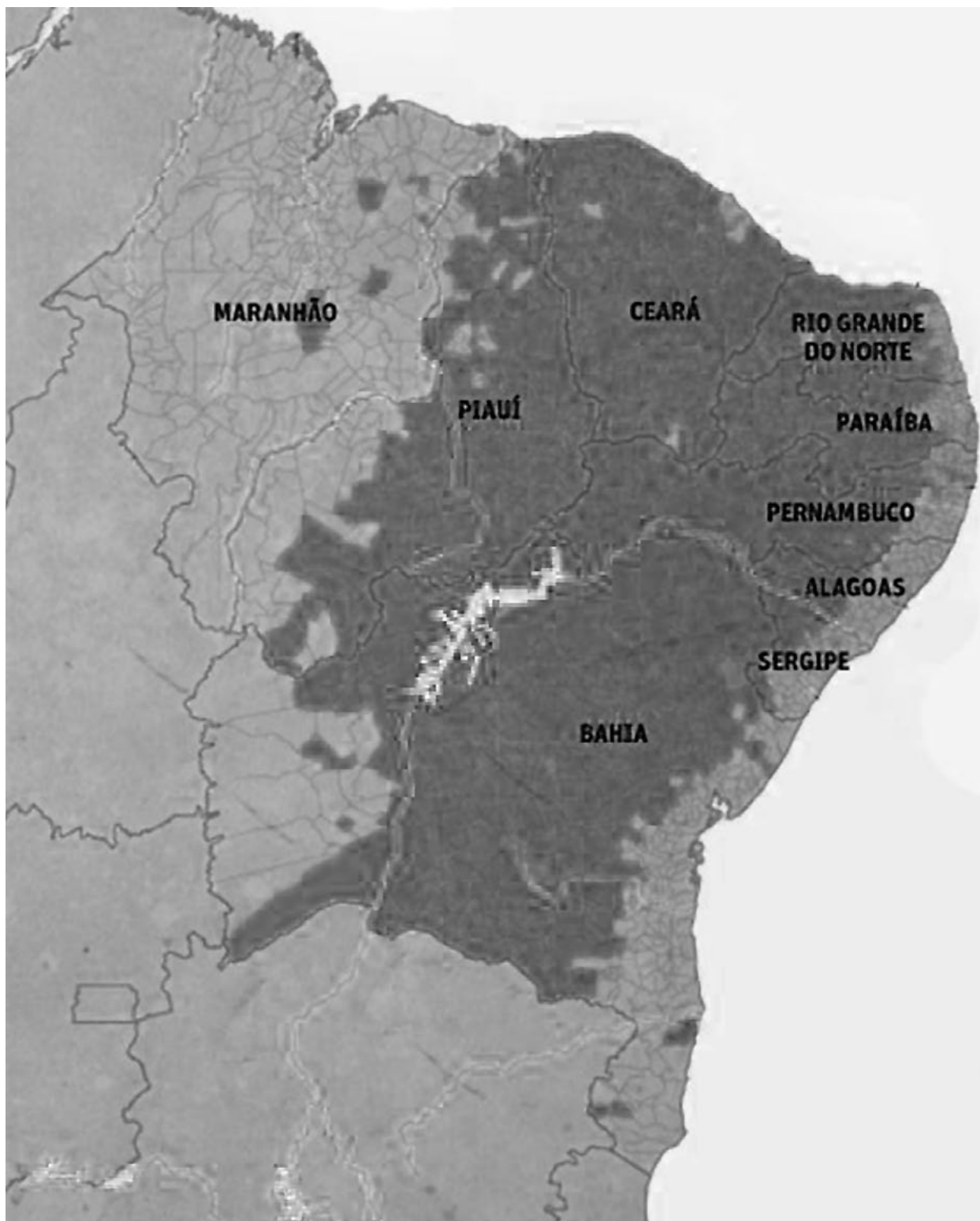
durante a viagem para as cidades, é impossível fazê-lo (...) caminham às vezes mais de uma centena de léguas por estradas que nem ao menos é lhes dado beber água. (...) Pousam no lugar onde são surpreendidos pela noite, ao relento (...) Acendem uma fogueira em que se assam folhas de croatá, única refeição que lhes resta e é ansiosamente esperada pelas criancinhas (PATROCÍNIO, 2004).

Numa época em que a comunicação era precária, as notícias chegavam com significativo retardo aos jornais da Corte. E não costumavam sensibilizar muito: no parlamento, não faltava quem duvidasse das consequências da calamidade sobre a população nordestina. A resistência mostrava-se tenaz, principalmente em relação ao envio de recursos que contribuíssem para atenuar a tragédia. Apesar das dificuldades de comunicação, a seca acabou despertando as atenções da Nação para o semiárido esquecido.

As reações, porém, não foram muito além: a sempre alegada escassez de recursos impedia a destinação de montante significativo para a região. Por sua vez, os desvios e a corrupção encarregavam-se de minimizar qualquer impacto positivo para a população sertaneja. Em alguma medida, essas iniciativas podem ser consideradas o marco inicial das políticas públicas voltadas para a região.

Mas essas políticas só começaram a ser efetivamente pensadas com a ascensão de Epitácio Pessoa, um paraibano, à Presidência da República, em 1918. Até então, boa parte dos recursos federais era destinada à sustentação da política do café, principal produto da pauta de exportações brasileiras. Pessoa buscou inverter essa lógica, destinando mais recursos para as obras que visavam, conforme sua percepção à época do fenômeno, ‘combater’ as secas e não conviver com seus efeitos.

O principal mérito de Epitácio Pessoa foi justamente subverter a abordagem convencional da questão do semiárido: em vez da remessa de recursos somente em períodos de estiagem, voltados mais para ofertar assistência passageira em



Mapa 1
O semiárido na Bahia e no Nordeste

Fonte: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (2014).

momentos de emergência, o presidente buscou assegurar meios de subsistência na região a partir de um amplo programa de investimentos, conforme aponta Guerra (2004).

Com esse propósito foi concebida a Caixa Especial, que tomou forma através da Lei 3.965, de 25 de dezembro de 1919. Com 200 mil contos de recursos previstos, mediante captação interna e externa, o fundo tinha o objetivo de financiar um ambicioso programa de obras de infraestrutura. Uma das iniciativas mais audaciosas era a construção, quase simultânea, de 11 açudes cuja finalidade era o armazenamento de bilhões de metros cúbicos de água. O próprio Epiácio Pessoa sintetizou seu pensamento:

Sabe-se hoje que no Nordeste há irregularidade, mas não faltam chuvas. Tudo está em poder-se armazenar o excesso de águas cabidas nos meses chuvosos, para gastá-las na irrigação durante os meses de seca. Construídas as barragens para formação dos açudes e abertos os canais de irrigação, virá por si a colonização das terras irrigadas. (PESSOA, 2004).

Entre os açudes previstos estava a construção de Orós, o maior açude do mundo. As obras também envolviam os já mencionados canais de irrigação, cerca de 200 açudes de terra, além da perfuração de poços tubulares e hortos florestais. Além das intervenções em infraestrutura hídrica, conforme registra Guerra (2004), estavam previstas também obras como a construção de centenas de quilômetros de estradas de ferro e rodovias.

Na gestão Epiácio Pessoa, portanto, buscava-se integrar o semiárido ao circuito produtivo do país, emancipando-o da condição de “região-problema”, conforme o entendimento comum à época. Sinalizava-se, também, para a superação das soluções convencionais que se adotavam até então: além dos escassos recursos que buscavam evitar o extermínio da população pela fome e pela sede, destinava-se orçamento para custear o deslocamento

dos sertanejos para regiões menos áridas – normalmente os centros urbanos – com o propósito de se aguardar o retorno das chuvas. Com elas, entendia-se que a população retornava ao campo.

Nos anos seguintes, os programas de investimento delineados por Epiácio Pessoa foram abandonados e o drama da seca permaneceu recorrente. Em 1932, já sob o governo Getúlio Vargas, o Nordeste voltou a enfrentar outra seca terrível, que afetou praticamente todos os estados da região, sobretudo o Ceará, a Paraíba e o Rio Grande do Norte. No período, o político e escritor José Américo de Almeida estava à frente do Ministério da Viação – pasta responsável pelas políticas para a região – e apontou, como um dos entraves para reduzir os problemas, a falta de recursos financeiros (ALMEIDA, 2004).

Até a primeira metade do século XX, o foco das políticas públicas era o combate ao fenômeno das secas. Prioritariamente, os governos visavam à realização de obras de infraestrutura que garantissem uma oferta hídrica adicional para o enfrentamento dos períodos de estiagem. Foi assim que os açudes e barragens foram multiplicando-se, embora os problemas permanecessem inalterados: a cada estiagem, repetia-se a tragédia da sede, da fome, dos deslocamentos e da desorganização das economias locais. Como sempre, um dos paliativos considerados era o deslocamento da população para regiões menos áridas e, até mesmo, a migração para São Paulo, conforme aponta o próprio José Américo:

Uma das soluções indicadas para o problema da seca é o deslocamento da população nordestina para São Paulo. Cumpre, entretanto, acentuar que cada um dos estados do Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba, para não mencionar outros menos atingidos pelos incidentes do clima, dispõe de zonas tão vantajosamente favorecidas pela natureza quanto São Paulo (ALMEIDA, 2004).

Nas primeiras décadas de elaboração de políticas públicas voltadas para o combate ou a convivência com as secas, a questão sempre foi tratada sob a perspectiva de uma relação entre o homem e a natureza. Não é à toa que as políticas propostas enfatizaram, desde sempre, a ampliação das reservas hídricas ou a implantação de uma infraestrutura logística mínima para a região. As questões sociais jamais foram objeto de preocupação maior, o que explica o sistemático fracasso de boa parte das iniciativas.

Para além da escassez dos recursos disponíveis na região ou do crescimento significativo da população sertaneja, o grande problema do semiárido sempre foram as desiguais relações entre a minoria proprietária e a maioria de pequenos proprietários ou despossuídos. Como dificuldade adicional, as relações que se estabeleceram com o Estado: com muita frequência, as políticas de infraestrutura direcionadas para a região favoreceram os coronéis locais e as práticas assistencialistas, ou seja, quando os recursos não eram absorvidos pela corrupção que campeava, costumavam ser direcionados para beneficiar os protegidos dos poderosos locais.

Dessa forma, as políticas para o semiárido, submetidas ao arbítrio dos coronéis, terminaram por impulsionar a chamada “indústria das secas”, que costumava beneficiar, exclusivamente, a casta política local. Não se tratava, apenas, de uma questão de investimento em infraestrutura hídrica: era necessária uma intervenção muito mais complexa que, para promover mudanças sociais, exigia também transformações na estrutura política local.

Esse diagnóstico só amadureceu ao longo da década de 1950, quando foi instituído o Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob a coordenação do economista Celso Furtado. A ideia da criação de um grupo de trabalho e a intenção de, mais uma vez, incorporar a região ao circuito produtivo do país ocorreram na sequência

de novas estiagens que, mais uma vez, expuseram a calamidade nas formas de fome e migração.

No documento, aponta-se para a acentuada desigualdade de rendimentos entre o eixo Sul-Sudeste, mais dinâmico, e o Nordeste, cujas dificuldades econômicas e sociais exigiam uma intervenção planejada do Estado. A situação do semiárido é realçada em função das dificuldades detectadas: economia de subsistência com baixa produtividade, combinada à pecuária e a culturas primário-exportadoras que, com a precipitação de nova estiagem, continua desestruturando-se e expondo sua população à pobreza e à fome. Conforme o diagnóstico, as políticas públicas seguiam pouco eficientes até aquele momento:

O combate aos efeitos das secas tem consistido, até o presente, de medidas de curto prazo – principalmente de caráter assistencial – e de longo prazo, concentrando-se estas últimas na construção de uma rede de açudes. Por motivos diversos, nenhuma dessas medidas conseguiu ainda modificar o curso dos acontecimentos. (...) Pode-se afirmar com segurança que a seca não é hoje um problema social menos grave do que quando se iniciou o combate sistemático a seus efeitos (RELATÓRIO GTDN, 2004).

As políticas de infraestrutura hídrica conduzidas até então foram consideradas apenas uma etapa preliminar de uma necessidade maior: a do aproveitamento mais eficiente dos recursos existentes, como a terra e a própria água. O esboço de algumas linhas de intervenção foi exposto logo a seguir:

Transformação progressiva da economia das zonas semiáridas no sentido de elevar sua produtividade e torná-la mais resistente ao impacto das secas; e deslocamento da fronteira agrícola do Nordeste, visando incorporar à economia da região as terras úmidas do hinterland maranhense, que estão em condições de receber os excedentes populacionais

As políticas para o semiárido, submetidas ao arbítrio dos coronéis, terminaram por impulsionar a chamada “indústria das secas”

criados pela reorganização da economia da faixa semiárida (RELATÓRIO GTDN, 2004).

As propostas do GTDN – particularmente de Celso Furtado – para promover o desenvolvimento da região, no entanto, foram mais amplas, não se limitando apenas à proposição de intervenções determinadas. Alcançaram, sobretudo, a di-

mensão institucional, com a criação de um órgão específico de desenvolvimento regional – a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) – e a reestruturação do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) que, em cerca de cinco décadas de existência – foi fundado em 1909 –, apresentava, em linhas gerais, dois problemas fundamentais: atuava sem escopo claro, intervindo não apenas na realização de obras de infraestrutura hídrica, mas também na construção de rodovias e na execução de outras obras; e, o que era mais complexo, o órgão fora capturado por interesses clientelistas, atendendo mais às demandas dos coronéis que, propriamente, às exigências das obras de convivência com o semiárido.

Essencialmente, o que se pretendia para o semiárido era viabilizar a produção de alimentos pelos próprios sertanejos, aproveitando o considerável volume de água retida em inúmeras obras de infraestrutura hídrica – como açudes e barragens – para viabilizar a irrigação. Dessa forma, as longas estiagens como ocorrências climáticas não acarretariam, como fenômeno social, as calamidades decorrentes da fome e da sede. Como consequência lógica dessa proposta, as economias locais se fortaleceriam, iniciando-se a redução das disparidades em relação ao litoral e às economias do chamado Centro-Sul do Brasil.

Note-se que toda essa discussão foi travada em um contexto excepcionalmente favorável em meados dos anos 1950: conforme aponta Furtado (1997), a região vinha elegendo governadores mais progressistas, sinceramente preocupados

com a resolução da questão das secas e do semiárido; o tema também se incorporara à agenda do Congresso Nacional e da própria imprensa; e os movimentos sociais na região, particularmente aqueles vinculados ao campo, viviam intensa efervescência política. Somados, esses fatores vinham viabilizando a discussão mais

franca sobre o semiárido e favorecendo a busca por soluções mais duradouras, como observou o próprio Celso Furtado.

O problema, todavia, é que esse ambiente teve vigência efêmera: em abril de 1964, os militares deram um golpe de Estado, destituindo João Goulart da Presidência da República, e as novas perspectivas que vinham desenhando-se para o Nordeste foram, abruptamente, interrompidas. Retomou-se a lógica anterior a 1959, ano de criação da Sudene: entusiastas apoiadores do novo regime, os políticos da região não demoraram a reassumir o comando de órgãos como o DNOCS e a própria Sudene, resgatando a chamada “indústria das secas” e seus efeitos maléficos sobre a economia do semiárido nordestino. À sombra da ditadura militar, o debate e a efervescência política, naturalmente, feneceram.

Os efeitos dessa reviravolta não demoraram: já em 1970, o Nordeste voltou a enfrentar mais uma severa seca, combatida com os mesmos instrumentos de sempre: formação de frentes de trabalho, repasses de recursos emergenciais e nova temporada de obras urgentes que, como era habitual, beneficiavam apenas os coronéis locais ou eram inócuas.

As mudanças só começaram a se efetivar no início da década seguinte, que coincidiu com mais uma seca terrível, que se estendeu de 1979 até 1983. À época, a ditadura militar começava a fraquejar, sobretudo em função dos reveses econômicos, o que incluiu uma recessão econômica no início da década. Nesse período, os estados começaram a se ocupar mais com as políticas de convivência com o semiárido, o que se acentuou com o

O que se pretendia para o semiárido era viabilizar a produção de alimentos pelos próprios sertanejos, aproveitando o considerável volume de água retida

restabelecimento da democracia que, em alguma medida, promoveu maior desconcentração de recursos e uma repactuação federativa, com maior autonomia dos estados.

Esses dois impulsos, mais a ausência de uma coordenação de políticas para a região pelo governo federal, levaram a questão do semiárido com mais intensidade para os governos estaduais. O caso da Bahia será analisado na próxima seção.

A BAHIA E AS POLÍTICAS RECENTES PARA O SEMIÁRIDO

Políticas para o semiárido nos anos 1980

Na Bahia, o marco inicial desse período foi março de 1983, quando João Durval Carneiro assumiu o governo do estado, depois da eleição estadual realizada em novembro de 1982. Naquele período, o Nordeste enfrentava uma das secas mais terríveis das últimas décadas, que, embora tenha afetado a Bahia em escala menos intensa, arrasou lavouras e dizimou rebanhos. Em março de 1983 foi apresentado o Programa de Ação Governamental para a Bahia 1983-1987.

Além das dimensões setorial e regional, o plano tinha como categoria específica os Programas Especiais, que focavam temas considerados prioritários pelo governo, como a construção da barragem de Pedra do Cavalo e o transporte de massa da Região Metropolitana de Salvador (RMS). A seca, que assolava a Bahia à época, também mereceu uma iniciativa específica: o Programa Especial de Combate à Seca (BAHIA, 1983).

Esse programa não delimitou sua área de abrangência apenas ao semiárido, estendendo-a à região oeste do estado, cuja vegetação predominante é o cerrado. A explicação foi que, nos anos de secas mais intensas – como ocorreu na primeira metade dos anos 1980 –, até mesmo o oeste sofria com as estiagens. Assim, o número de municípios afetados pela seca podia alcançar 222, prejudicando cerca

de cinco milhões de baianos ou 57% da população do estado à época (BAHIA, 1983).

Para amenizar os efeitos das secas, foram propostas dez medidas, entre as quais se destacaram:

1. Perfuração e instalação de 5.000 poços tubulares na região semiárida;
2. Implantação de 1.200 sistemas simplificados e 300 sistemas convencionais de abastecimento de água (...) além de 1.000 sistemas rurais de abastecimento de água;
3. Construção de 70 barragens pequenas e médias;
4. Desenvolvimento de programas de irrigação, num total de 15.000 ha (p. 77).

Além dessas medidas, a mais inovadora foi a criação de 'patrulhas contra a seca', operadas pelas prefeituras municipais, voltadas para a construção de açudes, barragens e outras instalações para armazenamento de água (BAHIA, 1983). Também foi proposta a implantação das adutoras do Sisal e do Feijão e a difusão de culturas mais adaptadas à realidade do semiárido baiano.

Passados quatro anos, os problemas relacionados às estiagens conservavam a mesma gravidade. Em 1987, mais uma seca assolou a Bahia, atingindo 80% do território estadual e forçando a decretação de estado de emergência em 238 municípios. Naquele ano, a estiagem teve como diferencial o fato de atingir também 80 municípios da região cacaueira, expondo mais de cinco milhões de baianos à fome e à sede (BAHIA, 1988). Ainda assim, os efeitos podem ser considerados menos severos do que a prolongada estiagem que provocou imensos danos no início dos anos 1980.

No ano anterior, em novembro de 1986, a Bahia elegeu Waldir Pires o primeiro governador no período pós-ditadura militar. Empossado em 1987, o novo governo trouxe à luz, no ano seguinte, o Plano Estratégico de Ação 1988/1991. O documento teve o propósito de orientar a aplicação dos recursos estaduais e, ao mesmo tempo, constituir "uma pauta de reivindicações e negociação com as fontes externas de financiamento" (BAHIA, 1988, p. 19).

O plano também apresentou um duplo recorte na abordagem dos temas: por um lado, as diretrizes governamentais sob uma perspectiva setorial, que se ajustava à estrutura administrativa então vigente. O segundo recorte foi geográfico e estabeleceu “prioridades espaciais” detalhadas com ações específicas (BAHIA, 1988). Esse recorte espacial, no entanto, não delimitou o semiárido como unidade autônoma, optando-se por uma abordagem específica das diversas realidades que integram a região, a exemplo da Chapada Diamantina, Paraguaçu, Irecê – Planalto e Baixios, Nordeste e Juazeiro; e Baixo-Médio São Francisco. As propostas para a questão da seca foram combinadas num conjunto de ações específicas, denominadas Política de Desenvolvimento de Áreas Sujeitas a Seca.

Na caracterização do tema fica clara a abordagem deste sob duas perspectivas distintas: uma delas retrata o problema sob uma ótica geográfica/meteorológica, referindo-se às irregularidades das precipitações pluviométricas ao longo do ano, o que aponta para curtos períodos chuvosos intercalados por estiagens prolongadas; na outra perspectiva apresentada visualizam-se as crônicas questões econômicas, sociais e políticas a partir do fenômeno da estiagem, com a população pobre sendo a mais afetada pelo problema (BAHIA, 1988).

Para enfrentar os efeitos das secas, o Plano Estratégico de Ação 1988/1991 (BAHIA, 1998, p. 131) apontou algumas diretrizes e ações que orientariam as políticas do governo:

1. Utilizar as “frentes de serviço” com remuneração aos trabalhadores nelas engajados nunca inferior a um salário-mínimo na execução de obras efetivamente necessárias e que tenham um caráter de permanência;
2. Assegurar a plena e racional utilização do parque de perfuratrizes da CERB, na abertura de poços onde foram recomendados por prévios estudos técnicos;
3. Promover a construção de açudes de médio e pequeno portes, aguadas e outras formas de retenção das águas dos períodos chuvosos;

4. Articular a Política de Desenvolvimento de Áreas Sujeitas a Seca, com o Programa Estadual de Irrigação;
5. Apoiar o criatório de caprinos e ovinos nas áreas mais secas do semiárido;
6. Promover o peixamento de reservatórios de médio e grande portes;

O documento também indica outras medidas necessárias para o enfrentamento dos períodos de estiagem, inclusive apontando para a revisão de estudos técnicos sobre a região, com o objetivo de potencializar as atividades econômicas. No rol de estudos indicados, está o esforço para reduzir os efeitos da insolação/evaporação e a busca de soluções que mitiguem os efeitos das secas.

Políticas para o semiárido nos anos 1990

Em outubro de 1990, Antônio Carlos Magalhães (PFL) foi eleito governador da Bahia pela terceira vez. O seu grupo político retornava ao poder depois da derrota nas eleições de quatro anos antes. Em 1991, quando foi empossado, a Bahia voltou a enfrentar mais uma seca rigorosa, que novamente inviabilizou lavouras, exterminou rebanhos, produziu a retração econômica em inúmeros municípios baianos e expôs a população mais pobre do semiárido à fome e à sede.

Em outubro de 1991 veio à luz o documento *Bahia: reconstrução e integração dinâmica*, que sintetizou a estratégia de desenvolvimento estadual para os anos seguintes e que balizou a construção do Plano Plurianual (PPA) 1992-1995 (BAHIA, 1991). Note-se que a Bahia, pela primeira vez, elaborava o seu PPA, instituído pela Constituição de 1988 como instrumento de planejamento de médio prazo. A principal inovação metodológica foi a estruturação do documento apenas por setores, sendo abandonada a elaboração de diretrizes por regiões.

Embora o documento estructure uma linha de intervenção com recorte mais regional (desenvolvimento urbano-regional), esta envolveu também políticas setoriais (energia, telecomunicações,

recursos hídricos, meio ambiente), mas se permitiu também discutir os chamados Programas Regionais de Desenvolvimento, entre os quais se inclui uma vertente específica para o semiárido, que acabou sendo desmembrada da Chapada Diamantina (FUNDAÇÃO CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS, 1991).

A seca não é abordada diretamente no item semiárido: há referências à necessidade de enfrentamento das “intempéries climáticas” com diversificação produtiva, reforçando investimentos em áreas minero-industriais, eletrificação rural, irrigação e complexos agroindustriais. No âmbito dos recursos hídricos, o foco é a perenização dos rios Vaza-Barris e Itapicuru e o aproveitamento dos açudes de Cocorobó e Jacurici na expansão dos complexos agroindustriais irrigados (FUNDAÇÃO CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS, 1991).

Referência mais explícita à questão da seca há apenas no vetor de atuação Pequena Produção e Reforma Agrária, no qual se critica o esforço de armazenar grande quantidade de água nos períodos chuvosos, priorizando-se a pequena irrigação no entorno de açudes, “visando a uma rápida e intensiva utilização dos recursos hídricos disponíveis”. A medida – com baixo custo – permitiria aumentar a produção de alimentos nas áreas mais carentes do estado.

A publicação desse documento permite deduzir que houve uma mudança notável na forma de abordar a questão da seca pelo governo da Bahia. O aspecto mais significativo é que, além de ter abandonado a dimensão regional no planejamento, a abordagem sobre o semiárido deixou de ter um caráter social, tornando-se elemento de ordem econômica: as intervenções deveriam induzir o desenvolvimento econômico da região, estimulando a diversificação produtiva e privilegiando atividades menos sujeitas aos efeitos das estiagens.

Assim, políticas de caráter assistencial, adotadas nos dois governos anteriormente analisados,

foram abandonadas em benefício de intervenções pontuais que tinham o propósito de aproveitar o potencial econômico da região. A abordagem, portanto, migrava do social para o econômico, e do geral para o específico: em vez do foco nos problemas globais do semiárido sob uma perspectiva social, pretendia-se oferecer impulso econômico às regiões com potencial já diagnosticado.

No início de 1995, sob o primeiro mandato de Paulo Souto, eleito no ano anterior, a Bahia optou por construir suas políticas de convivência com o semiárido a partir da inspiração do Projeto Áridas. A iniciativa, capitaneada pelo governo federal, surgiu após a realização da Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semiáridas, ocorrida em 1992.

Na Bahia, o Projeto Áridas ganhou contornos a partir da elaboração de uma série de documentos que enfocavam diversos aspectos da realidade do semiárido. Entre esses aspectos estavam a agropecuária, a indústria, a infraestrutura logística, a mineração, o meio ambiente, a energia e os transportes (BAHIA, 1995). Os diversos temas foram agrupados em quatro dimensões, inspiradas no documento elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no âmbito do governo federal: “geoambiental”, “econômico-social”, “científico-tecnológica” e “político-institucional”. A finalidade do documento foi fornecer as diretrizes estratégicas para a elaboração do PPA 1996-1999, que estava em elaboração e que, em parte, foi inspirado nesse documento (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL, 1995).

Além dos estudos setoriais nas áreas temáticas já mencionadas, o relatório-síntese do Projeto Áridas trazia um capítulo específico contendo uma série de recomendações para a implementação das políticas. A questão é que, ao contrário de documentos anteriores, que focavam mais amiúde nos problemas da região e eram mais propositivos, esse relatório

trouxe proposições genéricas aplicáveis a qualquer realidade. É o caso da recomendação da “atração de capitais nacionais e internacionais” ou da indicação dos elementos necessários para a promoção do desenvolvimento (matéria-prima, mão de obra, mercados e infraestrutura de energia e transportes). Aponta-se também uma meta ambiciosa, mas nada se indica para alcançá-la: “Elevar sua produtividade [do semiárido baiano] para níveis equivalentes aos praticados em países mais desenvolvidos ou, em última instância, aos existentes nas regiões mais desenvolvidas do Brasil” (BAHIA, 1995, p. 146).

No capítulo referente às recomendações, omitem-se aspectos fundamentais para o desenvolvimento do semiárido, como quais as políticas mais adequadas para a agropecuária, além da completa omissão em relação à delicada questão da educação na região. Algumas das propostas mais concretas referem-se, apenas, à questão hídrica, como pode ser observado: “implantação de novos açudes no Alto e Médio Itapicuru e no Médio Vaza-Barris” (BAHIA, 1995, p. 177), além do “desassoreamento da barragem de Pedras, no Rio de Contas” (BAHIA, 1995, p. 180) ou, ainda, a “proteção a áreas críticas sujeitas à desertificação, como as do campo do Lago de Sobradinho” (BAHIA, 1995, p. 177).

Ao longo da década, percebe-se, ao menos, uma evolução em relação à forma de abordar a questão do semiárido: em vez de enxergar a região estritamente sob a perspectiva da agropecuária, incorporam-se outras atividades produtivas como alternativas para o desenvolvimento, o que constituía uma significativa lacuna no planejamento anterior. Por sua vez, a discussão sobre a questão social perdeu força, já que se partia do princípio de que a mera inclusão da região no circuito produtivo acarretaria externalidades positivas, minimizando desigualdades via mercado.

Políticas para o semiárido no século XXI

Em 1999, César Borges, no então Partido da Frente Liberal (PFL), assumiu o governo da Bahia

apostando na “continuidade gerencial”. Na apresentação do PPA, ressaltou o compromisso do governo com o cidadão, apontado como contribuinte e cliente dos serviços prestados pelo estado, o que reflete a visão gerencialista da administração pública, muito influente à época. A região foi objeto de um dos três programas especiais que não foram absorvidos pelas diretrizes que nortearam o PPA: o Sertão Forte, cujo propósito anunciado foi o desenvolvimento do semiárido, visto como “desafio de construir, junto com o homem do sertão, uma nova trajetória de convivência com a seca” (BAHIA, 1999, p. 10).

A iniciativa articulava-se, em alguma medida, ao Proágua, do governo federal, que vinha estabelecendo parceria com os estados para obras de infraestrutura (açudes, adutoras e canais) e buscando também institucionalizar os “sistemas estaduais de gerenciamento de recursos hídricos para disciplinar o acesso à água”. As ações do Sertão Forte não foram muito além de iniciativas no âmbito do setor primário: peixamento de aguadas, distribuição de sementes e perímetros de irrigação em Paulo Afonso, São José do Jacuípe, Curral Novo e Ponto Novo (BAHIA, 2002).

Em 2002, o então PFL permaneceu à frente do governo da Bahia, elegendo Paulo Souto como governador pela segunda vez. Note-se que, no plano nacional, o país passou por uma mudança política significativa, já que Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), elegeu-se presidente da República pela primeira vez.

A continuidade política deu o tom do documento intitulado *O futuro a gente faz: Plano Estratégico da Bahia* que, embora projetasse o estado para 2020, tinha como horizonte temporal o quadriênio 2003-2006. O plano trouxe como elemento inovador a estrutura temática dos seus tópicos que, posteriormente, inspirou o PPA 2004-2007 (BAHIA, 2003b). Deixava-se de lado, portanto, a estruturação no formato regionalizado e, também, o setorializado. Inicialmente, o documento apresentou a tradicional contextualização, inovando com a elaboração

de uma “visão de futuro” para a Bahia em 2020. As diretrizes para o PPA 2004-2007 também foram explicitadas já nesse documento (BAHIA, 2003a).

A seca, especificamente, não é abordada no plano: optou-se por discutir o desenvolvimento do semiárido, na estratégia de recorte territorial. Inicialmente, se reconhecem as debilidades econômicas da região, já que a “insuficiência das áreas dos pequenos estabelecimentos, decorrente do elevado grau de minifundização, e as condições climáticas desfavoráveis acentuam as limitações produtivas” (BAHIA, 2003a, p. 133). Esse cenário contribui para a pobreza elevada na região, que conta como fontes de recursos apenas as “transferências estaduais e federais, em especial as aposentadorias e pensões, e a atividade agropecuária rudimentar” (BAHIA, 2003a, p. 133).

O documento reconhece que, no semiárido, existem subespaços com potencial produtivo, sobretudo as áreas apropriadas à irrigação. Mas privilegia a questão sob a perspectiva urbana, apontando que investimentos em infraestrutura logística podem beneficiar parte dos municípios do semiárido, principalmente aqueles que se localizam nas bordas do território. No plano, não se aborda a questão da seca e os seus efeitos. No conjunto das propostas apresentadas, algumas se relacionam à atividade rural:

- Explorar as potencialidades dos espaços regionais para o desenvolvimento de atividades não agrícolas, a exemplo do turismo rural, artesanato, agroindústria, mineração, serviços de apoio à produção agrícola e agroindustrial e serviços públicos;
- priorizar políticas de reordenamento fundiário através do assentamento de novas famílias, regularização de áreas ocupadas e estímulo à ampliação das dimensões dos pequenos estabelecimentos;
- promover investimentos públicos na oferta de recursos hídricos (poços, barragens, represas, etc);
- garantir a integração e a complementaridade dos programas governamentais voltados

para o fortalecimento da infraestrutura hídrica (...) como o Cabra Forte e o Produzir (BAHIA, 2003a, p. 136).

Nesse intervalo da primeira metade da década, fica evidente a prioridade atribuída às questões urbanas, que se ajustam melhor à abordagem gerencialista tradicional. A questão do semiárido, portanto, volta a ser abordada sob a perspectiva da oferta hídrica, embora combinada a elementos novos, como a maior ênfase nas ações de regularização fundiária.

Nas eleições de 2006, a Bahia experimentou uma mudança significativa no seu cenário político, com a eleição de Jaques Wagner (PT) para o governo do estado. Chegava ao final, portanto, a hegemonia política estabelecida pelo ex-governador Antônio Carlos Magalhães, que se estendeu por quatro mandatos, entre os anos de 1991 e 2006. A expectativa política passou a girar em torno das mudanças prometidas para a Bahia com a ascensão petista.

Em 2008, já no segundo ano de mandato, veio à luz o documento *Resgatando o Planejamento Estratégico no Estado da Bahia 2008-2028*, com a finalidade indicada de apresentar a versão final da estratégia de desenvolvimento adotada pela gestão que, anteriormente, orientou a elaboração do PPA 2008-2011 (BAHIA, 2007). Como novidade, aponta-se que o “plano articula, pioneiramente, a estratégia com os objetivos do governo e encaminha a operacionalização da intervenção articulada das ações” (BAHIA, 2008, p. 7).

A diferença fundamental em relação aos planos estratégicos anteriores é que a ênfase na estruturação do documento ocorre na apresentação da metodologia, priorizando-se valores, missão e macroobjetivos, em detrimento da divisão tradicional com recorte setorial ou regional (BAHIA, 2008).

Com base nessa nova concepção, o semiárido é abordado no item *As macrorregiões e o processo de desenvolvimento*. O texto, no entanto, limita-se a uma exposição sobre os processos históricos de ocupação do semiárido, ressaltando a significativa

extensão territorial da região e a diversidade existente nessa realidade (BAHIA, 2008). O documento indica também o potencial turístico da região (Chapada Diamantina) e as possibilidades de desenvolvimento do comércio e dos serviços.

O semiárido propriamente só é abordado no tópico *Diretrizes estratégicas territoriais*. Em linhas gerais, defende-se a adoção dos territórios de identidade como unidades de planejamento, destacando a importância de se buscar o desenvolvimento sustentável incorporando a participação como um dos elementos estruturantes.

No documento, não se aprofunda a discussão sobre as secas ou sobre estratégias de convivência: para o semiárido, as políticas propostas envolvem investimentos em educação, redução do analfabetismo, além de ações que permitam aos produtores rurais a elevação do valor agregado à produção. Também se aposta em políticas que promovam o manejo sustentável dos recursos naturais, principalmente da água. Finalmente, são apresentadas duas propostas estratégicas para a diretriz: “Seleção de projetos de infraestrutura segundo prioridades do planejamento – relação das culturas potenciais de cada território; projeto de desenvolvimento dos arranjos socioprodutivos em cada território” (BAHIA, 2008, p. 57).

Reeleito em 2010 para mais quatro anos à frente do governo do estado, Jaques Wagner, em seu segundo mandato, não investiu na construção de um novo plano estratégico, limitando-se a adotar a metodologia empregada pelo governo federal para a elaboração do PPA 2012-2015 (BAHIA, 2012).

Nesse plano, é mantida a ênfase na questão hídrica (com o Programa Água para Todos); o que envolve o semiárido e a população da região é objeto de ações específicas em programas de inclusão produtiva e de desenvolvimento social. A grande lacuna nessa forma de abordagem é que o conjunto de iniciativas para a região não se articula em nível de um projeto, o que inclusive inibe os impactos específicos dessas políticas sobre o semiárido, cujos problemas são, conforme já apontado, muito particulares.

Nesse período, portanto, as ações específicas e o recorte regionalizado cedem espaço para abordagens mais gerais sobre as questões sociais na Bahia e no semiárido, o que, em parte, reflete as opções do governo federal ao longo da última década. Embora se reconheçam alguns avanços indiscutíveis, o semiárido segue órfão de uma abordagem mais abrangente em relação ao conjunto das políticas e, especificamente, às peculiaridades da região.

Dessa forma, o objetivo da seção seguinte é justamente analisar os programas de governo registrados no Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e verificar qual o tratamento dispensado pelos principais candidatos ao governo baiano ao semiárido a partir de 2015.

O SEMIÁRIDO NOS PROGRAMAS DE GOVERNO

A partir de meados de 2011, o semiárido nordestino voltou a enfrentar mais uma estiagem que se arrastou até meados de 2013 e que, em algumas áreas do Nordeste, permanece produzindo efeitos. Mas, mesmo onde as chuvas voltaram a cair, os efeitos da seca ainda se fazem sentir: apesar da recomposição de parte do volume hídrico, as lavouras foram dizimadas e os rebanhos reduziram-se substancialmente. Os sertanejos também continuam sofrendo com os efeitos que se estendem ao longo do tempo, mesmo após as chuvas: os pastos ainda não foram recompostos para alimentar os rebanhos, e a desorganização das economias locais, a partir da dilapidação do capital acumulado, particularmente dos pequenos produtores, ainda não foi sanada.

Estima-se que a estiagem recente foi a mais severa das últimas décadas, igualando-se e, até mesmo, superando a longa seca que se abateu sobre o Nordeste entre os anos de 1979 e 1983. Mas, diferentemente das situações anteriores, não houve migração maciça da população rural em direção aos centros urbanos, como acontecia no passado, nem houve registro de pessoas morrendo de fome

e de sede, como era muito comum, sobretudo na primeira metade do século XX.

Essa mudança é explicada pela ampliação, ao longo da última década, de políticas de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF), das aposentadorias que contemplam principalmente os trabalhadores rurais e de outros benefícios sociais que também se enquadram nas políticas de transferência de renda, como os que atendem portadores de necessidades especiais. Foi a garantia do acesso a esses recursos que, conforme aponta o próprio governo federal, atenuou os efeitos da estiagem sobre a população mais pobre.

Mas, se por um lado a tragédia humanitária foi evitada com pleno êxito, por outro, os problemas sociais provocados pelo fenômeno permanecem bastante visíveis. E, mais ainda, uma solução efetivamente sustentável para a questão do semiárido ainda está por ser aplicada. Sob muitos aspectos, as medidas adotadas assemelharam-se àquilo que sempre se destinou à região: distribuição de cestas básicas, abastecimento de água com carros-pipa nas áreas mais críticas, limpeza de aguadas e perfuração de poços. O que há de mais efetivo é a polêmica transposição do Rio São Francisco, mas que, apesar de sua dimensão, não integra um projeto abrangente de desenvolvimento para a região.

Em 2014 foram realizadas as primeiras eleições após a longa estiagem iniciada há cerca de três anos. Como era previsível, o tema ocupou parte da propaganda eleitoral, sobretudo em relação à questão da oferta hídrica. Os dois principais candidatos ao governo da Bahia, Rui Costa (PT) e Paulo Souto (DEM), exploraram o tema na televisão e, também, discutiram a questão nos seus programas de governo registrados no TRE. Quem também abordou a questão foi a senadora Lídice da Mata (PSB), que ficou em terceiro lugar na disputa.

Mas, se por um lado a tragédia humanitária foi evitada com pleno êxito, por outro, os problemas sociais provocados pelo fenômeno permanecem bastante visíveis

No programa de governo do candidato eleito Rui Costa, elaborado a partir de um processo de escuta social nos 27 territórios de identidade da Bahia – utilizados como unidades de planejamento nas duas gestões Jaques Wagner (PT) –, o semiárido ocupa espaço central, inclusive sendo objeto de um item específico. É o que se observa,

por exemplo, no seguinte trecho:

O desenvolvimento socioeconômico do Semiárido é o principal desafio do próximo governo. Respeitando as características de cada região, deverá se implantar cadeias produtivas e atividades que garantam este desenvolvimento. A política de Convivência com o Semiárido será um ponto de relevância neste próximo período de 2015-18 (PROGRAMA..., 2014a, p. 57).

A questão da oferta hídrica segue como plataforma fundamental, com referência explícita ao Programa Água para Todos, implementado na gestão Jaques Wagner e visto como exemplo de sucesso. A principal proposta é a construção de um canal que levará água do São Francisco para o semiárido baiano. É o que se pode observar nessa passagem:

Serão implantadas novas adutoras e barragens e, sobretudo, será construído o Canal do Sertão Baiano (transposição do eixo sul do São Francisco), um canal com 312 km de extensão, que irá de Juazeiro até a Barragem de São José do Jacuípe, caracterizando-o como a maior obra hídrica da história de nosso Estado. (PROGRAMA..., 2014a, p. 57).

Mais adiante, no item específico para infraestrutura hídrica, surgem novas referências às intervenções no semiárido:

Serão ampliadas as ações de Infraestrutura Hídrica e Saneamento, com a construção do *Canal do Sertão Baiano*, de Barragens, Adutoras, Sistemas de Abastecimento de Água, Sistemas de Esgotamento Sanitários,

Sistemas Simplificados de Abastecimento de Água, Cisternas de Consumo, Cisternas de Produção e demais tecnologias apropriadas ao Semiárido, além de garantir a oferta hídrica e o saneamento a importantes vetores de desenvolvimento do estado, como o oeste, ou o litoral da Bahia (PROGRAMA..., 2014a, p. 60).

No programa de governo, Rui Costa assume compromissos também com a construção de novas barragens. O documento menciona, explicitamente, dez delas que deverão ser construídas no prazo de quatro anos ou cujas obras deverão ser concluídas no mesmo intervalo:

Visando ampliar a segurança hídrica em regiões do Semiárido, para o abastecimento humano ou o uso em atividade produtiva, serão construídas novas barragens, onde destacamos dez, que serão: a *Barragem de Baraúnas* em Seabra; a *Barragem do Catoilé* e a *Barragem do Rio Pardo* na Região de Vitória da Conquista; a *Barragem de Casa Branca*, no Rio Capãozinho, entre Mucugê e Ibicoara; a *Barragem de Campinhos*, no Rio de Contas, entre Abaíra e Mucugê; a *Barragem de Cachoeirinha* para os municípios de Utinga e Wagner; a *Barragem de Morrinhos*, no Rio Gavião, entre Piripá e Presidente Jânio Quadros, além da *Barragem do Careta*, beneficiando os municípios de Chorrochó e Macururé; Será concluída a *Barragem do Rio Colônia* para a região de Itabuna. Será construída a *Barragem do Médio Rio de Contas* para atender os municípios de Contendas do Sincorá e Manoel Vitorino (PROGRAMA..., 2014a, p. 60).

No entanto, as propostas buscam ir além das obras de engenharia para ampliar a oferta hídrica, fazendo breve referência às cadeias produtivas do semiárido. Mas, apesar da referência, o documento não aprofunda quais cadeias produtivas serão objeto de maiores investimentos nos próximos anos. A pista oferecida é a reintrodução da bovinocultura

como atividade econômica na região. A elevada demanda por água nos projetos agrícolas é vista como o principal entrave para o fortalecimento dessa atividade, assim, enxerga-se a pecuária como alternativa mais adequada para o desenvolvimento do semiárido. Note-se que o programa de governo aponta potencialidades específicas para duas regiões: a exploração da energia eólica como alternativa para a porção norte do semiárido baiano e a mineração como opção para o sudoeste.

No mesmo documento, apontam-se dois gargalos que, caso superados, permitirão maior desenvolvimento para a região: o acesso ao crédito pelos pequenos produtores – particularmente da agricultura familiar – e o fortalecimento da infraestrutura logística, fundamental para assegurar o escoamento da produção em níveis minimamente competitivos. O candidato arremata suas propostas estabelecendo um objetivo ambicioso para o semiárido: universalizar o acesso à água para consumo humano, nos seus quatro anos de gestão. É o que pode ser conferido no trecho que segue:

Para o Semiárido a meta é atingir a universalização do Acesso à Água para Consumo Humano, através das obras estruturantes e, em particular, da implantação de 200 mil cisternas de consumo e de dois mil e quinhentos SSAA, permitindo executar 75 mil ligações domiciliares de água, beneficiando, no mínimo, 255 mil pessoas (PROGRAMA..., 2014a, p. 61).

No item específico do programa de governo relacionado à questão do semiárido, retoma-se a discussão sobre a tradicional dicotomia entre “convivência” com o semiárido e o “combate à seca”. Mas, apesar dessa referência, o conjunto de intervenções apontado se prende muito mais à ampliação da oferta hídrica – elemento que, desde sempre, privilegiou mais a abordagem sob o prisma da engenharia do que, propriamente, sob a ótica da promoção do desenvolvimento econômico e social.

O que se pode apontar como inovador, porém, é a adoção do discurso da transversalidade, que

busca enxergar a questão do semiárido sob uma perspectiva multidimensional. Mas, apesar do esforço, as propostas explicitadas não avançam em relação aos modelos tradicionais de convivência com as secas ou de ampliação da oferta hídrica. Tanto que as propostas apresentadas não vão além de referências genéricas, como a criação de conselhos, a ampliação de investimentos na região ou a implementação de políticas públicas para o semiárido.

Por sua vez, Paulo Souto, governador da Bahia ao longo de dois mandatos (1995-1998 e 2003-2006), aponta, no seu programa de governo, o semiárido como uma região estratégica. Em relação aos rumos das políticas atualmente vigentes, o candidato propõe uma solução inovadora – que resgata as ideias iniciais de quando a questão do Nordeste ocupava mais espaço na agenda política – que é a articulação do conjunto das políticas voltadas para a região, sob a coordenação do governo federal. É o que se observa a seguir:

É impossível se conceber um desenvolvimento socialmente justo para a Bahia sem uma preocupação voltada para a região semiárida, que ocupa uma extensa área de nosso território e parte significativa de nossa população. Há muito defendemos a ideia, e continuaremos a defendê-la, de que o Governo Federal deveria lançar um Programa Decenal de Desenvolvimento do Semiárido, de forma articulada com os estados nordestinos, com orçamentos plurianuais aprovados pelo Congresso Nacional, e que pudesse ter continuidade ao longo de diferentes governos, evitando a sua interrupção tão prejudicial à consecução dos seus objetivos (PROGRAMA..., 2014c, p. 17).

Ao longo das últimas décadas, sobretudo a partir da redemocratização e da construção de uma repactuação federativa advinda da Constituição de

A partir da redemocratização e da construção de uma repactuação federativa advinda da Constituição de 1988, a discussão sobre o desenvolvimento integrado do semiárido foi abandonada

1988, a discussão sobre o desenvolvimento integrado do semiárido foi abandonada. Por um lado, os sucessivos governos estaduais optaram por enveredar por caminhos autônomos e, por outro, o governo federal não demonstrou a capacidade política de articular as diversas agendas estaduais sob um único projeto de desenvolvimento. Em seu programa, Paulo Souto posiciona-se em relação à pauta mínima a ser apresentada:

O foco principal deste programa nacional estará relacionado ao suprimento de recursos hídricos voltados ao abastecimento humano, mas também ao desenvolvimento econômico da área rural, através de sistemas produtivos compatíveis com as reduzidas disponibilidades de água da maior parte da região, mas que tenham condições de gerar rendimentos capazes de proporcionar uma vida digna aos seus habitantes (PROGRAMA..., 2014c, p. 17).

O candidato faz menos referências à questão do semiárido em seu programa de governo, em relação ao seu principal adversário, Rui Costa. A primeira delas se refere à ampliação da oferta de infraestrutura hídrica na Bahia, enfatizando a necessidade de se priorizar o semiárido, conforme aponta:

Importante também viabilizar avanços na infraestrutura rural, com a universalização da eletrificação rural, com instalação de redes de energia elétrica para desenvolver a agricultura irrigada, abastecimento para agroindústrias e eletrificação rural e construção de acessos. Oferta de água, priorizando a região do semiárido, com retomada da construção de barragens e perenização de rios, segundo o Plano Diretor de Bacias Hidrográficas (PROGRAMA..., 2014c, p. 16).

Num aspecto, os dois candidatos convergem: ambos não enxergam a agricultura como a alternativa mais adequada para o desenvolvimento da

região, conforme já apontado em relação ao candidato petista. Em seu programa de governo, Paulo Souto aponta que a ocorrência de áreas favoráveis à irrigação e com solos de boa qualidade não é comum no semiárido:

É comum a associação imediata e exclusiva com projetos de irrigação quando se fala em desenvolvimento da área rural do semiárido. Os projetos de irrigação podem sim ser uma excelente opção, mas para áreas muito restritas, que disponham excepcionalmente de água abundante e solos adequados, o que seguramente não é a situação mais comum do sertão nordestino (PROGRAMA..., 2014c, p. 17).

Para o candidato, o caminho é o investimento na pecuária. Mas, ao contrário do que aponta Rui Costa, ele enxerga a criação de pequenos animais (como caprinos e ovinos) como a alternativa mais adequada à atividade. É o que está explícito no trecho a seguir:

Além de culturas mais resistentes à seca, a opção pela pecuária, principalmente de pequenos animais (caprinos e ovinos), cuja demanda de água é muito menor que aquela exigida pela irrigação pode proporcionar um sistema produtivo econômica, social e ambientalmente sustentável para famílias no nosso semiárido. Calcula-se que a água destinada a um lote irrigado de 4 ha destinado a uma família pode proporcionar a atividade de 100 famílias cuidando do rebanho de caprinos (PROGRAMA..., 2014c, p. 17).

Senadora pelo PSB, a candidata Lídice da Mata faz poucas referências explícitas a propostas para o semiárido em seu programa de governo. Com relação às políticas para a região, há apenas uma menção, ainda assim bastante genérica, conforme pode ser observado no trecho que se segue:

Buscar e apoiar as iniciativas de interação entre o local, o municipal e o regional com enfoque na territorialidade e com vistas ao desenvolvimento rural sustentável, considerando, prioritariamente, a região do semiárido (PROGRAMA..., 2014b, p. 113).

Apesar das escassas referências sobre o que pretende implementar em termos de desenvolvimento do semiárido, a candidata do PSB é mais prolixa em relação aos problemas que afligem a região. Elevada incidência da mortalidade infantil, precária infraestrutura para o combate à violência e os gargalos produtivos enfrentados pelos produtores locais também constam entre os problemas, no documento apresentado pela candidata à Justiça Eleitoral.

Há, também, referência explícita às dificuldades futuras para o semiárido, caso o desenvolvimento baiano permaneça vinculado às bordas do território estadual, sem maior integração com a porção central, onde reside boa parte da população da Bahia. O programa de governo ressalta a importância da região na qual sobrevivem quase 50% da população, boa parte em condições adversas, sobretudo em função da crônica escassez de renda. Ainda assim, aponta, o semiárido contribui com parte da produção agrícola que abastece os centros urbanos da região.

A leitura dos programas de governo apresentados pelos candidatos permite algumas inferências. Uma delas, consensual, é que os investimentos em infraestrutura hídrica para consumo humano seguem necessários, dado o fato de que parte da população permanece desabastecida. Outra constatação é que as antigas ações assistencialistas perderam importância relativa, em função das políticas de transferência de renda adotadas na última década e que alcançam a população sertaneja.

Por sua vez, segue posto o desafio sobre *como* desenvolver o semiárido. As propostas apresentadas não cobrem o conjunto da região, limitando-se a impulsionar atividades já consolidadas em alguns casos, o que apenas evidencia a necessidade de um projeto mais amplo, que contemple não apenas o semiárido baiano, mas todo o Nordeste. Assim, nota-se a necessidade de uma concertação mais ampla, que envolva inclusive o governo federal, dotado de maior capacidade de articulação política e detentor de maior volume de recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a questão hídrica permanece colocada como um dos grandes desafios para o próximo governador, apesar de todos os investimentos que são anunciados a cada gestão. Esses investimentos, a propósito, podem ser agrupados em duas grandes dimensões: uma delas é a da oferta de água para consumo humano, o que ainda não foi universalizado na Bahia, apesar de as políticas de ampliação da oferta hídrica estejam próximas de completar 100 anos no Nordeste; a outra é a mesma oferta para a produção: por natureza mais complexa, essa opção, pelo visto, exige ainda estudos mais minuciosos sobre *o que* produzir e *onde* produzir. Isso apesar dos relativos consensos que foram se consolidando ao longo dos anos.

Por sua vez, os próprios programas de governo elaborados pelos candidatos sinalizam de maneira bastante vaga quais cadeias produtivas devem contar com maiores incentivos. Embora, historicamente, não se exijam planos mais detalhados nos períodos eleitorais, é desejável que, nos primeiros meses de governo, esses caminhos estejam indicados, sob o risco de se perder tempo demasiado com discussões na etapa de formulação das políticas, retardando sua implementação.

Um elemento que também permanece vago é a natureza da institucionalidade que se pretende adotar para a implementação das políticas. A relação com o governo federal, o engajamento da sociedade nesse processo, os atores intragovernamentais a serem mobilizados – já que se toma a questão do semiárido como transversal –, as fontes de financiamento e o modelo de gestão a ser adotado constituem questões fundamentais que exigem respostas.

O fato é que, às vésperas de se completarem 100 anos do primeiro plano abrangente de intervenção no semiárido para lidar com a questão da seca, os problemas sociais acarretados pelo fenômeno seguem vivos, embora existam alguns avanços inegáveis. O grande desafio que permanece colocado é viabilizar o grande salto para o

desenvolvimento, que vá além das medidas paliativas ou que se restringem apenas à oferta hídrica para o consumo essencial.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, José Américo. O combate à seca. *Revista Conviver Semi-Árido*, Fortaleza, v. 1, n. 4, out./dez. 2004.
- ALVES, Joaquim. Secas dos séculos XVII e XVIII. *Revista Conviver Semi-Árido*, Fortaleza, v. 1, n. 4, out./dez. 2004.
- BAHIA. Governador (1983-1987: João Durval Carneiro). *Programa de Ação Governamental para a Bahia 1983-1987*. Salvador: EGBA, 1983. 92 p.
- BAHIA. Governador (1987-1989: Waldir Pires). *Plano Estratégico de Ação: 1988/1991*. Salvador: SEPLANTEC, 1988. 188 p.
- BAHIA. Governador (1991-1995: Antônio Carlos Magalhães). *Plano Plurianual 1992-1995*. Salvador: EGBA, 1991.
- BAHIA. Governador (1996-1999: Paulo Souto). *Plano Plurianual 1996-1999*. Salvador: EGBA, 1995. 257 p.
- BAHIA. Governador (2000-2003: César Borges). *Plano Plurianual 2000-2003: Bahia de todos os tempos*. Salvador: EGBA, 1999. 259 p.
- BAHIA. Governador (1998-2001: César Borges). *Relatório de atividade: 1999-2001*. Salvador: EGBA, 2002. 74 p.
- BAHIA. Governador (2003-2006: Paulo Souto). *Plano Plurianual 2004-2007: Bahia desenvolvimento humano e competitividade*. Salvador: EGBA, 2003a. 311 p.
- BAHIA. Governador (2008-2011: Jaques Wagner). *Plano plurianual 2008-2011*. Salvador: EGBA, 2007. 617p.
- BAHIA. Governador (2007-2011: Jaques Wagner). *Resgatando o Planejamento Estratégico da Bahia: 2008-2028 – um futuro para todos nós*. Salvador: SEPLAN, 2008.
- BAHIA. Governador (2010-2014: Jaques Wagner). *Plano Plurianual-PPA: 2012-2015*. Salvador: SEPLAN, 2012. 456 p.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Bahia 2020: o futuro a gente faz: plano estratégico da Bahia*. Salvador: SEPLAN, 2003b.
- CARDIM, Fernão. A terra é chã e sua gente honrada. *Revista Conviver Semi-Árido*, Fortaleza, v. 1, n. 4, out./dez. 2004.
- COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL (BA). *Projeto Áridas Bahia: sugestão de estratégia para o desenvolvimento sustentável do semi-árido da Bahia*. Salvador: CAR, 1995. 185 p.

FUNDAÇÃO CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS (BA). *Bahia: reconstrução e integração dinâmica*. Salvador: CPE, 1991. 112 p.

FURTADO, Celso. *A fantasia desfeita*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GUERRA, Otto. A batalha das secas. *Revista Conviver Semi-Árido*, Fortaleza, v. 1, n. 4, out./dez. 2004.

PATROCÍNIO, José. A seca, o sertanejo e a Nação. *Revista Conviver Semi-Árido*, Fortaleza, v. 1, n. 4, out./dez. 2004.

PESSOA, Eitácio. O pensamento de Eitácio Pessoa. *Revista Conviver Semi-Árido*, Fortaleza, v. 1, n. 4, out./dez. 2004.

PROGRAMA de governo participativo. Salvador, 2014a. 96 p. Programa do PT. Disponível em: <<http://divulgacand2014.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BA/candidato/50000000401/idarquivo/6163?x=141261338300050000000401>>. Acesso em: 10 Ago. 2014.

PROGRAMA de governo: por uma Bahia integrada e sustentável. Salvador, 2014b. 135 p. Programa do PSB-Rede, PSL, PPL. Disponível em: <<http://divulgacand2014.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BA/candidato/50000000176/idarquivo/4625?x=141261338300050000000176>>. Acesso em: 15 Ago. 2014.

PROGRAMA de governo: uma agenda para a Bahia: 2015-2018. Salvador, 2014c. 76p. Programa da coligação Unidos por uma Bahia melhor. Disponível em: <<http://divulgacand2014.tse.jus.br/divulga-cand-2014/proposta/eleicao/2014/idEleicao/143/UE/BA/candidato/50000000620/idarquivo/3958?x=141261338300050000000620>>. Acesso em: 17 Ago. 2014.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. Mapa do Nordeste Semiárido. Recife, 2014. Disponível em: <www.sudene.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2014

UMA POLÍTICA de desenvolvimento para o Nordeste. *Revista Conviver Semi-Árido*, Fortaleza, v. 1, n. 4, out./dez. 2004.

Artigo recebido em 23 de outubro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Indústria criativa: estudo de caso do município de Dois Irmãos

*Margarete Panerai Araújo**

*Judite Sanson de Bem***

*Moisés Waismann****

* Pós-doutora em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV) e em Comunicação Social, Cidadania e Região, nas cátedras UNESCO e Gestão de Cidades, pela Universidade Metodista de São Paulo (Umesp). Professora e pesquisadora de Memória e Gestão Cultural do Programa de Mestrado Profissional em Memória Social e Bens Culturais do Unisalle. mpanerai@terra.com.br

** Pós-doutora em Economia da Cultura pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutora em História Ibero-Americana pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Coordenadora do Curso de Ciências Econômicas e professora e pesquisadora de Memória e Gestão Cultural do Programa de Mestrado Profissional em Memória Social e Bens Culturais do Unisalle e professora da Universidade de Caxias do Sul (UCS). judite@unilasalle.edu.br

*** Doutor em Educação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) e mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor e pesquisador de Memória e Gestão Cultural do Programa de Mestrado Profissional em Memória Social e Bens Culturais do Unisalle e coordenador do Observatório Unisalle em Trabalho, Gestão e Políticas Públicas. moises.waismann@unilasalle.edu.br

Resumo

A cultura e a produção de bens e serviços associadas à sua comercialização resultam em uma força dinâmica para o desenvolvimento de uma região e sua identidade. A produção cultural está relacionada à dotação e à formação de capital humano de uma localidade, representando, entre outros, a maturidade tecnológica do seu território em função da oferta e a convergência de suas atividades. O município de Dois Irmãos, localizado no Corede Sinos, vem demonstrando um modelo de base tecnológica em seu escopo governamental. Este artigo objetiva apresentar uma metodologia de caracterização da indústria criativa e do governo municipal, fazendo uso dos dados disponibilizados pelo IBGE, o IPEADATA e o DATASUS, bem como a aplicação do Modelo de Maturidade Tecnológica (MMT) para os serviços oferecidos. Nas conclusões infere-se que o estudo apresenta vantagens, ante outras metodologias, por oportunizar uma avaliação dos investimentos em indústria criativa e classificação municipal.

Palavras-chave: Dois Irmãos. Tecnologia. Indústria criativa. Modelo de Maturidade Tecnológica.

Abstract

The culture and the production of goods and services associated with your marketing result in a dynamic force for the development of a region and its identity. Cultural production is related to the allocation and training of human capital from one location, representing, among others, the technological maturity of its territory on the basis of supply and the convergence of their activities. The municipality of Two Brothers located in COREDE Bells has demonstrated a model of technology based on their governmental scope. This article presents a methodology for characterizing the creative industry and the municipal government, making use of data provided by IBGE, IPEADATA, DATASUS, as well as the application of Technological Maturity Model (TMM) for the services offered. In conclusion it appears that the study presents advantages, compared to other methods, for possible a measurement of investments in municipal and creative industry classification.

Keywords: Dois Irmãos. Technology. Creative industry. Technological Maturity Model.

INTRODUÇÃO

A economia criativa, além de ser um setor em franca expansão, em alguns países cresce a um ritmo superior ao de setores tradicionais, como a indústria de transformação. Ela é capaz de gerar emprego e renda, impostos e exportações e diversificar uma matriz produtiva que, em alguns locais, se encontra tradicionalmente centrada em poucos negócios. As atividades criativas apresentam uma ampla possibilidade de gerar efeitos multiplicadores na economia e estes podem ser vistos no crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e da competitividade, com mais e melhores empregos, desenvolvimento sustentável e inovação.

Os setores intensivos em tecnologia, com internet e produção de softwares, pertencentes às indústrias criativas, tornaram-se grandes geradores de economias (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2008).

Dois Irmãos é um município de origem alemã, pertencente ao Vale do Rio dos Sinos, que apresenta produção concentrada na indústria calçadista. Em decorrência dos ciclos desta atividade, passou por dificuldades na manutenção do seu PIB, o que levou o município a estimular e explorar a indústria criativa de base tecnológica, principalmente nos setores da indústria, do comércio e de serviços, além do desenvolvimento de sua gestão eletrônica municipal.

Com o objetivo de estudar a metodologia de caracterização municipal e de estabelecer alguns fatores determinantes para o desenvolvimento das indústrias criativas de base tecnológica, este artigo apresenta um quadro teórico conceitual e uma análise situacional do município Dois Irmãos, do Vale do Rio dos Sinos. O diagnóstico contribui para a caracterização do seu desenvolvimento na administração pública municipal. Convém lembrar que os “avanços das tecnologias da informação e comunicação são imprescindíveis para que o gestor público municipal disponha de informações gerenciais e estratégicas adequadas, precisas e em tempo ágil, informações oportunas e personalizadas para um

bom desempenho”, conforme descreve Leite e Resende (2010, p. 459).

Em relação aos procedimentos metodológicos utilizados, a pesquisa foi descritiva, de caráter qualitativo e quantitativo, tanto bibliográfico, quanto documental. Adotou-se, além dos dados estatísticos, o delineamento de análise dos serviços no portal do governo eletrônico municipal, através do modelo de classificação Capability Maturity Model (CMM), desenvolvido por Paulk e outros (1993), adaptado para Modelo de Maturidade Tecnológica (MMT), por Gama, Álvaro, Peixoto (2012). Essa última referência de “classificação conceitual” qualitativa tem por base as organizações que evoluíram continuamente em seu processo de desenvolvimento e ampliaram a sua condição de cidades digitais para a de cidades inteligentes. A seguir, apresentam-se as seções sobre fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, evidências de pesquisa e, por fim, as considerações finais.

ECONOMIA CRIATIVA

A economia criativa, além de ser um setor em franca expansão, em alguns países cresce a um ritmo mais elevado do que o de setores tradicionais, sobretudo na geração de emprego e renda. Os setores envolvidos oferecem possibilidades diferentes, muitas vezes demandando pessoas altamente qualificadas, o que acarreta, em termos de emprego, em crescimento superior à média da economia. Reconhecida na Europa como líder na geração de emprego e comércio, a economia criativa gera grande volume de negócios e registra aumento de 12% ante a economia global (BRASCOM, 2014). Outro efeito relevante é o exercício da inovação, em especial nos setores intensivos em tecnologia, como internet e produção de softwares, e pertencentes às indústrias criativas e geradoras de economias de escala.

Para se calcular ou avaliar o impacto econômico e social, em especial dos setores industriais,

podem-se considerar os efeitos, diretos e indiretos, no produto, no emprego, no pagamento de impostos, nos investimentos, nas compras, entre outros. Não há uma definição única, mas o relatório da United Nations Conference on Trade and Development (2008, p. 33) sugeriu como definição de indústria criativa: “[...] os ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços que usam criatividade e capital intelectual como insumos primários”.

Assim, a United Nations Conference on Trade and Development (2008) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2008) propõem uma definição que engloba a ideia da cadeia de indústria criativa composta de três grandes áreas. Em primeiro lugar, tem-se o que se denominou de núcleo da indústria, que inclui os segmentos Expressões Culturais, Artes Cênicas, Artes Visuais, Música, Filme & Vídeo, TV & Rádio, Mercado Editorial, Software & Computação, Arquitetura, Design, Moda e Publicidade. Logo, o núcleo é composto, essencialmente, de serviços que têm a atividade criativa como parte principal do processo produtivo. Em seguida, encontram-se as áreas relacionadas, envolvendo segmentos de provisão direta de bens e serviços ao núcleo, compostos, em grande parte, por indústrias e empresas de serviços fornecedoras de materiais e elementos fundamentais para o funcionamento do núcleo. Finalmente, observa-se que a cadeia é composta de um terceiro grupo, de provisão de bens e serviços de forma mais indireta, chamado de atividades de apoio.

Nigri (2009, p. 37) destaca que as “Indústrias Criativas (IC) são o coração do que se convencionou chamar de Economia Criativa”. O termo indústrias criativas apareceu na Austrália em 1994, mas se tornou popular a partir de 1997, com os estudos do Ministério de Cultura, Mídia e Esportes do Reino Unido e abrange interpretações cada vez maiores, ampliando as relações entre economia, cultura e tecnologia.

O núcleo é composto, essencialmente, de serviços que têm a atividade criativa como parte principal do processo produtivo

Marcovitch, Santos e Dutra (1986), Fernandes, Côrtes e Pinho(2004), Gonzales, Girardi e Segatto (2009) pontuam em seus escritos que as empresas de tecnologia avançada são aquelas criadas para fabricar produtos ou serviços que utilizam alto conteúdo tecnológico e dispõem de competência em termos de produtos ou processos, viáveis comercialmente, que incorporam grau elevado de conhecimento científico. Mas, sobretudo,

[...] não se restringem àquelas criadas em setores ligados à eletrônica e microeletrônica, se incluem nesta categoria outros setores que empregam conhecimentos científicos de design, processos e sistemas baseados em técnicas sofisticadas. [...] é uma organização criada a partir de tecnologias desenvolvidas principalmente no interior da organização de onde origina esta empresa, podendo ser uma universidade, um centro de pesquisa ou uma empresa privada. Normalmente esta empresa tecnológica possui mais da metade das operações em P&D, a maioria do quadro de funcionários é altamente qualificada e possui uma elevada densidade tecnológica (KADJI; FILION, 2002 apud GONZALES; GIRARDI; SEGATTO, 2009, p. 2).

Os modelos utilizados para conceituação de empresas de tecnologia também integram as gestões públicas, que estão alinhadas com recursos de sistemas e tecnologia de informação, baseados em adaptações utilizadas a partir da iniciativa privada. Contemplando essas relações entre pessoas, processos e estruturas de apoio, as gestões públicas fazem uso efetivo de uma quantidade de informações executivas (oportunas e personalizadas) e do conhecimento e controle sobre o desempenho do governo (GRAHAM, 1994; DAVENPORT; PRUSAK, 2000; REZENDE, 2005).

No Brasil, as transformações de base econômica, tecnológica e organizacional, conforme Reis

(2008) e Nobre (2009, p. 186), requerem “a criação de políticas e estruturas organizacionais que fortaleçam a coordenação dos sistemas tecnológicos envolvidos na evolução de nossa sociedade”. Somente dessa forma, segundo os autores, será possível permitir a difusão do conhecimento, as convergências e pesquisas interdisciplinares de base tecnológica.

As indústrias criativas de base tecnológica são representadas como a intersecção entre o conjunto de produtores de conteúdo (que pertencem às IC) e as empresas de TIC

indústria. Todas as definições são convergentes como supervias de informação, TV com 500 canais, TV digital de alta definição, telemedicina, educação a distância, hiperídia, entretenimento sob demanda, realidade virtual imersiva, incluindo visualização para as áreas de petróleo e gás, defesa, jogos *on line* etc., considerando-se outros setores, que se utilizam de conteúdos criativos digitais para suas atividades e que fazem parte desta indústria da convergência digital, como, convergência tecnológica, convergência da mídia, convergência de acesso (NIGRI, 2009; FEIJÓ; BADARÓ, 2006; UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2008).

DESENVOLVIMENTO CRIATIVO DE BASE TECNOLÓGICA

A inclusão de empresas de tecnologia como parte das indústrias criativas é recente. As Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) possuem características típicas de uma indústria criativa, devido ao seu potencial de crescimento. Como foi definido por Nigri (2009), as indústrias criativas de base tecnológica são representadas como a intersecção entre o conjunto de produtores de conteúdo (que pertencem às IC) e as empresas de TIC. Esse cruzamento entre as TIC e as IC, segundo o autor, representa as indústrias criativas suportadas pela tecnologia. Assim,

Indústrias criativas de base tecnológica surgiram a partir das novas oportunidades geradas pela convergência digital. São indústrias ambientalmente limpas que têm sua origem na criatividade e no talento de uma mão-de-obra qualificada e multidisciplinar e que preconizam a inovação tecnológica e a diferenciação para a produção de conteúdo digital. Possuem potencial para criação de riquezas e empregos através de atividades de alto valor agregado que possibilitam a geração e a exploração da propriedade intelectual (NIGRI, 2009, p. 49).

As indústrias criativas de base tecnológica tornaram-se importantes segmentos desta nova

Estudos de Lemos e outros (2004) Zweers e Planqué (2001), Pinho (2008) destacam o conceito de governo eletrônico (E-gov) de uma cidade como sendo um novo modelo de gerenciamento público, de convergência tecnológica, da mídia e de acesso, que vem consolidando resultados positivos ante a evolução da universalização do acesso às tecnologias da informação e aos serviços de interesse, e “a ideia de Economia Criativa também tem sido aplicada especificamente para a economia das cidades, levando ao surgimento do conceito de cidades criativas” (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2008 apud NIGRI, 2009, p. 42).

As novas medidas governamentais para a promoção das novas formas eletrônicas de interação entre o governo e o cidadão favorecem a demonstração de identidade do governo, suas metas, suas realizações, possibilitando a concentração e a disponibilização de serviços, informações e acesso. A emergência desses espaços e ambientes virtuais pressupõe uma desterritorialização que, conforme Levy (1999), encoraja um novo estilo de relacionamento, independentemente dos lugares geográficos, do tempo, consolidando uma novidade absoluta.

Nesse sentido, o Ministério das Comunicações (BRASIL, 2012) lançou o projeto piloto Cidades Digitais, que atendeu a 80 municípios de todo o país em 2012, incluindo no programa mais de 262 municípios em 2013. O programa Cidades Digitais, criado pela Portaria nº13, de 1º de fevereiro de 2013, foi inserido no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal, selecionando municípios com população de até 50 mil habitantes.

O programa APL Conteúdos também foi uma das ações do Ministério das Comunicações para fortalecer o setor de conteúdos digitais criativos. Consiste no incentivo a projetos de inovação e desenvolvimento tecnológico em que já existam Arranjos Produtivos Locais (APL), principalmente os parques tecnológicos ou a aglomeração de empresas especializadas num mesmo território, com vínculos de interação e cooperação, tanto entre si quanto com outros atores locais.

Em conjunto com o Programa Nacional de Banda Larga, elaborado pela Secretaria de Inclusão Digital e órgãos governamentais, o Ministério das Comunicações (BRASIL, 2012) vem ajudando na solução das novas necessidades das administrações municipais. O objetivo do programa é modernizar as gestões, ampliar o acesso aos serviços públicos e promover o desenvolvimento dos municípios brasileiros por meio da tecnologia. Os outros objetivos são:

[...] construção de redes de fibra óptica que interligam os órgãos públicos locais; disponibilização de aplicativos de governo eletrônico para as prefeituras, nas áreas financeira, tributária, de saúde e educação; capacitação de servidores municipais para uso e gestão da rede; oferta de pontos de acesso à internet para uso livre e gratuito em espaços públicos de grande circulação, como praças, parques e rodoviárias; as cidades que recebem essa estrutura são selecionadas por meio de edital. O projeto conta, entre outros, com a parceria

do Ministério do Planejamento, da Telebrás, do Inmetro e do BNDES (BRASIL, 2012).

As indústrias criativas de base tecnológica têm como foco o estímulo à criação de centros de produção e pós-produção de conteúdos digitais criativos

As indústrias criativas de base tecnológica têm como foco o estímulo à criação de centros de produção e pós-produção de conteúdos digitais criativos, segundo o Ministério das Comunicações (BRASIL, 2012). A ideia é aproveitar a estrutura

já existente e permitir que várias empresas sejam beneficiadas, gerando desenvolvimento econômico e social. Com esse objetivo, vem sendo implementados convênios com governos e instituições de pesquisa para a construção de laboratórios e centros tecnológicos para o desenvolvimento de obras audiovisuais, jogos, aplicativos para smartphones, *tablets* e outras mídias eletrônicas.

Segundo Nigri (2009), esse modelo de negócios chamado de Cauda Longa criou oportunidades para a economia de escala, que exige concentração da produção, redução dos custos, possibilidade de contato direto, acesso aos mercados, custos baixos, opções ampliadas para pequenos nichos de mercado. Nesse sentido, “é o desafio que essas atividades trazem para a governança [...], uma vez que isto implica grandes investimentos em infraestrutura” (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2008, p. 37). Há diferentes estágios dessas estruturas em um município. Segundo Fernandes e Gama (2006) e Komninos (2006), os sistemas inteligentes e globais das cidades são produto da evolução dos sistemas de inovação e refletem o conceito de território criativo. Assim,

[...] a convergência de diferentes sistemas de inovação resulta da intersecção de duas grandes esferas: os sistemas de inovação caracterizados por conjunto variado de capacidades, que envolvem instituições públicas e privadas, ou seja, um sistema de inovação real; e os espaços digitais da cidade que são colaborativos e de gestão de conhecimento, ou seja, sistema de inovação virtual/digital (KOMNINOS, 2006, p. 72).

Níveis	Definições
0. Caótico	Fase inicial. As cidades não possuem TIC para auxiliar no processo de gerenciamento. Possuem poucas informações sobre os serviços básicos prestados à população. As redes sociais fazem um papel importante por divulgar informações sobre a cidade em tempo real.
1. Inicial	Fase de planejamento e modelagem e identificação de sistemas de informação que potencialmente podem ser integrados à solução da cidade inteligente. Neste nível existem automação na captura dos dados a serem gerenciados, introdução do conceito de Internet das Coisas e desenvolvimento de aplicações, dentre outras opções.
2. Gerenciado	Dados coletados e acessíveis através de sistemas de informação. Por exemplo, SIG podem ser empregados neste nível para visualizar dados por região; dados podem servir para a geração de informação de alto valor, dentre outras possibilidades.
3. Integrado	Cidade inteligente com sistemas e modelo de computação em nuvem, integrados e disponíveis na forma de serviços, para cidadãos, assim como para aplicações de terceiros. O cidadão tem papel ativo e o uso de computação ubíqua e autônoma são essenciais, visando reduzir a necessidade de manutenção. O governo funciona como facilitador da cidade inteligente e fomentador de um ecossistema de serviços, gerando oportunidades de negócios para empresas terceiras agregarem serviços.
4. Otimizado	Cidade eficiente busca inovar e ser pioneira nas soluções de TIC. Apoio à tomada de decisões utilizando os dados obtidos dos diversos domínios da cidade; uso de informações para sistemas, tanto informação para o município, quanto informação para o governante tomar decisões. Neste nível entram em ação sistemas de apoio para auxiliar nas decisões estratégicas das cidades.

Quadro 1
Modelo de Maturidade Tecnológica (MMT)

Fonte: adaptado de Paulk e outros (1993), Gama, Álvaro e Peixoto (2012).

O MMT foi considerado modelo de referência no uso de TIC em soluções voltadas para cidades inteligentes. Assim, segundo, Paulk e outros (1993), Gama, Álvaro e Peixoto (2012, p. 7), o “[...] sistema pode empregar abordagens tecnológicas diferentes e possivelmente a integração com sistemas legados [...] está dividido em cinco níveis” como mostra o Quadro 1. Quando o nível de maturidade vai crescendo, a integração entre os critérios se faz notar, pois fatores como gente (G), negócios (N) e tecnologia (T) estão diretamente ligados à adequação de TIC aos cenários e necessidades das cidades.

Segundo o Ministério de Comunicações (BRASIL, 2012), para um município ser eletrônico é necessário que todos os processos em tramitação no órgão público façam parte da plataforma virtual, contribuindo para a economia de recursos públicos e a preservação do meio ambiente, além de oferecer mais agilidade às análises.

MÉTODO

Esta sessão tem como objetivo descrever o processo de elaboração e desenvolvimento do estudo, o qual possibilita analisar algumas evidências do

município de Dois Irmãos, no estado do Rio Grande do Sul. A metodologia orientou as ações desenvolvidas para o trabalho de pesquisa, facilitando a produção do conhecimento e contribuindo para a busca de respostas aos questionamentos propostos inicialmente.

As evidências deste estudo de caso foram caracterizadas como descritiva, de cunho qualitativo e quantitativo, cujas análises são subjetivas. Destaca-se, ainda, que a pesquisa qualitativa, segundo Bauer e Gaskell (2002), oferece uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, vínculo esse indissociável, não sendo possível traduzir em números.

As técnicas utilizadas estão centradas segundo a classificação de Vergara (2000), ou seja, quanto aos fins e meios. Quanto aos fins destaca-se por ser descritiva, uma vez que pretende tornar legítima a compreensão de uma caracterização, baseada na pesquisa bibliográfica, documental. A técnica bibliográfica tem por base a leitura de artigos e livros voltados às categorias propostas, e a pesquisa documental é oriunda de documentos do governo, da legislação e de *sites*, uma vez que, segundo Yin (2005), essa coleta de dados comprova as evidências oriundas do estudo de caso.

Neste estudo também foram investigados e analisados os dados estatísticos publicados e disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação de Economia e Estatística (FEE), o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS) e a base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA), caracterizando o município. Adotou-se, de forma complementar ao critério de delimitamento municipal, a análise do portal do governo eletrônico municipal, fazendo-se uso do modelo de classificação CMM, adaptado para o MMT por Gama, Álvaro e Peixoto (2012). Essa 'classificação conceitual' caracteriza a qualidade das cidades digitais e sua maturidade para as cidades inteligentes. Esses procedimentos aumentam o conhecimento já existente dos fenômenos em análise.

ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS

Dois Irmãos, que era o quarto distrito de São Leopoldo, foi emancipado e tornou-se mais um município do estado do Rio Grande do Sul. Muito popular na Serra Gaúcha, é conhecido como "berço do café colonial", e sua tradição possui várias atividades voltadas para a divulgação gastronômica.

A população é de 28.788 habitantes (2013), distribuída em uma área de 65,2 km². A densidade demográfica (2011) é de 427,8 hab/km² e a taxa de analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais (2010) é de 2,04%. Com uma alta expectativa de vida ao nascer (2000), cerca de 75,87 anos, e um coeficiente de mortalidade infantil (2010) de 2,73 por mil nascidos vivos. Possui PIB a preços de mercado (2011) de R\$ 736.300 e PIB *per capita* (2011) de R\$ 26.327.

Economicamente, as indústrias calçadistas de imigrantes alemães apareceram em julho de 1824. Em 1888, a primeira fábrica de calçados do Brasil foi a de Pedro Adams Filho, que possuía um curtime e uma fábrica de arreios. O município gaúcho se expandiu a cada ano, gerando um dos maiores

clusters calçadistas mundiais da atualidade. Além da agricultura, criações de animais desenvolveram a cultura do artesanato, principalmente os artigos de couro.

Sua caracterização industrial é demonstrada nos gráficos 1, 2, 3 e 4, com os investimentos em indústria, comércio e serviços no município. Nota-se um significativo aumento desses investimentos no ano de 2011, bem como um investimento anual do gasto municipal *per capita* (56,91) bem superior à média nacional (10,01) (Gráficos 1 e 2).

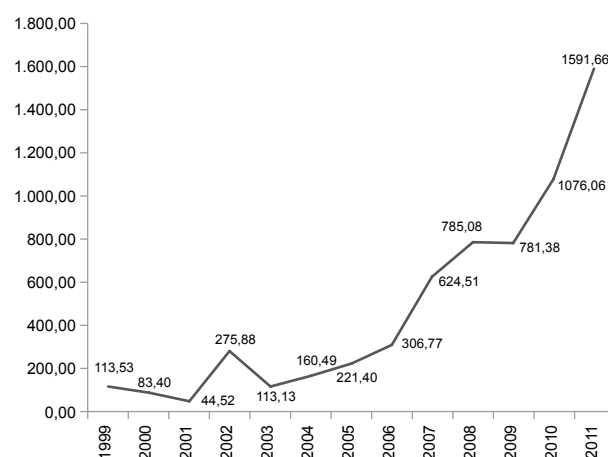


Gráfico 1
Investimento municipal em indústria, comércio e serviços

Fonte: IPEADATA (2014).
Elaborado pelos autores.
Nota: valores em R\$ 1 mil.

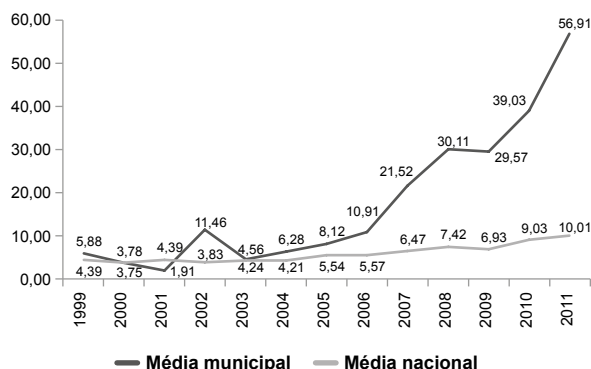


Gráfico 2
Investimento municipal em indústria, comércio e serviços *per capita*

Fonte: DATASUS e IPEADATA (2014).
Elaborado pelos autores.
Nota: R\$/habitantes.

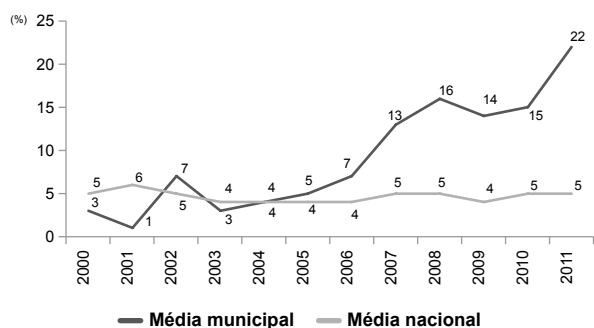


Gráfico 3
Investimento municipal em indústria, comércio e serviços em relação ao PIB

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2014).
Elaborado pelos autores.

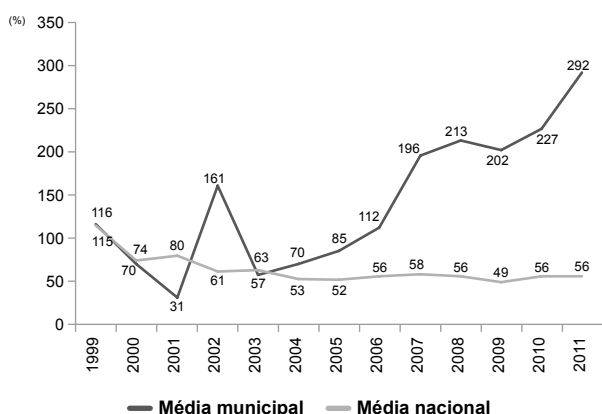


Gráfico 4
Investimento municipal em indústria, comércio e serviços em relação à receita

Fonte: IPEADATA (2014).
Elaborado pelos autores.

O cálculo do investimento municipal em indústria, comércio e serviços, em relação ao PIB (22%) (Gráfico 3) e à receita (292%) (Gráfico 4), também se caracteriza por altos investimentos (Gráficos 3 e 4), passíveis de serem relacionados e/ou identificados pela cadeia produtiva de couro e calçados típica da região. Os resultados obtidos permitem afirmar, sob o ponto de vista político, que esses altos percentuais são fatores determinantes na valorização desses setores. É possível inferir que as oportunidades de crescimento do município estão sendo aprimoradas com a criação de programas de incentivos.

Além dessas especificidades econômicas no município de Dois Irmãos, existe um projeto revolucionário que envolveu incentivos do governo estadual e federal: a Cidade Digital, que permitiu acesso gratuito à internet aos habitantes do município por meio de tecnologia de rede sem fio, servindo como uma das mais importantes ferramentas de inclusão sociodigital. O projeto melhorou os índices socioeconômicos da comunidade e democratizou a informação, interligando, por meio da tecnologia, todas as pessoas, que passaram a ter acesso a serviços públicos de forma mais fácil e *on line*.

Cidade Digital foi o nome dado à cidade equipada com infraestrutura de telecomunicações, focada na transmissão de dados, que interconecta todas as unidades da esfera da administração pública municipal.

O investimento total deste projeto é composto pela rede de fibra ótica (*backbone*) e toda a infraestrutura de rede, além das conexões da fibra utilizada para fazer a ligação dos locais a serem instaladas as câmeras e os pontos de acessibilidade. Estão contemplados todos os equipamentos, materiais e acessórios que constituem a solução, bem como o software necessário para funcionamento e operacionalidade de todo o sistema de monitoramento, gravação e gerenciamento. Valor aproximado do investimento: R\$ 150.000,00 (DOIS IRMÃOS, 2014).

Sobre essa infraestrutura, segundo o *site* municipal chamado de rede corporativa, diversos serviços podem ser implementados. Por meio dessa rede, o acesso tornou-se livre a dados, internet, telefonia, videoconferência, telemedicina, imagens de TV privada, câmeras de vídeo para monitoramento urbano, imagens de monitoramento e segurança patrimonial. Foram oferecidos dados para cidadãos, alunos e professores da rede de ensino, assim como rede de suporte à gestão municipal, através de um sistema integrado de alta capacidade, usando soluções tecnológicas de última geração na indústria de telecomunicações. A rede de transporte GPON

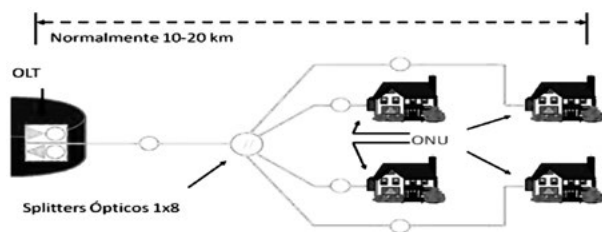


Figura 1

Fonte: Dois Irmãos (2014).

é formada, basicamente, por três elementos: o concentrador óptico (OLT), a rede passiva (fibras e *splitters*) e os terminadores ópticos (ONT ou ONU).

Também uma rede com Escopo Rádio foi implantada, conforme dados do *site* Prefeitura Municipal de Dois Irmãos (2014). A rede de transporte Wimax é formada, basicamente, por dois elementos: a estação Rádio Base e a estação Cliente. O projeto de Cidade Digital é acessível, e as oportunidades estão disponíveis e podem ser adaptadas à realidade econômica e tecnológica de cada um. Para implementá-lo, bastam vontade política e uma gestão atenta às ações de inclusão social e digital. As vantagens desse sistema na Prefeitura Municipal de Dois Irmãos foram:

- Governo – Modernização da administração pública.
- Cidadania – Instalação de telecentros e quiosques.
- Educação – Capacitação profissional, integração das escolas e de outras instituições de pesquisa e ensino.
- Saúde – Gestão integrada dos centros de assistência à saúde, emergência e telemedicina.
- Segurança – Interligação de polícias Civil, Militar, Corpo de Bombeiros e instalação de câmeras de monitoramento.
- Economia – Comunicação a empresas, entidades de classe e cidadãos.
- Alta capacidade de tráfego na rede.
- Flexibilidade – Rede híbrida, composta por tecnologia em fibra óptica e rádio de alta performance.

- Controle de tráfego por usuários – Máximo e mínimo.
- Segurança das informações – Dados criptografados.
- Segurança de rede – Firewall, antivírus, log de acesso.
- Redução no custo de acesso à internet – Acesso único.
- Redução no custo de telefonia – VoIP e acesso centralizado.
- Gerência da rede, serviços, telefonia e internet – Centralizado.
- Separação entre Serviços – VLAN / VPN.
- Acesso remoto – Configuração e atualização (DOIS IRMÃOS, 2014).

A existência de um rol de características influenciou, de forma positiva, a construção de uma caracterização municipal. Na análise do portal de gestão *on line* do município foi possível verificar que ele se consolida como um *site* interativo e oferece painéis sobre eventos culturais, além de fotos da cidade e da prefeitura. Na aba principal, tem-se acesso a todos os serviços do município e, no portal de transparência, várias oportunidades de atendimento *on line* de emissão de documentos, seguindo as normativas da legislação. A página é longa, bem diversificada e possui *link* para informações sobre todo o sistema de funcionamento da Cidade Digital.

O desenvolvimento tecnológico do município não pode se basear, apenas, na dimensão virtual de estratégias, mas nas dimensões sociais, políticas, econômicas e no acesso tecnológico de forma digital e territorial. As TIC contribuem não de forma única, mas com bases estruturantes de desenvolvimento, conforme Fernandes e Gama (2006). Os autores destacaram, ainda, que a grande importância para as regiões são justamente os recursos intangíveis (capital intelectual, conhecimento e capital social), que oferecem vantagens competitivas através das atividades de inovação e desenvolvimento.

Na caracterização conceitual do MMT, considerado como referencial para cidades digitais, notou-se que os sistemas tecnológicos municipais estão

nos níveis 2 e 3. Ou seja, no nível 2, considerado “gerenciado”, percebeu-se que as evidências do portal analisado são acessíveis à comunidade, através dos sistemas de informação municipal, sendo possível visualizar dados regionais e locais. O nível 3, considerado “integrado”, classifica a cidade como digital, apesar de estar muito próximo ao conceito de cidade inteligente, visto que os sistemas e modelos de computação em nuvem, integrados e disponíveis na forma de serviços para cidadãos, permitem sua participação, uso de computação ubíqua e autonômica, visando à redução de custos e de manutenção. Esse nível já permite ao governo municipal trabalhar como um facilitador da cidade inteligente e um fomentador de um ecossistema de serviços. O governo também gera oportunidades de negócios para empresas terceiras agregarem seus serviços.

Os resultados empíricos obtidos permitem afirmar que o modelo municipal adotado representa a intersecção entre os produtores de conteúdo (IC) e as empresas de TIC. Ou seja, os investimentos municipais voltados aos setores de indústria, comércio e serviços foram estimulados nos últimos anos, e os projetos da Cidade Digital permitiram equipá-los com infraestrutura de telecomunicações e transmissão de dados, de forma a interconectar todas as unidades da esfera da administração pública municipal e outras empresas que buscam soluções de TIC de forma estratégica para a cidade. É possível classificar a cidade digital de Dois Irmãos num nível próximo a uma cidade inteligente a partir do MMT, ou seja, o município adquiriu sua maturidade tecnológica e criativa.

CONCLUSÕES

Dois Irmãos, município pertencente ao Vale do Rio dos Sinos, apresenta sua produção concentrada

na indústria e vem explorando a indústria criativa de base tecnológica, principalmente no que tange ao desenvolvimento de sua gestão municipal e convergências que estão sendo oportunizadas. O artigo se propôs a estudar a metodologia de caracterização municipal e a estabelecer alguns fatores determinantes para o desenvolvimento dessas indústrias criativas, como os avanços das TIC, em um quadro conceitual e uma análise situacional.

Bendassolli e outros (2009) e o relatório da United Nations Conference on Trade and Development (2008) reforçam a ideia de que calcular ou avaliar os impactos econômicos e sociais da tecnologia em setores industriais colabora no entendimento dos ciclos de criação, produção e distribuição de bens e serviços. As indústrias criativas de base tecnológica são aquelas representadas como a intersecção entre o conjunto de produtores de conteúdo e o uso das TIC. A orientação de base tecnológica, neste estudo, passou pela compreensão da gestão pública, que vem permitindo a difusão e o acesso às TIC. As características analisadas demonstram um potencial de crescimento gerado pela convergência digital.

Os procedimentos do modelo de classificação CMM de forma conceitual permitiu refletir sobre sua crescente maturidade digital, tanto nos investimentos voltados aos setores de indústria, comércio e serviços, quanto nos investimentos relacionados à infraestrutura tecnológica. O município de Dois Irmãos, considerado eletrônico e/ou digital, possui conformação favorável para se tornar uma cidade inteligente.

As futuras investigações sugerem que novas variáveis e novos modelos na caracterização e identificação da maturidade tecnológica na indústria criativa podem gerar efeitos multiplicadores na economia e estes podem ser vistos no crescimento do PIB e da competitividade, com mais e melhores empregos, desenvolvimento sustentável e inovação.

REFERÊNCIAS

- BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- BENDASSOLLI, P. F. et al. Compreendendo as indústrias criativas. In: KIRSCHBAUM, Charles et al. (Coord.). *Indústrias criativas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2009.
- BRASCOM. *Brasil TI-BPO Book 2010-2011*. Disponível em: <http://www.brasscom.org.br/brasscom/Portugues/pdf/Brasil_TI-BPO_Book.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- BRASIL. Ministério das Comunicações. 2012. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/cidades-digitais/254-temas/cidades-digitais/24977-selecao-de-cidades>>. Acesso em: 10 jun. 2012.
- _____. *Plano de Ação 2007-2010*: Resumo. Brasília: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/cidades-digitais>>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- DATASUS. *Unidades territoriais*. Disponível em: <www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206&VOBJ=http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/pop>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- DAVENPORT, T.; PRUSAK, L. *Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação*. São Paulo: Futura, 2000.
- DEEPASK. *Investimento na indústria comércio e serviços*. Disponível em: <<https://www.deepask.com/goes?page=Investimento-na-industria-comercio-e-servicos:-Veja-o-gasto-publico-no-seu-municipio>>. Acesso em: 18 ago. 2014.
- DOIS IRMÃOS (RS). Prefeitura. Disponível em: <<http://www.doisirmaos.rs.gov.br/>>. Acesso em: 20 ago. 2014.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *A cadeia da indústria criativa no Brasil*. Rio de Janeiro: Firjan, 2008. (Estudos para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, 2). Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/main.jsp?lumItemId=2C908CE9215B0DC40121737B1C8107C1&lumPagelId=2C908CE9215B0DC40121793770A2082A>>. Acesso em: 20 ago. 2014.
- FEIJÓ, B.; BADARÓ, P. *Conceitos e modelos para um sistema brasileiro de produção de conteúdo digital*. 2006. Monografia (Ciência da Computação) -Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006. 20p.
- FERNANDES, A. C.; CÔRTEZ, M. R.; PINHO, M. S. Caracterização das pequenas e médias empresas de base tecnológica em São Paulo: uma análise preliminar. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 22, p. 151-173, 2004.
- FERNANDES, R.; GAMA, R. A cidade digital vs. a cidade inteligente: estratégias de desenvolvimento socioeconômico e/ou de marketing territorial. In: CONGRESSO LUSO BRASILEIRO PARA O PLANEJAMENTO URBANO, REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 2, 2006, Braga, PT. *Anais...* Braga, PT: Universidade do Minho, 2006.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA DO RIO GRANDE DO SUL. *FEEDADOS*. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/unidades_geo_municipios.asp>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- GAMA, K.; ÁLVARO, A.; PEIXOTO, E. Em direção de maturidade tecnológica para cidades inteligentes. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO, 8, 2012, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2012.
- GONZALEZ, R. K.; GIRARDI, S. SEGATTO, A. Processo de criação de empresas de base tecnológica: o caso de uma indústria de automação paranaense. In: SIMPO, 1, 2009, Paraná. *Anais...* Paraná: Universidade Federal do Paraná, 2009. Disponível em: <http://www.simpoi.fgvs.br/arquivo/2009/artigos/E2009_T00327_PCN62520.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- GRAHAM, C. *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- GUIA DAS CIDADES DIGITAIS. *Porque ser uma cidade digital*. Disponível em: <<http://www.wirelessmundi.inf.br/index.php/noticias/15-geral/323-sao-leopoldo-inicia-segunda-etapa-da-infovia-municipal>>. Acesso em: 15 jun. 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto dos municípios. Disponível em: <http://servicodados.ibge.gov.br/Download/Download.ashx?u=ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2011/base/base_2006_2011_xls.zip>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- IPEADATA. *Indicadores macroeconômicos IPEA*. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- KOMNINOS, N. The architecture of intelligent cities: integrating human, collective, and artificial intelligence to enhance knowledge and innovation. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INTELLIGENT ENVIRONMENTS, 2, 2006, Atenas. *Anais...* Atenas: Institution of Engineering and Technology, 2006.
- LEITE, L. O.; REZENDE, D. A. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 459-93, mar./abr. 2010.
- LEMOS, A. *Cibercultura: tecnologia e vida social na cultura contemporânea*. Porto Alegre: Sulina, 2002.
- LEMOS, A. et al. Cidade, tecnologia e interface: análise de interfaces de portais governamentais brasileiros: uma proposta metodológica. *Revista Fronteiras*, São Leopoldo, v. 6, n. 2, p. 117-136, jan/dez. 2004. Disponível em: <<http://www.facom.ufba.br/ciberpesquisa/lemos/artigos.html>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

- LÉVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: Editora 34, 1999.
- MARCOVITCH, J.; SANTOS, S. A.; DUTRA, I.; Criação de empresas de base tecnológica. *Revista de Administração*, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 3-9, abr/jun. 1986.
- NIGRI, H. *Indústrias criativas de base tecnológica: estudo para o desenvolvimento de um cluster de inovação no Brasil*. Tese. 2009. 130 f. (Doutorado em Engenharia de Produção) -Departamento de Engenharia Industrial da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- NOBRE, F. S. M. Modelo de políticas públicas municipais para gestão de ciência, tecnologia e inovação. *Revista Integração*, São Paulo, v. 15, n. 57, p. 185-190, abr./ maio/ jun. 2009. Disponível em: <ftp://ftp.usjt.br/pub/revint/185_57.pdf>. Acesso em: 15 maio 2014.
- PAULK, M. C. et al. *Capability maturity model for software: version 1*. Pittsburgh, PA: CMU; SEI, 1993. Disponível em: <https://resources.sei.cmu.edu/asset_files/TechnicalReport/1993_005_001_16211.pdf>. Acesso: 5 maio 2014.
- PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 42, n. 3, maio/jun. 2008.
- PORTAL DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL. *Conheça nossa "política de privacidade"*. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acesso em: 23 jun. 2013.
- PORTAL DA FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores*. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/capa/index.php>. Acesso em: 10 jun. 2013.
- REIS, A. C. F. (Org.). *Economia criativa como estratégia de desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo: Itaú cultural, 2008.
- REZENDE, D. A. *Planejamento de informações públicas municipais: guia para planejar sistemas de informação, informática e governo eletrônico nas prefeituras e cidades*. São Paulo: Atlas, 2005.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 47.140, de 5 de abril de 2010. Institui a Política de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC/RS –, no âmbito da Administração Pública Estadual, cria o Comitê de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Porto Alegre, RS, 5 maio 2010. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/replLegis/arquivos/DEC%2047.140.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.
- ROLAND, Fabio Banda. *Cidade digital: projeto baseado em tecnologia GPON*. [S.l.]: Teleco-Inteligência em Telecomunicações, 2013. Disponível em: <http://www.teleco.com.br/pdfs/tutorialcidgpon.pdf>. Acesso em: 26 maio 2014.
- SANTOS, R. S. dos. Internet para todos, esse é o desafio do Brasil. In: Comitê Gestor da Internet no Brasil. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação 2006*. São Paulo, p. 29-33, 2007. Disponível em: <http://www.cgi.br/publicacoes/artigos/artigo44.htm>. Acesso em: 20 jun. 2010.
- SERRANO, A.; GONÇALVES, F.; NETO, P. *Cidades e territórios do conhecimento: um novo referencial para a competitividade*, Associação Portuguesa para a Gestão do Conhecimento. Lisboa: Sílabo, 2005.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Report 2008*. Geneva; New York: UNCTAD; UNDP, 2008. p. 9-16. Disponível em: <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=5109&lang=1>. Acesso em: 5 nov. 2013.
- VAZQUEZ, F. Governo eletrônico e soberania cultural. In: CASTRO, D.; MELO, J.; Castro, M. C. (Org.) *Panorama da comunicação e das telecomunicações no Brasil*. Brasília: IPEA, 2010. v. 3.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 2000.
- YIN, R. K. *Case study research: design and methods*. Los Angeles: Sage Publications, 2005.
- ZWEERS, K.; PLANQUÉ, K. Electronic government: from a organizational based perspective towards a client oriented approach. In: PRINS, J. E. J. (Ed.). *Designing E-Government*. [S.l.]: Kluwer Law International, 2001.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2014

e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Análise da execução do Programa Minha Casa Minha Vida nos municípios de Ilhéus e Itabuna, na Bahia

*Jefferson da Silva Ramos**

*Angye Cássia Noia***

* Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e mestrando em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). ramos.jeffersonsilva@gmail.com

** Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e mestre em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da UESC. angyecassianoia@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo objetiva analisar a execução do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) nos municípios de Ilhéus e Itabuna, na Bahia, através das seguintes variáveis: alocação de recursos públicos, quantidade de empreendimentos e número de beneficiários atendidos por faixa de renda. Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa descritiva e comparativa, fazendo uso de dados secundários. As análises demonstraram que, apesar das falhas institucionais existentes na estrutura do PMCMV, o programa tem atendido à prioridade de contratar uma maior quantidade de empreendimentos para a classe com renda mensal de até R\$ 1.600,00 e tem conseguido contribuir com a redução dos problemas habitacionais nos municípios de Ilhéus e Itabuna, resultando, por conseguinte, no aquecimento da economia regional devido aos efeitos econômicos gerados pelo segmento da construção civil.

Palavras-chave: Política habitacional. Programa Minha Casa Minha Vida. Ilhéus. Itabuna.

Abstract

This article aims to analyze the performance of Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) in the cities of Ilhéus and Itabuna, Bahia, through the following variables: allocation of public resources, the amount of contracted projects and the number of beneficiaries served by income. For this, was developed a descriptive and comparative research, using secondary data. The analysis showed that, despite the flaws in the institutional structure of PMCMV, the program has met its priority, hiring a larger number of projects for the class with a monthly income of up to R\$ 1,600.00 and has contributed to the reduction of housing problems in the cities of Ilhéus and Itabuna, resulting, therefore, in heating of the regional economy due to the economic effects generated by the construction industry.

Keywords: Housing policy. Programa Minha Casa Minha Vida. Ilhéus. Itabuna.

INTRODUÇÃO

Ao longo da trajetória da urbanização brasileira, é perceptível o aumento gradual do déficit habitacional e de moradias inadequadas no Brasil, especialmente para a população urbana de baixa renda. No Brasil, esse problema foi acelerado a partir da década de 1930, quando o governo brasileiro investiu maciçamente no processo de industrialização, regulamentando o trabalho que estimulou um fluxo migratório do campo para a cidade.

No entanto, o processo acelerado de urbanização não foi acompanhado de planejamento e monitoramento da ocupação dos espaços nas cidades. Com a carência de infraestrutura, observou-se a ocupação acelerada dos centros urbanos e a expansão das periferias, com redução da qualidade de vida nas cidades, especialmente para pessoas com menores níveis de renda, que passaram a acessar o mercado informal de habitação.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), a taxa de urbanização nacional só cresceu ao longo dos anos, passando de 31,3% em 1940, para 44,67% em 1960, 67,59% em 1980, 75,59% em 1991, atingindo 81,23% em 2000 e, finalmente, 84,36% em 2010. De acordo com Carmo (2006), na década de 1950, o déficit habitacional estimado era da ordem de 3,6 milhões de moradias. Em 1980, esse número saltou para seis milhões de moradias.

A questão habitacional no Brasil, apesar de sua enorme significância, apresentou, ao longo de sua história, grandes problemas de mensuração, devido aos diversos interesses envolvidos na estimativa da quantidade de unidades habitacionais necessárias para a população. Segundo Lima (2007), até os anos 1980, na medida em que a política habitacional priorizava a produção de novas unidades, o déficit habitacional era calculado considerando-se o total de domicílios necessários para substituir todas as moradias julgadas inadequadas.

A adoção desse padrão provocou um dimensionamento sempre exagerado do déficit. Lima (2007)

argumenta que a distorção atendia aos interesses corporativos envolvidos na questão, que buscaram superdimensionar o déficit com o objetivo de influenciar a liberação de recursos públicos para a construção de moradias novas, ignorando as alternativas que estivessem vinculadas à melhoria das unidades existentes. Dessa forma, a construção do conceito de déficit estava vinculada à política habitacional vigente.

Nesse sentido, Gonçalves (1998 apud LIMA, 2007) esclarece que formas alternativas de moradias da população de baixa de renda, como autoconstrução em favelas ou loteamentos populares, eram desconsideradas. Dentro deste princípio, os números do déficit pressupunham a substituição de todas as moradias que não se enquadrassem nos padrões vigentes, somadas ao número de famílias que não tinham condições de endividamento para adquirir um domicílio no mercado.

A partir de 1995, a metodologia de cálculo do déficit habitacional passou a ser desenvolvida pela Fundação João Pinheiro (FJP), e os resultados levaram à conclusão de que, anteriormente, os dados eram, de certa forma, sobrevalorizados. Assim, a FJP desenvolveu o conceito de déficit habitacional por reposição de estoque, no qual se enquadram domicílios de caráter rústico que demandam reposição; o conceito de déficit habitacional por incremento de estoque, que está relacionado à coabitação familiar (mais de uma família num mesmo domicílio); e o conceito de moradias improvisadas, que revela a necessidade de novas moradias. Já o conceito de inadequação de moradias, aplicável apenas às áreas urbanas, refere-se às construções que não oferecem condições adequadas de habitabilidade, comprometendo a qualidade de vida dos moradores, mas não demanda a construção de novas unidades habitacionais (BRASIL, 2008).

Assim, com base nos cálculos e avanços metodológicos da FJP, no ano de 2000, o déficit foi estimado em 5,890 milhões de moradias, sendo 4,140 milhões na zona urbana e 1,750 milhão na zona rural. No ano de 2007, o déficit previsto era de um total de 6,273 milhões de moradias, sendo 5,180 milhões

nas zonas urbanas brasileiras (82,6%). Em 2009, o déficit foi estimado em 5,998 milhões de domicílios, sendo que a maior parte continuava concentrada na zona urbana, 5,089 milhões (84,8%). Tendo como base o censo demográfico divulgado no ano de 2010, a Fundação João Pinheiro (2013) estimou déficit da ordem de 6,490 milhões de moradias. Para os anos de 2011 e 2012, respectivamente, a Fundação João Pinheiro (2014) estimou um déficit com certa redução, alcançando níveis como 5,889 milhões e 5,792 milhões de unidades habitacionais.

Dessa forma, pode-se presumir que uma intervenção pública adequada pode se configurar em uma política de redistribuição de riqueza que, em consequência, contribua para a melhoria do padrão de vida dos cidadãos. Morais (2002, p. 4) defende a atuação do Estado no setor habitacional ao afirmar que “a habitação é um bem com algumas características que indicam a necessidade de uma forte intervenção do Estado. É um bem de primeira necessidade, que depende do dispêndio de valores monetários expressivos”.

As manifestações sociais em favor de mudanças são constantes, em particular no que diz respeito à situação da população mais carente, cuja renda não comporta nem apresenta significativa capacidade de cobrir valores de aluguéis ou financiamentos habitacionais com padrões convencionais. Nesse sentido, ao longo da trajetória da política habitacional brasileira, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) configura-se como a iniciativa que mais priorizou o atendimento à população de baixa renda. Por sua vez, é importante considerar que o programa habitacional não figura apenas como uma ação de inclusão social, visto que também tem a capacidade de impulsionar o desenvolvimento econômico ao aquecer o segmento da construção civil, contribuindo com a geração de emprego, renda e aquecimento de setores produtivos.

Uma intervenção pública adequada pode se configurar em uma política de redistribuição de riqueza que, em consequência, contribua para a melhoria do padrão de vida dos cidadãos

Sob essa perspectiva, o enfoque desta pesquisa volta-se para dois municípios do sul da Bahia, Ilhéus e Itabuna, nos quais a realidade não é distinta. As transformações urbanas empreendidas, desde a mais grave crise na economia cacaueteira em 1989 geraram migração da população das áreas rurais e de cidades circunvizinhas para a zona urbana, em busca de melhores condições de vida, em função de uma reorganização econômica resultante ter sido, predominantemente, sustentada no setor de serviços e nas indústrias instaladas nos municípios, responsáveis pela geração de emprego e renda. Contudo, essa migração foi sendo realizada de maneira precária e segregada, sem contar com os problemas habitacionais já existentes antes mesmo da crise. Sob essa perspectiva, aparecem os seguintes questionamentos: como se caracteriza o déficit habitacional nos municípios de Ilhéus e Itabuna, na Bahia? Como ocorreu a execução do PMCMV nesses municípios?

Os municípios de Ilhéus e Itabuna situam-se na microrregião Ilhéus-Itabuna, a qual faz parte da mesorregião Sul Baiano. Segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011), referente ao ano de 2010, Ilhéus abriga 184.236 habitantes, com uma população residente urbana de 155.281, correspondendo a 84,28% do total populacional, e 28.955 em zona rural. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* ilheense em 2008 foi de R\$ 7.413,66. O território ilheense possui uma área de 1.760,004 Km². A economia da cidade baseia-se em agricultura, turismo, comércio e indústrias.

O município de Itabuna, com base no censo do ano 2010 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011), possui 204.667 habitantes, com uma população notadamente urbana de 199.643 moradores, correspondendo a 97,5% do total populacional. O PIB *per capita* do município em 2008 foi de R\$ 9.165,89. O município limita-se

territorialmente a 432,243 Km². Do ponto de vista regional, constitui centro econômico sub-regional, mantendo-se com comércio varejista, prestação de serviços, indústrias, agricultura e ponto de passagem, em função de sua localização estratégica às margens da rodovia BR 101.

Para o desenvolvimento do presente estudo fez-se uso da pesquisa descritiva e comparativa, com demonstração e análise de dados secundários quantitativos. Inicialmente, a finalidade foi a de caracterizar o problema habitacional nos municípios citados, porém a análise deparou-se com uma limitação de dados estatísticos, pelo fato de se tratar de aspectos municipais de menor incidência de monitoramento. Utilizaram-se, para as análises de déficit habitacional e inadequação de domicílios, apenas os dados divulgados por uma pesquisa realizada pela FJP referente ao ano de 2000. Além disso, para descrever a execução do PMCMV em Ilhéus e Itabuna, especificamente no que se refere à alocação de recursos públicos, à quantidade de empreendimentos contratados e ao número de beneficiários atendidos por faixa de renda, foram coletados dados junto à Caixa Econômica Federal (CEF). As demais fontes de pesquisa foram o site do Ministério das Cidades e as secretarias de Desenvolvimento Urbano dos municípios.

POLÍTICAS HABITACIONAIS E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Na década de 1930, com a expansão da urbanização, as intervenções no setor habitacional e na ocupação do espaço urbano eram feitas a critério da iniciativa privada, com estímulos do poder público. A população trabalhadora, quando atendida, era segregada em áreas distantes do centro urbano (SAMPAIO, 2007). Ainda nessa década, com a intensificação da urbanização, os investimentos do governo em infraestrutura e a regulamentação do

trabalho urbano, houve ampliação do movimento migratório do campo em direção à cidade, e a ocupação de áreas periféricas ou em condições precárias também se expandiu (CARMO, 2006).

Em 1946, foi criada a Fundação Casa Popular, primeira ação pública no segmento habitacional, mas sem efetividade nacional; foi executada em poucos estados

Os primeiros conjuntos habitacionais foram construídos no governo de Getúlio Vargas. A partir daí, em 1946, foi criada a Fundação

Casa Popular, primeira ação pública no segmento habitacional, mas sem efetividade nacional; foi executada em poucos estados, com apenas 17 mil unidades habitacionais construídas até o ano de 1964, quando foi extinta (BRASIL, 2004). Entre 1964 e 1986, o aumento da procura por moradia nas metrópoles não foi acompanhado de condições adequadas de acesso, excluindo inúmeros trabalhadores do mercado imobiliário privado (MACHADO, 2008).

O cenário econômico do período, com desigualdade social e elevadas taxas de inflação, fez com que o governo atentasse para uma intervenção pública. Com a reforma do Sistema Financeiro Nacional (SFN), em 1965, foi possível instituir o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), cujo principal órgão era o Banco Nacional de Habitação (BNH), um dos principais agentes da política pública, com atuação entre os anos de 1964 e 1986. Como era preciso criar condições para atender à demanda crescente, essas ações inovadoras em seu contexto estavam sustentadas em recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), além de estratégias de ação descentralizadas, traçadas pelos órgãos executivos do governo (BRASIL, 2004).

Até o ano de 1985 houve um incremento de estoque de 16,6 milhões de moradias, sendo 27% produzidas pelo BNH. Mesmo com esse percentual de colaboração, o programa não foi capaz de atender a população de mais baixa renda, principal finalidade de sua criação. Além disso, para reduzir os custos das construções, eram escolhidos locais distantes e sem infraestrutura adequada (BRASIL, 2004).

A política habitacional no Brasil tem sua história transformada com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001). Na Constituição, o direito à moradia foi registrado no Art. 6º, incluindo a previsão de descentralização política, a fim de envolver as três esferas do governo nos programas habitacionais e de saneamento básico. A normatização das ações sobre o espaço urbano deveria ser estabelecida nos planos diretores de cada município, cuja autonomia está relacionada à capacidade de percepção e acompanhamento de demandas locais, possibilitando ainda a participação popular. Já a Lei 10.257, de 2001, foi criada para regulamentar o Art. 6º da Constituição. O Estatuto da Cidade é um “conjunto de princípios no qual está expressa uma concepção de cidade, de planejamento e gestão urbanos, que são os meios para atingir as finalidades desejadas” (BASSUL, 2010, p. 58). Assim, para que seja cumprida a função social da propriedade e planejada a ocupação do solo urbano, é preciso um trabalho conjunto sustentado tanto no estatuto quanto no Plano Diretor Municipal.

No entanto, mesmo com toda essa regulamentação sobre a questão habitacional e a urbanização, até o ano 2002, o governo manteve uma atuação centralizada na esfera federal, não conseguindo articular políticas na área com os demais entes federativos. Em 2003, no governo do presidente Lula, esse cenário foi transformado com a criação do Ministério das Cidades, que passou a gerir as políticas de desenvolvimento urbano com uma proposta integrada, reconhecendo que não basta construir moradias, é preciso garantir saneamento, infraestrutura em geral e mobilidade. Além disso, o ministério ficou responsável por organizar e articular os entes federativos, acompanhando a execução das políticas de habitação.

Ainda no ano de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, cujos debates

Ainda no ano de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades, cujos debates possibilitaram elaborar e aprovar, em 2004, o texto da Política Nacional de Habitação

possibilitaram elaborar e aprovar, em 2004, o texto da Política Nacional de Habitação. Para sua execução, deveria estar relacionada ao Sistema Nacional de Habitação (SNH) e aos subsistemas de Habitação de Interesse Social e de Habitação de Mercado, responsáveis, respectivamente, pelo atendimento da população de baixa renda e do mercado privado de habitação (BRASIL, 2004).

Com a Lei 11.977, de junho de 2009 (BRASIL, 2009), foi constituído o PMCMV I, que teria como sustentáculo financeiro de execução a CEF. O programa sofreu alterações com a Medida Provisória nº 510/2010, convertida, em 16 de junho 2011, na Lei 12.424. Nessa primeira fase, buscou-se criar condições de atendimento a famílias com renda até dez salários mínimos, sendo prioridade as classes com menores faixas de renda, responsáveis pela maior parte do déficit habitacional. A meta inicial previa a construção de um milhão de moradias, totalizando um investimento de R\$ 34 bilhões, sendo R\$ 25,5 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União e R\$ 8,5 bilhões, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2011). De acordo com Andrade (2012), a meta foi escalonada da seguinte forma: até três salários mínimos seriam construídas 400 mil moradias; entre três e seis salários, mais 400 mil unidades, e de seis a dez salários, 200 mil unidades.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011), o PMCMV II foi iniciado no governo de Dilma Rousseff, com prazo de duração previsto para três anos e com meta de construção de dois milhões de unidades habitacionais. Para essa segunda etapa, 60% das unidades seriam destinadas às famílias com menor faixa de renda, até R\$ 1.600,00; 30% para a segunda faixa, entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00; e 10% para a última faixa, de R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00. O programa passou a ser operacionalizado, portanto, com três

faixas de renda e não por quantidade de salários mínimos, como ocorreu em sua primeira edição. Com a Medida Provisória nº 510/2010, o PMCMV foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seus recursos foram ampliados, com previsão de aporte de recursos da ordem de “125 bilhões de reais, sendo 72,6 bilhões de reais orientados aos subsídios e 53,1 bilhões de reais para os financiamentos” (ANDRADE, 2012, p. 53). O autor destaca ainda uma mudança operacional, a agregação do Banco do Brasil ao programa, visando propiciar maior agilidade nos processos de contratação, acompanhamento das obras, financiamento e repasse de recursos. Apesar das críticas e falhas ainda existentes na estrutura e na execução do programa, é preciso considerar que, em toda a trajetória da política habitacional no Brasil, o PMCMV tem conseguido os melhores níveis de atendimento das demandas por habitação de pessoas de baixa renda.

EXPANSÃO E TRANSFORMAÇÕES URBANAS EM ILHÉUS E ITABUNA

No século XX, aconteceu um fenômeno importante na Bahia, semelhante a outras partes do Brasil. Diante das profundas mudanças que culminaram na industrialização, paulatinamente, passou-se de uma sociedade essencialmente rural para uma sociedade cada vez mais urbana. Se, no Brasil, essa conversão ocorreu entre as décadas de 1960 e 1970, como aponta o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011), na Bahia, esse processo aconteceu tardiamente. Só no início da década de 1980 a concentração da população urbana superou a que vivia no campo. Segundo o censo de 2000 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, [2010]), 67,0% da população vivia em áreas urbanas.

A partir da crise estabelecida na agricultura cacaueteira, a população rural começou a migrar para os centros urbanos que se apresentavam socialmente mais promissores

Esse cenário pode ser relacionado aos municípios de Ilhéus e Itabuna, que juntos exercem função como centro regional da microrregião Ilhéus-Itabuna e estiveram, durante quase todo o século XX, vinculados à monocultura do cacau como principal atividade econômica. Segundo Rios (2004), durante a década de 1950, quase 90% de toda a área da microrregião Ilhéus-Itabuna estava dedicada à agricultura cacaueteira. Entretanto, a partir da segunda metade da década de 80 e durante a totalidade dos anos 90, ocorreu uma reversão drástica do dinamismo dessa atividade, registrando grave crise econômica e social na região.

A partir da crise estabelecida na agricultura cacaueteira, a população rural começou a migrar para os centros urbanos que se apresentavam socialmente mais promissores. Segundo Santos (2009), no bojo dessas mudanças, além da expansão do tecido urbano, a análise sobre o processo de reestruturação das cidades médias revela uma profunda segregação socioespacial. Com isso, ampliaram-se as desigualdades socioespaciais nos dois municípios. Em Itabuna, por exemplo, segundo o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Habitação (NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM HABITAÇÃO, 2008, p. 61), “grande parte das áreas mais pobres localiza-se na periferia do perímetro urbano e nas margens do Rio Cachoeira, onde os valores da terra são mais baixos devido à distância do centro da cidade”. Em Itabuna, por exemplo,

[...] a falta de uma Política Habitacional Municipal, a inexistência de um Fundo de Habitação e um Conselho que definam programas, projetos e metas, com fonte de recursos claramente definidas, além de uma legislação adequada à realidade local, podem ser consideradas como causas da existência do elevado número de assentamentos precários no município, cujo atendimento se restringe a ações pontuais (NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM HABITAÇÃO, 2008, p. 61).

Os municípios de Ilhéus e Itabuna, por muito tempo, tiveram como característica não possuir uma política própria para o setor urbano e habitacional, dependendo de diretrizes e estratégias estabelecidas pelas políticas dos governos federal e estadual. Assim, as intervenções mais relevantes foram, na maioria, executadas pelo governo do estado com financiamento federal, ao passo que as intervenções realizadas pelo poder público municipal só começaram a ocorrer na década de 90, sendo pontuais e sem muita alteração quantitativa. Portanto, a resposta do poder público, diante do grande contingente populacional urbano que demandava moradia e serviços urbanos adequados, foi a construção de alguns conjuntos habitacionais que, contudo, não conseguiram atender quantitativa e qualitativamente às necessidades da região.

Além da migração campo-cidade, as cidades de Ilhéus e Itabuna, a partir da década de 1990, apresentaram um novo dinamismo que funcionou como atrativo ao incremento populacional, influenciando na configuração de seus respectivos territórios. Houve uma reestruturação do cenário econômico por meio da diversificação das atividades produtivas, com a instalação de distritos industriais e novas empresas, a introdução de novas culturas agrícolas e o aquecimento do setor comercial e da prestação de serviços em geral. Entretanto, é preciso avaliar que a segregação no processo de ocupação do solo urbano não se limita apenas à migração campo-cidade, mas também ocorre devido à desigualdade estrutural que segrega diferentes agentes no espaço e, por isso, é continuamente produzida e reproduzida pelo sistema econômico.

DÉFICIT HABITACIONAL E INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS EM ILHÉUS E ITABUNA

Segundo a Fundação João Pinheiro (2005), com base no Censo do IBGE do ano 2000, o município de Ilhéus possui 54.086 domicílios particulares

permanentes¹, sendo que 40.976 domicílios (75,76%) concentram-se na área urbana e 13.110, na zona rural (24,24%). Entre os domicílios permanentes urbanos, 58,59% são ocupados por habitantes com renda familiar até três salários mínimos (SM); 15,77%, de três a cinco SM; 14,97%, entre cinco e dez SM, e 10,67% auferem mais de dez SM.

No município de Itabuna existem 51.075 domicílios particulares permanentes, sendo que, destes, 49.752 domicílios, ou seja, 97,40% concentram-se na área urbana e apenas 1.323 encontram-se na zona rural (2,59%). Mais da metade dos domicílios permanentes urbanos, 57,91%, é ocupada por habitantes com renda familiar de até três SM; 16,44% possuem renda entre três e cinco SM; 13,91% auferem entre cinco e dez SM, e apenas 11,75% ganham mais de dez SM (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

Pode-se observar que, apesar da distinção na distribuição populacional entre as zonas rural e urbana nos dois municípios, o percentual de renda e de ocupação de domicílios particulares permanentes tem pequena disparidade, demonstrando realidades socioeconômicas semelhantes.

Conforme a Tabela 1 e a Figura 1, o déficit habitacional total apresentado no município de Ilhéus no ano 2000 foi de 14.082 unidades habitacionais, representando 26,04% do total dos domicílios, sendo 9.898 na zona urbana e 4.184 em área rural. Nota-se que, na composição do déficit, destacam-se, com valores acima de cinco mil unidades habitacionais, a coabitação familiar (ou famílias conviventes) com 5.803 unidades habitacionais ou 41,21%, sendo que, deste percentual, 83,76% perfazem a zona urbana; e os domicílios rústicos com 5.483 moradias (38,94%). Além desses aspectos, em menores percentuais observa-se a ocorrência de domicílios improvisados e de aluguel de cômodos, em que as famílias pobres pagam 30% ou mais de sua renda para o locador (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

¹ Domicílios particulares permanentes são aqueles construídos para servir exclusivamente à habitação para uma ou mais pessoas (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005).

Tabela 1
Componentes do déficit habitacional
Municípios de Ilhéus e Itabuna – 2000

Componentes	Ilhéus (valor absoluto)	Ilhéus (%)	Itabuna (valor absoluto)	Itabuna (%)
Famílias conviventes	5.803	41,21	5.524	64,29
Domicílios rústicos	5.483	38,94	1.115	12,98
Domicílios improvisados	1.480	10,51	476	5,54
Cômodos	1.316	9,35	1.477	17,19
Total	14.082	100,00	8.592	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005).

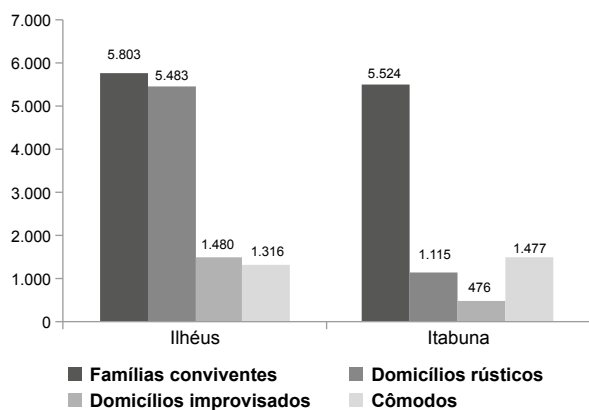


Figura 1
Componentes do déficit habitacional
Municípios de Ilhéus e Itabuna – 2000

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005).

No caso do município de Itabuna, o déficit habitacional total é de 8.592 unidades habitacionais. O maior destaque é para as famílias conviventes, representando 5.524 moradias (64,29%); deste número absoluto, 77,66% estão na zona urbana. Diferentemente de Ilhéus, nenhum outro percentual gira em torno de cinco mil moradias. O segundo e o terceiro maiores são o aluguel de cômodos com 1.477 casos (ou 17,19%) e os domicílios rústicos que somam 1.115 (ou 12,98%). O componente 'domicílios improvisados' ficou por volta de 476 unidades (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005). A Figura 1 ilustra o comparativo entre os dois municípios. Os dados da Fundação João Pinheiro (2005) acerca da relação entre os níveis salariais e a falta de moradias, no ano de 2000

Tabela 2
Relação entre renda e falta de moradia – 2000

Renda	Ilhéus (%)	Itabuna (%)
Até 3 SM	85,82	87,96
De 3 a 5 SM	6,99	8,01
De 5 a 10 SM	5,47	2,75
Mais de 10 SM	1,72	1,28

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005).

nos municípios, corroboram a mesma realidade nacional, de que o maior percentual do déficit é composto por famílias que recebem até três salários mínimos, conforme Tabela 2.

Verifica-se que, tanto no município de Ilhéus quanto de Itabuna, o déficit habitacional atinge mais de 85% das famílias com renda mensal de até três salários mínimos. Os dados apresentados corroboram a problemática habitacional nos municípios, exprimindo uma demanda reprimida por unidades habitacionais, seja por reposição do estoque (novas moradias) ou por incremento do estoque existente (melhorias).

No que se refere à inadequação de domicílios, com base no Censo do IBGE de 2000, a Fundação João Pinheiro (2005) inferiu que apenas 20.784 (50,72%) domicílios permanentes urbanos em Ilhéus foram considerados adequados. Os 49,28% restantes foram considerados inadequados. No município de Itabuna, 26.932 (54,13%) domicílios particulares permanentes foram considerados adequados, do total de domicílios urbanos do município. As demais unidades habitacionais urbanas (45,87%) foram consideradas inadequadas. A Tabela 3 e a Figura 2 demonstram a composição das inadequações habitacionais urbanas.

Nos dois municípios pode-se observar que o indicador de maior destaque é a carência de infraestrutura, ou seja, o domicílio não dispõe de, ao menos, um dos serviços básicos (iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgoto sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo), configurando um total de 14.907 unidades em Ilhéus e 11.410 unidades habitacionais em Itabuna. Acerca desse

Tabela 3
Inadequação de domicílios urbanos em Ilhéus e Itabuna – 2000

Componentes	Ilhéus (valor absoluto)	Ilhéus (%)	Itabuna (valor absoluto)	Itabuna (%)
Inadequação fundiária	1.966	6,54	10.104	30,92
Adensamento excessivo	3.912	13,02	4.392	13,44
Domicílio sem banheiro	9.270	30,84	6.768	20,71
Carência de infraestrutura	14.907	49,60	11.410	34,92
Total	30.055	100,00	32.674	100,00

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005).

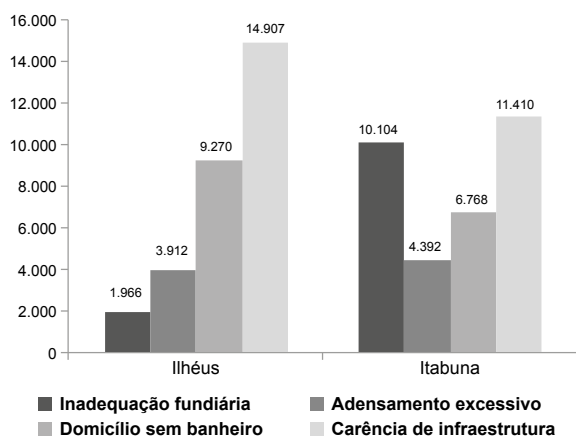


Figura 2
Composição da inadequação de domicílios – Ilhéus e Itabuna – 2000

Fonte: Fundação João Pinheiro (2005).

item, a falta de esgotamento sanitário adequado é expressiva, representando, segundo a Fundação João Pinheiro (2005), 41,97% das carências estruturais de Itabuna.

No município de Itabuna, outro fator que também tem contribuído de forma expressiva é a inadequação fundiária, representando 10.104 moradias. Em contrapartida, em Ilhéus, este é o menor fator da composição, contando com apenas 1.966 unidades. A segunda maior inadequação habitacional encontrada em Ilhéus são os domicílios sem banheiro, com um total de 9.270 unidades, tendo figurado este aspecto em terceiro lugar no município de Itabuna, com 6.768 habitações.

Grande parte da população urbana vive em condições inadequadas e enfrenta cotidianamente vários problemas que resultam em segregação social e territorial. Essas precariedades são aumentadas pela falta ou pelo mau planejamento municipal, por incapacidade de gestão, alocação indevida de recursos, insuficiência de mobilização e falta de oportunidades econômicas e sociais.

CENÁRIO DA EXECUÇÃO DO PMCMV NOS MUNICÍPIOS DE ILHÉUS E ITABUNA

Os municípios de Ilhéus e Itabuna, por terem população acima de 100 mil habitantes, enquadram-se como aptos para recebimento dos recursos do PMCMV. Neste programa, a atuação dos gestores municipais tem um destaque fundamental, pois é na esfera municipal que se faz a gestão do território onde efetivamente são realizadas as construções. O município é o ente federativo mais capaz de definir “quando”, “onde” e “como” produzir habitações em parceria com o programa.

De acordo com a Caixa Econômica Federal (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011), desde o período de adesão dos municípios de Ilhéus e Itabuna ao PMCMV até dezembro de 2011, foram contratados R\$ 253.506.806,23, sendo R\$ 112.982.470,38 em Ilhéus e R\$ 140.524.335,85 em Itabuna. Considerando-se os níveis de investimento até julho de 2014, a Caixa Econômica Federal (2014) demonstra que esses valores foram significativamente acrescidos, conformando um total de R\$ 670.087.914,74, tendo sido investidos R\$ 290.009.792,32 em Ilhéus e R\$ 380.078.122,42 em Itabuna.

Ambos os municípios apresentaram um crescimento de mais de 60% entre dezembro de 2011 e julho de 2014. Em Ilhéus foram alocados mais R\$ 177.027.321,94 e, em Itabuna, R\$ 239.553.786,57. Dessas somas de recursos mobilizados, a maior parte das obras contratadas foi concluída nos municípios, mas também foram observados casos de atraso, paralisação e cancelamento de obras. No

entanto, mesmo com os entraves processuais, a mobilização e a alocação elevada de recursos têm possibilitado a geração de emprego e renda, contribuindo com a economia dos referidos municípios.

Com base na Tabela 4, pode-se inferir que o PMCMV aqueceu a economia nacional entre os anos de 2009 e 2013, não apenas gerando emprego e renda na construção civil, mas também em outros segmentos, totalizando 4.604.983 empregos diretos e indiretos, e contribuiu para a geração de R\$ 110.623,96 milhões. O segmento de compras de materiais e serviços também foi aquecido, com a soma de R\$ 77.048,98 milhões. A partir da consideração desses impactos, é possível, portanto, pressupor a positividade dos efeitos do PMCMV nos municípios de Ilhéus e Itabuna.

Avaliando-se o desempenho do PMCMV em cada município, verifica-se que em Ilhéus, no

período de 2009 a 2014, do total investido pelo programa, no valor de R\$ 290.009.792,32, foram destinados R\$ 219.829.792,32 apenas a projetos voltados para famílias com renda familiar de até R\$ 1.600,00, correspondendo a 75,80% do total investido, conforme a Tabela 5. Até julho de 2014, segundo a Caixa Econômica Federal (2014), foram concluídas quatro obras, com entrega de todas as 1.300 unidades habitacionais (UH). Há ainda duas obras em estágio normal de construção com previsão de construir 2.120 UH e uma obra que está com o prazo de construção adiantado. No total, a previsão de construção é de 4.076 moradias.

Considerando-se o atendimento prioritário do programa às famílias com nível renda até R\$ 1.600,00, os dados demonstram que Ilhéus tem avançado e a aplicação de recursos tem seguido a proposta do PMCMV na provisão de domicílios para

Tabela 4
Indicadores de impacto socioeconômico do PMCMV no Brasil – 2009-2013

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013 (†)	Total
Empregos diretos e indiretos	158.710	804.249	1.108.298	1.260.655	1.273.071	4.604.983
Renda direta e indireta (R\$ milhão)	4.527,14	21.411,83	24.878,99	30.052,54	29.753,46	110.623,96
Compras de materiais e serviços (R\$ milhão)	2.490,73	12.621,53	17.393,13	22.162,66	22.380,93	77.048,98

Fonte: Brasil (2013).
(†) Adaptado.

Tabela 5
Empreendimentos para nível de renda familiar até R\$ 1.600,00 – Ilhéus

Empreendimento	Produto	Contratação/ Início da obra	% Obra	UH / Entrega	Valor (R\$)
Condomínio Residencial Morada das Aguas II	Faixa 1	11/06/10	100	158 / 158	6.477.954,98
		11/06/10	Concluída		
Residencial Morada das Aguas I	Faixa 1	11/06/10	100	330 / 330	13.529.947,74
		11/06/10	Concluída		
Residencial Morada das Brisas	Faixa 1	29/03/10	100	496 / 496	20.335.999,19
		30/04/10	Concluída		
Residencial Morada do Porto	Faixa 1	27/12/10	100	316 / 316	12.956.000,00
		27/12/10	Concluída		
Residencial Sol e Mar Etapa I	Faixa 1	31/12/13	3,91	1200 / 0	71.973.679,91
		30/04/14	Normal		
Residencial Sol e Mar Etapa II	Faixa 1	31/12/13	4,47	920 / 0	55.196.210,50
		30/04/14	Normal		
Residencial Vilela	Faixa 1	31/10/13	6,68	656 / 0	39.360.000,00
		28/01/14	Adiantada		
Total investido					219.829.792,32

Fonte: Caixa Econômica Federal (2014).

esse segmento que concentra grande demanda e é a maior parte constituinte do déficit habitacional.

Conforme localização dos empreendimentos, disponibilizada pela Coordenação Técnica da Caixa Econômica Federal (2014), a maioria dos empreendimentos para essa faixa de renda encontra-se distante do centro urbano, a exemplo do Condomínio Residencial Morada das Águas II, Residencial Morada das Águas I, Residencial Morada das Brisas e Residencial Morada do Porto, todos construídos na Rodovia Ilhéus/Itabuna, no Km 5. A decisão de enviar populações para áreas mais distantes deve ser acompanhada por disponibilização de transporte público, a fim de garantir acesso ao centro urbano, realização de atividades em geral, para fins de trabalho e acesso a serviços públicos, como saúde e educação. Ainda segundo a Coordenação Técnica da CEF, a dificuldade em ofertar domicílios para a o nível de renda familiar de até R\$ 1.600,00 passa pela dependência do Poder Executivo municipal em licitar a obra, determinar quem vai receber o domicílio, além do fornecimento de infraestrutura, como abastecimento de água e energia elétrica, e provisão de terrenos para as construções.

A baixa qualidade e a pouca eficiência no atendimento à população de menor renda decorrem, significativamente, do fato de haver fragilidades na execução do Plano Diretor Urbano, rediscutido em reuniões participativas, no ano de 2006. Além disso, a Lei nº 2.400 (ILHEUS, 1991), que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no município de Ilhéus, é datada de 06 de agosto de 1991. Assim, o fato de não haver uma legislação nova ou adequar a existente promove uma aplicação incoerente de políticas públicas habitacionais no território.

Apesar do incentivo à participação popular expresso na Constituição Federal de 1988 e reforçado

Os dados demonstram que Ilhéus tem avançado e a aplicação de recursos tem seguido a proposta do PMCMV na provisão de domicílios para esse segmento que concentra grande demanda e é a maior parte constituinte do déficit habitacional

em 2001, pela Lei 10.257 (BRASIL, 2001), o Estatuto da Cidade, as decisões no município de Ilhéus continuam tendo certa aleatoriedade e, sem a devida participação popular, as ações podem acabar beneficiando certos segmentos e grupos em detrimento da maioria dos necessitados que vivem na cidade. O poder público, constituído pelo Executivo e o Legislativo municipais, não tem demonstrado ações efetivas para estruturar a democratização dos processos e decisões,

bem como para criar canais de comunicação com os diferentes segmentos sociais que fazem uso da cidade. O município não dispõe de um sistema articulado que possibilite a participação efetiva dos moradores na gestão do espaço urbano local, levando em conta a experiência que cada um tem com a cidade. O planejamento deve ser tratado como estratégia fundamental das práticas de gestão urbana e deve ser visto como condutor de um processo relacionado à complexa dinâmica da organização espacial.

Segundo a Coordenação Técnica da Caixa Econômica Federal (2014), as construtoras são mais atraídas por empreendimentos destinados a famílias com faixa de renda familiar acima de R\$ 1.600,00, pois a possibilidade de lucro é maior, devido à possibilidade de construção de imóveis mais atraentes em termos de área bem localizada e infraestrutura.

A partir das tabelas 6 e 7, observa-se que, para a faixa de renda familiar entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00, foram contratados empreendimentos no valor de R\$ 58.980.000,00. As quatro obras contratadas foram concluídas e, do total de 770 UH construídas, 323 já foram entregues.

Para a faixa de renda entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00, foi contratado um empreendimento no valor de R\$ 11.200.000,00. Dos 224 apartamentos construídos, apenas 85 foram entregues. Somando-se as duas quantias de investimento total, tem-se

Tabela 6
Empreendimentos para nível de renda familiar entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00 – Ilhéus

Empreendimento	Produto	Contratação/ Início da obra	% Obra	UH / Entregue	Valor (R\$)
Residencial Pontal Ville	Faixa 2	23/12/09	100	80 / 62	4.000.000,00
		11/01/10	Concluída		
Condomínio Parque Universitario	Faixa 2	12/04/12	100	226 / 0	11.300.000,00
		08/10/12	Concluída		
Condomínio Praias do Atlantico	Faixa 2	01/07/11	100	208 / 107	10.400.000,00
		01/07/11	Concluída		
Residencial Joao de Goes - Etapa 1	Faixa 2	10/05/11	100	256 / 154	33.280.000,00
		10/05/11	Concluída		
Total investido					58.980.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal (2014).

Tabela 7
Empreendimentos para nível de renda familiar entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00 – Ilhéus

Empreendimento	Produto	Contratação/ Início da obra	% Obra	UH / Entregue	Valor (R\$)
Residencial Joao de Goes - Etapa 2	Faixa 3	22/11/11	100	224 / 85	11.200.000,00
		22/11/11	Concluída		
Total investido					11.200.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal (2014).

24,20% do total dos investimentos do PMCMV no município de Ilhéus, entre 2009 e julho de 2014.

No caso do município de Itabuna, entre os anos de 2009 e 2014, do total dos recursos aplicados pelo programa, no valor de R\$ 380.078.122,00, verifica-se que R\$ 307.502.246,66 foram destinados para as famílias com renda familiar de até R\$ 1.600,00, correspondendo a 80,91% do total investido. Conforme a Tabela 8, a contratação desses investimentos previu a construção de 5.804 UH para essa camada da população. Dentre as nove obras contratadas para a Faixa 1 de renda, cinco entregaram todas as UH, um total de 2.356 moradias, uma está em construção, com previsão de mais 900 UH, duas estão com as obras paralisadas e têm previsão de 2.052 UH. Por último, uma obra encontra-se paralisada, o Residencial Itabuna Parque, com projeto de construção de 496 moradias.

Segundo a Coordenação Técnica da Caixa Econômica Federal (2014), embora o município conte com uma adesão considerável de empreendimentos para a menor faixa de renda de até R\$ 1.600,00, vê-se ainda diante de problemas quanto

à organização da ocupação e à criação de infraestrutura de serviços básicos. Além disso, segundo a Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Itabuna², “há a preocupação de as famílias beneficiadas repassarem as unidades habitacionais e voltarem novamente à formação de favelas, devido ao aquecimento do setor imobiliário na região e à valorização desta em relação à demanda no município” (informação verbal).

No município de Itabuna, a elaboração do PDU, aprovado pela Lei nº 2.111, de 19 de dezembro de 2008, que revoga a Lei Municipal nº 1.324, de 20 de dezembro de 1984, ocorreu sem prévia consulta aos segmentos sociais da cidade, tendo sido contratados técnicos oriundos da capital, Salvador. O procedimento adequado, antes da contratação do corpo técnico para a elaboração do documento, é permitir que os assuntos sejam amplamente discutidos pela sociedade local, através de reuniões organizadas pela Prefeitura Municipal

² A informação foi obtida verbalmente na Secretaria, como uma das preocupações do monitoramento que a Secretaria vem fazendo.

Tabela 8					
Empreendimentos para nível de renda familiar até R\$ 1.600,00 – Itabuna					
Empreendimento	Produto	Contratação/ Início da obra	% Obra	UH / Entregue	Valor (R\$)
Residencial Itabuna Parque	Faixa 1	27/12/10 27/12/10	15,43 Paralisada	496 / 0	29.759.891,04
Residencial Jardim America	Faixa 1	27/12/10 27/04/11	100 Concluída	500 / 500	20.804.424,68
Residencial Pedro Fontes de Araujo I	Faixa 1	05/10/09 05/11/09	100 Concluída	496 / 496	20.636.785,43
Residencial Pedro Fontes de Araujo II	Faixa 1	05/10/09 05/10/09	100 Concluída	496 / 496	20.565.609,51
Residencial Vida Nova - Etapa I	Faixa 1	11/12/09 11/12/09	100 Concluída	368 / 368	15.303.536,00
Conjunto Habitacional Jardim America - Etapa II	Faixa 1	06/01/12 06/01/12	100 Concluída	496 / 496	23.312.000,00
Conjunto Habitacional São José	Faixa 1	28/06/13 01/11/13	17,26 Normal	900 / 0	54.000.000,00
Residencial Gabriela	Faixa 1	23/12/13 23/03/14	5,18 Atrasada	1056 / 0	63.360.000,00
Residencial Jubiaba	Faixa 1	23/12/13 23/03/14	4,96 Atrasada	996 / 0	59.760.000,00
Total investido					307.502.246,66

Fonte: Caixa Econômica Federal (2014).

e a Câmara de Vereadores, contando com efetiva participação de representantes de entidades de classe, pesquisadores, associações de moradores, órgãos de imprensa, entre outros setores, justamente por se tratar de expediente tão complexo e de interesse coletivo.

Quando se trata dos investimentos destinados para a faixa de renda familiar entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00 foram contratados empreendimentos no valor de R\$ 47.975.875,76 (12,62%). Excluindo-se o valor da obra cujo contrato foi cancelado, tem-se o valor da ordem de R\$ 33.719.875,76. Para a faixa de R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00, os valores da contratação giraram em torno de R\$ 24.600.000,00 (6,47%) que, somados, correspondem a 19,09% do total dos investimentos do programa no município, conforme as tabelas 9 e 10.

Na faixa 2 de renda, das cinco obras contratadas, três foram concluídas, mas ainda não foram entregues todas as UH construídas: do total de 368 unidades construídas, 303 foram entregues aos beneficiários. Além dessas, uma obra está em estágio

normal de construção e contribuirá com mais 288 moradias. Uma exceção nesta faixa de renda deve ser destacada para o empreendimento Residencial Parque das Flores (240 UH), cuja obra não foi executada e teve o contrato cancelado. Na faixa 3 de renda, o total de UH previstas é de 356, no entanto, uma obra contratada em 2010 está paralisada, e outra obra está atrasada.

Assim, do ponto de vista sintético dos números apresentados até então, para o município de Ilhéus foram mobilizados R\$ 290.009.792,32, e Itabuna alcançou R\$ 380.078.122,42 (R\$ 90.068.330,10 a mais em investimentos do programa do que Ilhéus). Os contratos de empreendimentos estabeleceram a construção de, respectivamente, 5.070 e 7.056 unidades habitacionais nos municípios de Ilhéus e Itabuna, ressaltando que, no caso de Itabuna, uma obra na faixa 2 de renda foi cancelada, não completando sua execução. Em Ilhéus já foram entregues 1.708 moradias e, em Itabuna, foram entregues 2.659 residências, uma diferença de 951 unidades. No que se refere à quantidade de obras

Tabela 9
Empreendimentos para nível de renda familiar entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00 – Itabuna

Empreendimento	Produto	Contratação / Início de obra	% Obra	UH / Entregue	Valor
Condomínio Real Ville - 2ª Etapa	Faixa 2	01/10/10	100	96 / 62	5.719.875,76
		01/10/10	Concluída		
Real Ville Residence	Faixa 2	26/01/10	100	112 / 70	5.600.000,00
		08/02/10	Concluída		
Residencial Aurora Etapa I	Faixa 2	30/10/13	13,5	288 / 0	14.400.000,00
		20/04/14	Normal		
Residencial Eco America	Faixa 2	16/12/11	100	160 / 151	8.000.000,00
		23/03/12	Concluída		
Residencial Parque das Flores	Faixa 2	10/03/11	12,96	240 / 20	14.256.000,00
		10/03/11	Não exec. (1)		
Total investido					47.975.875,76

Fonte: Caixa Econômica Federal (2014).

(1) Obra não executada, contrato cancelado e dívida liquidada.

Tabela 10
Empreendimentos para nível de renda familiar entre R\$ 3.100,00 e R\$ 5.000,00 – Itabuna

Empreendimento	Produto	Contratação / Início de obra	% Obra	UH / Entregue	Valor
Residencial Villa Verde - Etapa I	Faixa 3	20/07/10	91,47	228 / 0	11.400.000,00
		20/07/10	Paralisada		
Colina Park Etapa I	Faixa 3	16/08/12	61,04	128 / 0	13.200.000,00
		16/08/12	Atrasada		
Total Investido					24.600.000,00

Fonte: Caixa Econômica Federal (2014).

contratadas, Ilhéus contratou 12 empreendimentos e Itabuna, 16. Essa diferença pode estar relacionada com um melhor nível de organização do município de Itabuna no que se refere aos requisitos de planejamento urbano para acessar os recursos do programa e transcorrer os processos subsequentes sem tantos fatores impeditivos.

Quanto aos impactos do PMCMV no déficit habitacional e na inadequação de domicílios nos municípios de Ilhéus e Itabuna, em razão da falta de dados mais atualizados, pode-se fazer uma inferência apenas em relação aos indicadores publicados pela Fundação João Pinheiro (2005) em relação ao ano de 2000. Provavelmente, o cenário deve ter se modificado, mas permite uma aproximação da contribuição do PMCMV para a construção de novas moradias na região.

Assim, quanto ao município de Ilhéus, considerando o déficit habitacional absoluto no valor

de 14.082 domicílios, a previsão de construção de 5.070 UH impactaria a realidade local em 36% (deste total, 28,94% impactariam apenas na faixa 1 de renda). Considerando-se apenas as moradias já entregues, tem-se uma redução do déficit em 12,13% (9,23% só na faixa 1).

No entanto, como a fragilidade habitacional é ainda maior, incluindo-se também os domicílios inadequados (30.055), ao serem somados ao déficit habitacional, os percentuais de intervenção do programa na região passam para 11,49% (9,23% só na faixa 1), considerando-se o total de UH previstas para serem construídas, e 3,87% para os domicílios já entregues, sendo 2,95% atendendo à menor faixa de renda, de até R\$ 1.600,00.

Essa relação pode ser elaborada em função de não ser possível afirmar que apenas pessoas que poderiam ser alocadas na condição de déficit habitacional estejam sendo beneficiadas, já que pessoas

em condições de inadequação domiciliar também podem estar sendo contempladas. Além disso, pode-se ressaltar que o fato de o PMCMV ter garantido a maior quantia de investimentos na faixa 1 de renda está de acordo com a composição do déficit habitacional discutido anteriormente, cujo maior percentual (mais de 80%) é constituído por famílias com renda até três salários mínimos. No entanto, cabe ressaltar que a mudança da categorização dos beneficiários potenciais em faixa de renda e não por salários mínimos reduziu a possibilidade de mais pessoas acessarem a menor faixa de renda. A categoria até três salários mínimos passou a ser considerada, na segunda edição do PMCMV, como faixa de renda até R\$ 1.600,00. Considerando-se que o salário mínimo vigente no ano de 2014 foi de R\$ 724,00, três salários mínimos equivaleriam a R\$ 2.172,00, logo, essa faixa de renda seria aplicada a pessoas com pouco mais de dois salários, R\$1.448,00, o que equivale a 90,5% do valor total da menor faixa de renda atribuída atualmente ao PMCMV.

Quando se trata do município de Itabuna, as contribuições do programa melhoram um pouco. Na comparação dos valores absolutos, Itabuna estaria em uma situação mais confortável que Ilhéus no que se refere ao déficit habitacional. Dessa forma, com o registro de déficit habitacional da ordem de 8.592 domicílios, quando relacionado ao total de unidades contratadas, 7.056, ter-se-ia uma contribuição de 82,12% (67,55% apenas na faixa de renda 1). Avaliando-se apenas as unidades já entregues, esse valor cai para 30,95% (27,42% na faixa 1). Num cenário mais amplo, somando-se as inadequações de domicílios no valor de 32.674 moradias (valor maior que o observado em Ilhéus), com base no total de UH previsto para construção, o impacto cai para 17,10%. Se considerados os investimentos restritos à faixa 1, o percentual é de 14,06%. Ao avaliar apenas as moradias entregues, esse valor é de apenas a 6,44% de redução do déficit habitacional estimado no município no ano de 2000, sendo que 5,71% são reflexo da intervenção na faixa de renda 1, até R\$ 1.600,00.

Tanto no município de Ilhéus quanto no de Itabuna, nas faixas 2 e 3 de renda foram verificados empreendimentos concluídos, mas nem todas as unidades habitacionais teriam sido entregues. Isso não foi observado na faixa 1 de renda, cujas condições de pagamento e exigências são diferenciadas em relação às demais faixas. Uma obra é dada por concluída quando o contrato entre a CEF e a construtora é concluído.

A entrega parcial de moradias significa que ainda existem UH disponíveis para venda no empreendimento. Isso se deve a alguns fatores que podem impedir a entrega da moradia ao cliente, beneficiário do programa. Dentre os mais comuns, pode ser considerado o caso de clientes inscritos para compra e que tenham algum tipo de restrição cadastral (inscrição no SPC/Serasa) na época de assinar o contrato. Nesse caso, se não houver uma lista de espera haverá insuficiência de demanda. Outro fator pode estar relacionado ao curto período de tempo que os próximos beneficiários de uma lista de espera possam ter para fazer poupança suficiente para pagar os valores à vista cobrados pela incorporadora (a entrada) e os custos cartorários, entre outros.

Uma terceira dificuldade que costuma ocorrer refere-se aos possíveis atrasos nos processos burocráticos realizados pela prefeitura. A extrapolar o prazo de seis meses para entregar o “habite-se”, a prefeitura faz com que o imóvel não se enquadre mais como novo, o que, por sua vez, modifica as regras e o prazo do financiamento, embora os subsídios do programa se mantenham. É possível verificar também ocorrências de empreendimentos concluídos com nenhuma unidade entregue em função da dependência do “habite-se”.

Por último, tem-se verificado limitações resultantes da valorização do imóvel feita pela incorporadora. Dessa forma, quando o imóvel já foi entregue, a venda é mais difícil, devido às alterações das condições de pagamento, devido aos custos com a valorização que não podem ser diluídos ao longo do contrato. Essa questão tem sido motivo de

debate, visto que a especulação imobiliária acaba influenciando na composição do déficit habitacional, e os empreendimentos custeados pelo PMCMV também têm sido alvo dessa especulação.

Embora as somas de investimento do PMCMV tenham sido elevadas nos dois municípios, o poder local ainda não trabalha de forma integrada, e o domínio e a divulgação da informação ainda não são harmônicos e suficientes entre funcionários do poder público e de bancos financiadores, bem como os demais atores envolvidos, construtoras/incorporadoras e beneficiários. A gestão municipal tem a virtude de ser o nível de governo que permite uma maior integração entre as políticas de provisão de moradias e as políticas fundiárias e de controle do uso e ocupação do solo, o que amplia mais suas possibilidades de eficiência e eficácia das ações. No entanto, a ideologia municipalista, que domina importantes setores políticos, costuma atuar com elevada concentração de poder e ações imediatistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, muitas famílias ainda estão excluídas do acesso à moradia digna. As desigualdades sociais e a concentração de renda, características da sociedade brasileira, manifestam-se fisicamente nos espaços segregados das cidades do país. Embora garantido constitucionalmente, o direito à moradia ainda enfrenta uma grande distância para ser efetivado em plenitude. O processo de urbanização brasileiro, dissociado de uma distribuição de renda mais igualitária, implicou em condições de moradia desfavoráveis para amplos setores da população nas cidades do país.

Quando essa realidade, observada também nos municípios de Ilhéus e Itabuna, foi confrontada com os níveis de renda verificados no ano 2000,

conforme pesquisa da FJP, observou-se que o problema está concentrado na população de menor faixa de renda, grupo que, pela exclusão social e econômica, depende de política habitacional que subsidie o acesso a imóveis e intervenha nas regras do mercado. O cenário investigado demonstra que ainda existem limitações institucionais consideráveis nos municípios e que estas precisam ser superadas para dar maior consistência às intervenções que são realizadas, a fim de agilizar a execução da política habitacional e o atendimento dos beneficiários.

Com demonstração e análise dos dados da CEF, ficou evidente que a proposta central do PMCMV, que é o atendimento de famílias pobres, situadas na menor faixa de renda (até R\$ 1.600,00), tem sido cumprida nos dois municípios, garantindo a construção do mais expressivo percentual de unidades habitacionais para essas famílias. Além disso, com as UH que já foram entregues, o programa foi capaz de contribuir com a redução do déficit habitacional nos municípios. Cabe a ressalva de que a atualização da categorização por faixas de renda e não salários mínimos dificultou, principalmente, às famílias mais pobres, a possibilidade de acessar a menor faixa de renda atribuída ao programa, e, conseqüentemente, obter melhores condições de acesso ou financiamento do imóvel.

Contudo, se for considerado que todos os empreendimentos contratados serão finalizados e, portanto, negociadas todas as moradias, a colaboração do PMCMV é significativamente ampliada nos municípios. Portanto, os dados descritos demonstram o que os debates nacionais têm destacado, ou seja, apesar de todos os problemas existentes no programa, entraves burocráticos, institucionais, de infraestrutura dos empreendimentos e em seu entorno, de especulação imobiliária e distanciamento dos centros urbanos, não é possível desconsiderar os impactos positivos resultantes da provisão de

Embora as somas de investimento do PMCMV tenham sido elevadas nos dois municípios, o poder local ainda não trabalha de forma integrada

moradia digna para tantas famílias, especialmente as de mais baixa renda, conseguindo atingir resultados ainda não alcançados com as políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil anteriormente.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, G. V. M. *Política Habitacional Brasileira: críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida*. 2012. 86 f. Monografia (Curso de Engenharia de Produção) –Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10004918.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.
- SEDUR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Município de Itabuna - Bahia. Informações sobre a execução do PMCMV no município de Itabuna. Itabuna-BA: SEDUR, 2011.
- BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.). *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.
- BRASIL. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm>. Acesso em: 24 maio 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 26 maio 2014.
- _____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm>. Acesso em: 4 jun. 2014.
- _____. Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 jun. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12424.htm>. Acesso em: 4 jun. 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Programa Minha Casa, Minha Vida: avanços socioeconômicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 14. nov. 2013. p. 1-7. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131114_ifh_graficos_aguinaldo_ribeiro.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil: 2008*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/110-deficit-habitacional-no-brasil-2008/file>>. Acesso em: 15 ago. 2011.
- CARMO, E. *A política habitacional no Brasil pós-Plano Real: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal*. 2006. 207 f. Tese (Instituto de Economia da UNICAMP) -Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006. Disponível em: <<http://cutter.unicamp.br/document/?code>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Dados da execução do PMCMV nos municípios de Ilhéus e Itabuna*. Itabuna, BA: Caixa Econômica Federal, 2011.
- _____. _____. Itabuna-BA: Caixa Econômica Federal, 2014.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil dos anos 2011e 2012*. [S.l.: s.n.], 2014. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2993-fundacao-joao-pinheiro-divulga-primarios-resultados-do-deficit-habitacional-no-brasil-dos-anos-2011-e-2012>>. Acesso em: 27 maio 2014.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatísticas e Informações. *Déficit habitacional no Brasil*. Belo Horizonte: FJP, 2005.
- _____. *Déficit habitacional municipal no Brasil: 2010*. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 27 maio 2014.
- ILHÉUS (BA). Prefeitura. Lei nº 2.400, de 06 de Agosto de 1991. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Município de Ilhéus. 1991. Disponível em: <http://www.ilheense.com.br/pdf/lei2400_91.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries históricas e estatísticas: taxa de urbanização nacional 1940 – 2010*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 28 maio 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas*. Brasília: IPEA, 2011. (Comunicado IPEA, n, 118).
- LIMA, E. C. *Políticas federais de habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais*. 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) –Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.
- MACHADO, B. M. *Política de Habitação e direito à cidade no município de Embu/SP*. 2008. 200 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) –Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.
- MORAIS, M. da P. *Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil*. São Paulo: Mimeo, 2002.
- NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM HABITAÇÃO. *Plano de Habitação de Interesse Social*. [Itabuna, Ba]: NEPHAB, 2008. Não publicado.
- REZENDE, T. C. *As perspectivas para a indústria da construção civil em 2005*. Brasília: Mimeo, 2005. 1 p.
- RIOS, F. *Políticas públicas e o agronegócio cacau*. Ilhéus, BA: Editus, 2004.
- SAMPAIO, R. de F. *Periferia é periferia em qualquer lugar*. 2007. 108 f. Monografia (Graduação em Comunicação Social) –Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- SANTOS, J. Urbanização e produção de cidades na Bahia: reflexões sobre os processos de estruturação e reestruturação urbana. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v.19, n.2, p. 499-509, jul./set. 2009.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Censo Demográfico 2000: população residente por situação do domicílio e grau de urbanização, segundo os municípios e Territórios de Identidade, Bahia – 1991, 2000 e 2010*. Salvador: SEI, [2010]. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1136&Itemid356>. Acesso em: 5 jun. 2014.

Artigo recebido em 31 de outubro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Polo de Informática de Ilhéus (PII): trajetória, características, percepção de atores e perspectivas para o setor

Angye Cássia Noia*

* Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e mestre em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da UESC. angyecassianoia@yahoo.com.br

Resumo

Este artigo visa analisar a trajetória do Polo de Informática de Ilhéus (PII), destacando os avanços e os entraves, bem como constituir uma percepção comum entre atores locais envolvidos na condução do PII, a fim de verificar avaliações do setor e as perspectivas construídas para seu futuro. Com esse intuito foi realizada pesquisa descritiva, comparativa e documental, com coleta de dados secundários, além de captar depoimentos de atores locais. A pesquisa permitiu a apresentação de um amplo diagnóstico do PII, desde sua implantação até os dias atuais, destacando resultados e entraves observados. A política pública que o fomentou teve um caráter imediatista, sem lastro adequado em infraestrutura local e sem articulação entre mercado e poder público. Os dados demonstram que o PII, com resultados produtivos positivos em grande parte de sua trajetória, encontra-se em estado de declínio e com futuro instável.

Palavras-chave: Interiorização do desenvolvimento. Polo de Informática. Ilhéus. Bahia.

Abstract

This article aims to analyze the trajectory of Polo de Informática de Ilhéus (PII), highlighting the advances and obstacles, as well as a common perception among local actors involved in the conduct of PII, to check reviews of the sector and the prospects for its future constructed. With this objective, was conducted a descriptive, comparative and documentary research, with secondary data collection, in addition to capturing testimonials from local actors. The research allowed the presentation of a broad diagnosis of PII, since its implementation to the present day, highlighting results and barriers observed. Public policy that fostered had an immediate character without proper ballast in local infrastructure and linkages between market and government. The data showed that the PII, with positive production results largely from its trajectory, is in a state of decline and with unstable future.

Keywords: Internalization of development. Informatics industries arrangement. Ilhéus. Bahia.

INTRODUÇÃO

No estado da Bahia, a perspectiva industrialista foi ampliada a partir da década de 1950, devido a uma conjunção de fatores favoráveis: a implantação da Refinaria Landulpho Alves, o surgimento do Banco Nordeste, a Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso e o início do planejamento econômico para o desenvolvimento da Bahia. O apogeu desse processo no estado ocorreu com a construção do Complexo Petroquímico de Camaçari, em 1970. Na década de 1990, a atração de indústrias para o estado passou a ser pautada na guerra fiscal, devido à abertura comercial e à descentralização motivada pela Constituição de 1988, que ampliou os espaços de disputa entre os entes federados, sem uma política para a organização do desenvolvimento nacional e regional (CAVALCANTE, 2008).

Aqueles estados que participaram diretamente da formação e acumulação de riquezas do país, especificamente os estados das regiões Sul e Sudeste, estavam inseridos em um cenário promissor. Os que ficaram à margem do processo, a exemplo da Bahia, viram-se diante da abertura comercial com entrada de capitais estrangeiros, sem infraestrutura socioeconômica e logística consolidadas (BALANCO; NASCIMENTO, 2005; PESSOTI; SAMPAIO, 2009). No caso da Bahia, observa-se, segundo Menezes (2000), que a industrialização assumiu um caráter complementar e dependente em relação à industrialização no Sudeste do país, restringindo-se à produção de bens complementares. Além disso, Pessoti e Sampaio (2009) destacam que a pressão política regional influenciou na espacialização da indústria baiana.

De acordo com Andrade (1987), essa disparidade econômica regional foi sendo confrontada com iniciativas de industrialização coordenadas por políticas públicas que atraíram capitais para a Região Nordeste. Na Bahia, a tentativa de interiorização da diversificação produtiva começou a ser vislumbrada com incentivos à formação de distritos industriais regionais em contraposição à dinâmica

concentradora na Região Metropolitana de Salvador (RMS). Com essa perspectiva, a política estadual de incentivo fiscal e financeiro foi ampliada com a criação, em 1991, do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Bahia (Probahia), abarcando programas específicos voltados para: a indústria de transformação de plástico; a mineração, a metalurgia e a transformação do cobre; a modernização da agricultura no estado e o desenvolvimento do setor de informática em Ilhéus (MENEZES, 2000).

Assim, o fomento à industrialização no município de Ilhéus, com a implantação do Polo de Informática e Eletroeletrônicos de Ilhéus, em 1995, comumente chamado de Polo de Informática de Ilhéus (PII), resulta de ações do governo estadual em prol da interiorização da indústria baiana. As instalações do PII concentraram-se em galpões e áreas disponíveis no Distrito Industrial de Ilhéus, localizado no bairro do Iguape, zona norte da cidade. O distrito foi criado em 22 de novembro de 1973, através do Decreto Estadual nº 23.823. Ao longo dos anos, o espaço foi ocupado essencialmente com as indústrias moageiras de cacau.

Cabe ressaltar que, no período de 2000 a 2005, foi lançado o programa Desenvolve que reforçava a ideia de diversificação produtiva na Bahia. Ao analisar os resultados do referido programa, Pessoti e Sampaio (2009) chegam à conclusão de que os investimentos continuaram concentrados em três segmentos específicos: químico e petroquímico; transformação petroquímica; e atividade mineral e beneficiamento. Destacam, ainda, a influência da intervenção do Complexo Industrial Ford nesses segmentos, ou seja, os investimentos e os resultados continuaram concentrados na RMS.

Com base nesse contexto, Cavalcante (2008, p. 132) avalia que “os esforços e os efeitos identificados parecem estar mais associados ao aparecimento de oportunidades específicas do que propriamente a um processo estruturado de seleção de projetos de investimentos” que se enquadrem ao planejamento estatal do desenvolvimento regional. Assim, pode-se considerar que a ampliação dos

riscos de falta ou insuficiência de planejamento e monitoramento, bem como a descontinuidade das ações governamentais, dentre outros fatores locais e conjunturais, compromete o bom desempenho e a consolidação de vetores de desenvolvimento no interior.

É nesse cenário que a proposta de investigação é direcionada ao município de Ilhéus (BA), que teve sua economia centrada na produção de cacau, enquanto a industrialização passou a receber maior atenção por figurar como um elemento potencial para reversão da crise socioeconômica resultante da infestação do fungo da vassoura-de-bruxa na região, em 1989. Além do acolhimento das propostas de políticas do governo do estado, o município demandava diversificação econômica. Apesar de essa conjunção de propósitos induzir, a princípio, a uma perspectiva de resultados positivos, sabe-se que inúmeros fatores, internos e externos, influenciam a continuidade de projetos de industrialização num cenário como esse.

A partir dessa problemática, busca-se analisar a trajetória do PII, a fim de identificar os avanços e os entraves, bem como captar a percepção de atores locais envolvidos na condução deste, a fim de verificar como avaliam o polo e as perspectivas vislumbradas para o setor. Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa descritiva e comparativa, sustentada em dados secundários de natureza qualitativa e quantitativa. Para captar a percepção dos respondentes acerca do PII, foram realizadas entrevistas em anonimato. Os respondentes foram escolhidos por estarem ligados ao PII, considerando-se os seguintes segmentos: pesquisador, poder público local, sociedade civil organizada e setor privado, visando à diversificação das percepções sobre o PII. Os depoimentos obtidos foram filtrados com o intuito de elencar as visões comuns em relação ao polo, selecionando argumentos que sintetizavam as falas. Esse procedimento foi adotado para agregar as visões e formular uma percepção abrangente sobre o PII, abarcando os diversos aspectos destacados nas diferentes falas.

BREVE HISTÓRICO DE IMPLANTAÇÃO DO PII

O PII, implantado em 19 de junho de 1995, através do Decreto Estadual nº 4.316 (BAHIA, 1995), é constituído por empresas com ênfase em montagem de equipamentos de informática e eletroeletrônicos. Nessa década, o contexto para a interiorização da indústria na Bahia foi viabilizado em função de incentivos e isenção fiscal propostos em políticas públicas como o Probahia (criado em 1991) e o Desenvolve (instituído no ano 2000), sendo que os projetos vinculados a este último concentraram-se na RMS, não impactando significativamente no PII. Seguindo essa mesma linha de incentivos à industrialização, em 05 de dezembro de 2005, o governo da Bahia instituiu, por meio da Lei 9.833 (BAHIA, 2005), o Programa Estadual de Incentivos à Inovação Tecnológica (Inovatec), prevendo abatimento nas contribuições das empresas através de investimentos realizados por meio de convênios firmados com instituições de pesquisa.

As fragilidades infraestruturais, logísticas e de apoio à Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), disponíveis em Ilhéus na época da criação do decreto, já suscitavam críticas. Além dos aspectos fiscais, o governo da Bahia e a prefeitura municipal sustentaram a atratividade de empresas para o PII com a disponibilização de infraestrutura local (ainda que precária) ou espaços para instalação das indústrias e mão de obra barata que mascararam as desvantagens.

Segundo Santos (2005), dentre as desvantagens, podem ser consideradas a localização e as formas de acesso ao principal mercado consumidor de produtos eletrônicos, bem como a proximidade a fornecedores especializados, concentrados nas regiões Sudeste e Sul do país. Essa questão se exacerba com as limitações logísticas do aeroporto e do porto de Ilhéus que não dispõem de terminal alfandegário, impondo a movimentação de cargas via aeroportos de Salvador, Minas Gerais ou São Paulo e uso do modal rodoviário até Ilhéus.

Dentre as condições fiscais atrativas, podem ser citadas a negociação da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), a isenção do Imposto de Renda por dez anos, com possibilidade de expansão de parte dessa concessão, além de negociações da tributação incidente na movimentação de mercadorias, por ser um segmento que necessita de importação de peças e escoamento de produtos finais (CARVALHO, 1998). Destaca-se ainda a redução/isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Serviços (ISS), pelo prazo de dez anos, com possibilidade de prorrogação. Além disso, as indústrias poderiam contar com incentivos federais através da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) (SILVA, 2001).

A isenção ou mesmo a redução da carga de impostos tem a contrapartida normatizada pela Lei de Informática (BRASIL, 2004), do MCT, que prevê o investimento de recursos em P&D e formação de capital humano, como forma de reverter benefícios para a sociedade. No entanto, o Decreto nº 4.316, do governo do estado, não vinculava a obrigatoriedade da aplicação de recursos para P&D no município ou em seu entorno. De acordo com a proposição da Lei de Informática,

[...] para qualquer benefício conseguido, a empresa desloca, anualmente, pelo menos 5% do valor do faturamento bruto obtido com a comercialização de bens e serviços de informática no mercado interno. Destes 5%, no mínimo 2,3% destinam-se, obrigatoriamente, a financiar projetos de pesquisa em Universidades, Institutos de Pesquisa e outras entidades brasileiras de ensino oficial reconhecidas observando-se que percentual não inferior a 1% aplica-se em projetos desenvolvidos por entidades em nível nacional (SILVA, 2001, p. 15-16).

O Decreto Estadual nº 4.316/95 (BAHIA, 1995) foi criado com incoerências locais que prejudicaram a expansão do PII

No caso do PII, a redução de 75% do Imposto de Renda devido foi condicionada a investimentos em P&D de projetos produtivos na Região Nordeste (SILVA, 2001), extrapolando, portanto, as fronteiras do município e do estado da Bahia, dificultando a articulação de processos locais necessários à consolidação do PII, como investimentos em P&D, criação de parcerias e de novas práticas.

Nesse sentido, o Decreto Estadual nº 4.316/95 (BAHIA, 1995) foi criado com incoerências locais que prejudicaram a expansão do PII, com destaque para as empresas que poderiam figurar como âncoras terem se beneficiado de atrativos ofertados para se instalar em outros municípios, a exemplo de uma fábrica da Semp Toshiba instalada na cidade de Salvador. O superintendente da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM), Antônio Carlos Matias, em notícia veiculada no jornal Correio da Bahia (PRODUÇÃO..., 2007, p. 3), informou que, no caso da Semp Toshiba, que pode ser estendido a outras empresas, “a legislação [decreto do Governo do Estado da Bahia] permite que empresas que invistam mais de R\$ 50 milhões e tenham duas linhas de produção distintas possam se instalar fora de Ilhéus e desfrutar dos benefícios fiscais”. Além dessa fragilidade, destaca-se também a desobrigação de investimentos em P&D em Ilhéus ou em suas proximidades, impedindo esforços e condições para a criação de competências locais.

CARACTERIZAÇÃO DA TRAJETÓRIA DO PII

Com base no relatório de avaliação, elaborado pelo governo da Bahia (1999), nos primeiros cinco anos de implantação do PII existiam 12 empresas atuando, sendo a maior parte constituída de micro e pequenas empresas, com exceção da Microtec (Bahiatec) e da Waytec, ambas responsáveis pelas maiores taxas de geração de emprego, 467 e 323

Tabela 1
Emprego e produção das empresas do Polo de Informática de Ilhéus – Jun. 1999

Empresas	Empregos	Produção			
		Valor (1) (Em R\$ 1.000)	Perfil	Destino (2)	
				Brasil	Bahia
Microtec (Bahiatec)	467	51.000	Computadores	95%	5%
Waytec	323	10.260	Monitores e Monitores LCD	100%	
Novadata	8	4.631	Computadores	100%	
Login	6	3.800	Computadores	25%	75%
Bitway	27	3.130	Computadores	30%	70%
Netgate	29	1.378	Computadores	20%	80%
World Express	21	1.193	Computadores	25%	75%
Interlink	10	829	Produtos para redes	91%	9%
Unicoba (3)	25	659	Eletroeletrônicos	97%	3%
Preview	9	600	Computadores	30%	70%
Chipnet	4	353	Computadores	1%	99%
Begônia	41	128	Monitor e Teclado	10%	90%
Total	970	77.961	-	-	-

Fonte: Governo da Bahia (1999, p. 3).

(1) Valores acumulados janeiro-junho de 1999 (pesquisa direta).

(2) A única empresa que atualmente exporta para o Mercosul, através de sua sede em São Paulo, é a Unicoba. Microtec e Begônia estão em fase de preparação.

(3) Eletroeletrônicos produzidos: ferro de soldar, sirene para alarmes etc.

vagas, respectivamente; considerando-se o total de 970 empregos diretos gerados no polo, conforme Tabela 1.

A produção era destinada ao atendimento das demandas do mercado nacional e baiano, gerando, no acumulado de janeiro a junho de 1999, R\$ 77.961 milhões, com a operação das 12 empresas instaladas. No ano anterior, 1998, o valor da produção atingiu US\$ 186.227 milhões (um montante seis vezes superior ao ano de 1997, que teria figurado, portanto, em torno dos R\$ 31 milhões). Esse crescimento exponencial foi um reflexo da fusão entre as empresas Microtec e Bahiatec, com a transferência da linha de produção em operação na cidade de São Paulo para Ilhéus (BAHIA, 1999).

No que se refere à mão de obra empregada no período, o piso salarial era de R\$ 190,00, considerando-se o baixo nível de qualificação exigido, na maioria dos casos os empregados possuíam apenas o ensino médio, dado que o perfil das empresas resumia-se à montagem de equipamentos. De acordo com dados do Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna

(2009), criado em 1998, grande parte dos funcionários era composta por trabalhadores assalariados, destacando-se que os benefícios concedidos pelas empresas eram definidos pela política de cada uma delas. O treinamento dos funcionários para a execução de funções específicas costumava ser efetuado na própria empresa ou através de cursos de capacitação oferecidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). São poucos os empregados que necessitavam ter nível superior por não haver necessidade de pessoal preparado para desenvolver novos processos e produtos. A maior parte destes continua atuando em empresas que possuem Processo Produtivo Básico (PPB)¹, que exige maior preparo técnico (BAHIA, 1999).

Quanto à produção de computadores, a Bitway aumentou seu patamar de 823 computadores (em 1997) para quatro mil unidades em 1998. Pode-se dizer que a Microtec detinha 64,5% de toda

¹ “Empresas com PPB são aquelas que possuem fabricação interna com níveis de valor agregado local compatíveis com as características de cada produto (montagem e soldagem de todos os componentes nas placas de circuito impresso; integração das placas de circuito impresso e das partes mecânicas na formação do produto final, entre outras etapas)” (BAHIA, 1999, p. 2).

produção de microcomputadores do Polo de Informática. De acordo com o relatório (BAHIA, 1999), 32.071 computadores teriam sido produzidos no período. Além dos computadores, foram produzidos 65.791 monitores e 84 mil equipamentos eletroeletrônicos (peças e componentes de baixo valor agregado). A produção de monitores foi iniciada no ano de 1998, pelas empresas Begônia, Microtec e World Express, com aproximadamente 104 mil unidades (BAHIA, 1999).

No ano de 1999, a entrada da Waytec ampliou a produção de monitores em 45 mil unidades, assumindo 68% da produtividade do polo nesta linha, e passou a responder por aproximadamente 13% da demanda nacional de monitores, inclusive os de cristal líquido. Mas, nesse mesmo ano, o PII apresentou queda na produção total, em relação ao ano de 1998, gerando receita por volta de US\$ 125 milhões (BAHIA, 1999).

Mesmo com as fragilidades estruturais, o polo apresentou uma tendência crescente desde o início de sua implantação até o ano de 2007, como pode ser observado na Figura 1. A partir do ano de 2001, o número de empresas foi aumentando, a produtividade do PII foi ampliando-se e o faturamento anual saltou da ordem de R\$ 695 milhões para R\$ 2 bilhões em 2007, melhor resultado obtido na trajetória do polo. No ano de 2008 já se observavam os efeitos da crise mundial iniciada no mesmo ano, visto que as empresas do PII, dependentes da importação de peças para seu funcionamento, demandavam atrativos fiscais para a manutenção de suas operações. Entre os anos de 2009 e 2012, não foram encontrados registros no Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna (Sinec), sendo que, para o ano de 2013, se estima que o PII tenha faturado em torno de R\$ 1,2 bilhão a R\$ 1,3 bilhão (SINDICATO DA INDÚSTRIA DE APARELHOS ELÉTRICOS, ELETRÔNICOS, COMPUTADORES, INFORMÁTICA E SIMILARES DE ILHÉUS E ITABUNA, 2014).

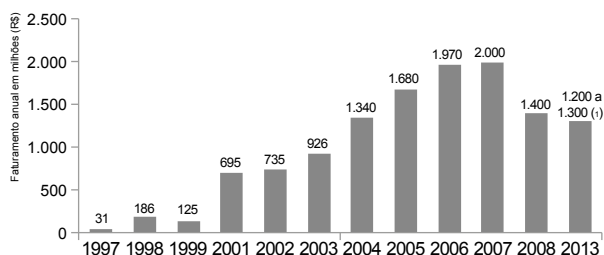


Figura 1
Faturamento anual do Polo de Informática de Ilhéus

Fonte: dados extraídos de Oliveira e Pitombo (2009) e Sindicato das Indústrias de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna (2009, 2014).

(*) Entre R\$ 1,2 bilhão e R\$ 1,3 bilhão. Valor estimado pelo Sinec (2014). Não há registros entre 2009 e 2012.

No que se refere à instalação de empresas, ano de 2004, Santos (2005) informa que o PII era constituído por 44 empresas em operação e seis em fase de implantação. É curioso observar que “64,7% das microempresas foram fundadas entre os anos de 2001 e 2003” (SANTOS, 2005, p. 60), enquanto que as empresas de médio porte instalaram-se entre 1995 e 2000. Santos (2005) explica que essa ocorrência é resultante da maior probabilidade de falência relacionada a microempresas e da pouca dificuldade apresentada aos entrantes desse mercado. Entre os anos de 2001 e 2003, em média, 14 empresas abriram falência, enquanto 15 novas empresas passaram a integrar o polo.

De acordo com o Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna (2009), no ano de 2007 foram gerados 1.642 empregos diretos e 1.600 temporários, distribuídos entre as 74 empresas ativas, crescimento significativo em relação às 12 empresas instaladas até o ano de 1999. Dentre as 74 empresas filiadas até então, três eram do setor de elétrica, 21 de eletrônica, 48 de telecomunicações e duas exclusivas de informática. Do total de empresas em operação, 40 empresas do PII eram beneficiadas pela Lei de Informática. Ainda no ano de 2007, a arrecadação de ICMS teria chegado a R\$ 24 milhões, representando 53% do recolhimento do município. As compras de materiais e peças necessárias ao processo de montagem, efetuadas no estado da Bahia, ultrapassaram

R\$ 130 milhões, as efetuadas em outros estados somaram R\$ 640 milhões, o que demonstra a fragilidade da estrutura existente na região e a incipiência de parcerias e articulações para a consolidação de indústrias no município.

No entanto, a partir do ano de 2008, esse cenário regrediu. Com a crise econômica mundial, o Polo de Informática, constituído de 74 empresas, foi afetado significativamente, com redução da produção e queda imediata do faturamento em R\$ 600 milhões. Cerca de 700 trabalhadores foram desempregados, conforme estimativa realizada pela Secretaria da Indústria e Comércio do Estado da Bahia (OLIVEIRA; PITOMBO, 2009). Os autores informam ainda que cinco empresas relevantes para o PII migraram para outras localidades: a “Megaware e a Cmos-Drak se delocaram para a Grande Belo Horizonte. As outras três, Linear, Sense e Waytec, foram para Santa Rita do Sapucaí”; um pequeno município mineiro, com população em torno de 35 mil habitantes, com o dobro do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* observado em Ilhéus², por ser considerado “vanguarda na indústria eletrônica” e reconhecido como referência em qualidade de mão de obra. De acordo com o Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna (2014), em Santa Rita do Sapucaí, 63 empresas são incubadas, enquanto, em Ilhéus, não há nenhuma, o que indica a necessidade de se firmarem parcerias com instituições de pesquisa.

Além destas, pelo menos seis empresas fecharam as portas, a exemplo da Syntax, Netgate, Notcel e Ecimex. Antes dessa crise, o então secretário de Desenvolvimento Econômico do município de Ilhéus, Alfredo Landim, afirmou que o PII chegou a responder por 50% da arrecadação de ISS. Em 2009,

² PIB *per capita* de Ilhéus equivalente a R\$ 8.782,21. Município de Santa Rita do Sapucaí, PIB *per capita* equivalente a R\$ 16.514,73 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009).

Com a crise econômica mundial, o Polo de Informática [...] foi afetado significativamente, com redução da produção e queda imediata do faturamento

passou a contribuir com apenas 25% (OLIVEIRA; PITOMBO, 2009). Em seu apogeu, o PII chegou a ser responsável pelo atendimento de 20% da demanda nacional de computadores fixos e portáteis e, após a crise, deve estar respondendo por volta de 10% (SINDICATO DA INDÚSTRIA DE APARELHOS ELÉTRICOS, ELETRÔNICOS, COMPUTADORES, INFORMÁTICA E SIMILARES DE ILHÉUS E ITABUNA, 2009). Atualmente, responde por cerca de 7% a 8% da demanda nacional. De acordo com dados de 2014, operam cerca de 30 empresas no Polo, o que representa uma queda superior a 50% do verificado em 2007. Dentre os motivos para a saída das empresas foram citados problemas logísticos, financeiros e o elevado incentivo fiscal oferecido em outras regiões do país (SINDICATO DA INDÚSTRIA DE APARELHOS ELÉTRICOS, ELETRÔNICOS, COMPUTADORES, INFORMÁTICA E SIMILARES DE ILHÉUS E ITABUNA, 2014).

No que se refere ao destino das vendas dos produtos do polo, apesar de os dados serem relativos apenas aos anos de 2000 e 2002, pode-se verificar que as empresas instaladas em Ilhéus estão significativamente voltadas para outros mercados. De acordo com Santos (2005), os mercados local e estadual têm baixa participação como destino de venda quando comparados com o mercado nacional, como pode ser verificado na Tabela 2.

Tabela 2
Destino das vendas das empresas do Polo de Informática de Ilhéus – BA

(%) (1)

Destino	Micro		Pequena		Média	
	2000	2002	2000	2002	2000	2002
Local (Ilhéus)	0,6	13,4	2,2	1,8	20,0	20,0
Estado	42,3	32,5	15,5	16,2	1,0	1,0
Brasil	57,0	52,9	76,7	76,2	79,0	79,0
Exportação	0,1	1,2	5,7	5,9	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Santos (2005, p. 66).
(1) Dentre as 43 empresas instaladas em 2002, o autor utilizou uma amostra de 29 empresas.

Segundo Santos (2005, p. 66), a explicação para esses dados é que

[...] não se está em presença de firmas que se desenvolveram a partir de demandas das empresas localizadas na região. A maioria das firmas do Polo de Informática de Ilhéus nasceu com o foco no mercado nacional. Dois fatores parecem justificar essa orientação estratégica: o reduzido tamanho do mercado regional e o fato de muitas serem empresas que já eram atuantes no mercado nacional.

Além disso, Santos (2005, p. 68) destaca que “o setor de informática é fortemente dependente de transferência tecnológica, o que explica a baixa introdução de novos produtos para o mercado internacional – 5% para as micro e 10% para as pequenas empresas”. O autor informa que as inovações desenvolvidas no PII concentram-se no nível de: “criação de novas formas de acondicionamento dos produtos – frágeis e de alto valor, seguida das inovações nos desenhos dos produtos”. Percebe-se um elevado grau de dependência das empresas instaladas no PII, no momento em que o autor identifica as fontes de informação utilizadas por essas na geração de inovações, a saber:

[...] o departamento de P&D da empresa foi considerado como sem importância por 64,7% das microempresas e por 60% das pequenas empresas; 64,7% das microempresas consideraram sem importância as universidades e centros tecnológicos como fonte de informação, sendo o percentual ainda maior para os institutos de pesquisa e centros de capacitação profissional, com 88,2% das empresas não apontando qualquer importância. Para as instituições que realizam testes, ensaios e certificações, o percentual chegou a 94,1% (SANTOS, 2005, p. 71-72).

O alto grau de importância para o processo de inovação foi atribuído pelas microempresas às seguintes fontes de informação: 70,6% a clientes e área de produção; 64,7% a fornecedores; 58,8% a feiras, exposições e lojas, e 52,9% a áreas de

vendas e marketing. As pequenas empresas também apresentaram uma percepção de alta importância dessas mesmas fontes (SANTOS, 2005). Muito provavelmente não se pode atribuir esse comportamento à falta de consciência dos empresários, mas às restrições contributivas que os interesses destes estabelecem na possível “dinâmica de industrialização” de Ilhéus. Isto é, atende às expectativas dos atores que estão operando a continuidade do perfil de montadoras, quando seria conjuntamente promissor também o fomento em P&D – expandindo a agregação de valor ao produto por conhecimento embutido nos processos de produção. Conforme dados do Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna (2014), as empresas Positivo, Daten e Login, que estão atuando no PII, têm direcionado mais investimentos para a produção de *softwares*. Não é possível afirmar que inexista interesse dos empresários e demais atores envolvidos em verticalizar o segmento; entretanto, a mudança de cenário (ações, estrutura e interesses) exige parcerias sólidas e produtivas entre agentes do setor público, da iniciativa privada, de instituições de pesquisa e sociedade civil, a fim de repensar os rumos do setor.

Nesse sentido, apesar de o Decreto 4.316/95 (BAHIA, 1995) ter incentivado a atração de empresas para o município de Ilhéus, deixou brechas para a continuidade das falhas operacionais e de articulação observadas desde a instalação do polo. Além disso, a não obrigatoriedade de investir em P&D na região dificultou a geração de processos estruturantes e dinamizadores da atividade. Uma mudança significativa nesse contexto ocorreu com o Decreto nº 14.033 de 2012 (BAHIA, 2012), determinando a todas as empresas do PII investirem 0,25% do faturamento bruto anual em algum centro de pesquisa e desenvolvimento do estado da Bahia, a exemplo da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Informática e Eletroeletrônico de Ilhéus (Cepedi),

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), incubadoras, dentre outros. Esses níveis de investimento deveriam ser realizados de acordo com as peculiares de cada empresa (SINDICATO DA INDÚSTRIA DE APARELHOS ELÉTRICOS, ELETRÔNICOS, COMPUTADORES, INFORMÁTICA E SIMILARES DE ILHÉUS E ITABUNA, 2014).

ENTRAVES OPERACIONAIS: LOGÍSTICOS E INFRAESTRUTURAIS

Dentre os entraves operacionais observados desde a implantação do PII até o ano de 2003, destaca-se a dificuldade em contratar mão de obra especializada, principalmente para as pequenas e médias empresas que, em geral, se instalaram no início. Nesse caso, as microempresas foram beneficiadas pela entrada tardia, visto que as demais já haviam investido em cursos de treinamento para funcionários. As dificuldades mais comuns a todas elas foram: produzir com qualidade e obter capital de giro (SANTOS, 2005).

De acordo com o relatório do governo da Bahia (BAHIA, 1999), o setor de eletroeletrônicos tem vulnerabilidade logística em função da dependência de importação de peças e componentes, sofrendo prejuízos com a desvalorização cambial. O Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna (2009) destaca que os desajustes logísticos não são apenas entraves operacionais para as empresas já instaladas, mas também figuram como um desestímulo a novos entrantes. Em função das inadequações no porto e aeroporto em funcionamento no município de Ilhéus, ocorre um consequente deslocamento do eixo logístico, e Ilhéus deixa de arrecadar os impostos das movimentações de mercadorias (escoamento nacional, importação de peças e exportação de bens).

Na avaliação de Gentil Pires [presidente do SINEC], os dois maiores obstáculos que

emperram a consolidação definitiva daquele complexo [PII] permanecem os mesmos de 12 anos atrás (o polo foi criado oficialmente por decreto estadual de 1995). O primeiro problema é relacionado à logística, ao recebimento de insumos e escoamento de nossos produtos. Como Ilhéus até hoje não possui um porto com rotas regulares de navios ‘contêineres’ e nem um aeroporto alfandegado, dependemos de Salvador ou de outras capitais (Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Vitória) para a importação e exportação. Isso eleva nossos custos e prejudica a competitividade das indústrias locais. O outro grave entrave para o desenvolvimento do polo e atração de novas empresas, segundo Pires, está na esfera da educação, da capacitação profissional: Ilhéus e região não oferecem cursos técnicos (nível médio) e tecnológicos (superior) nas áreas de eletroeletrônicos. Nossas indústrias precisam importar mão de obra qualificada de outras praças. Isso desestimula novos investimentos. Se tivéssemos esses cursos aqui, a demanda seria alta, porque o estudante já teria praticamente assegurado estágio e emprego no polo (PRODUÇÃO..., 2007, p. 1).

Dentre as propostas do Sinec para a superação desses gargalos, podem-se citar algumas urgentes. No porto em funcionamento – realizar aprofundamento da área de atracação para 12 metros, construir mais 300 metros de cais e ampliar a área do retroporto (armazenagem) em 100 mil m²; sendo que esses benefícios não se limitariam a atender às necessidades do PII, mas também a outros produtos do estado, como soja, carne, frutas, chocolate, minério, calçados e celulose, melhorando também as condições para o atracamento de navios de cruzeiro (turismo). Além disso, vem sendo solicitada a construção de um aeroporto internacional, com segurança e capacidade de movimentação de cargas industriais, com base alfandegária, garantindo o desembarço mais rápido no recebimento e venda

de peças, materiais e produtos, por estar no mesmo município de operação das empresas. No que se refere ao transporte rodoviário de mercadorias, o Sinec evidencia a demanda pela recuperação das rodovias que dão acesso ao município, como a duplicação da rodovia BA-415 (Ilhéus/Itabuna) e construção de um semianel rodoviário (SINDICATO DA INDÚSTRIA DE APARELHOS ELÉTRICOS, ELETRÔNICOS, COMPUTADORES, INFORMÁTICA E SIMILARES DE ILHÉUS E ITABUNA, 2009).

Ainda quanto aos entraves na infraestrutura do distrito industrial, o espaço onde a maioria das empresas está instalada também é precário. É necessário implantar saneamento básico adequado, melhorar a circulação de transporte público na área, a iluminação e a segurança, fazer novas terraplanagens para a oferta de terreno e recuperar pistas de rolamento, como pode ser observado nas figuras 2 e 3. Segundo a fonte (BLOG PIMENTA, 2013) onde foi obtida a Figura 3, a precariedade das pistas teria gerado empecilhos, no ano de 2013, para a circulação de ônibus municipais no distrito, dificultando o acesso dos funcionários às empresas.

Além dos problemas infraestruturais, foi evidenciado, ainda no ano 1999, a necessidade de fomentar a verticalização local de segmentos na produção de componentes como, por exemplo, “frame de isopor (proteção interna das embalagens), caixas de papelão, sacos plásticos, etiquetas, manuais impressos, monitores, placas impressas, chassis, memórias, cabos, conectores, gabinetes, fontes, estabilizadores e teclados” (BAHIA, 1999, p. 6), todos adquiridos no mercado nacional. De acordo com o então presidente da Bitway, Martial Câmara (OLIVEIRA; PITOMBO, 2009), o setor chegou a ficar cinco meses sem montar computador pela falta de placas-mãe no Brasil. No país, apenas três indústrias fabricam a peça. As empresas sofrem também com a falta de componentes como o Hard Disk (HD) e processadores, assim como os gravadores de DVD, só encontrados na Ásia (OLIVEIRA; PITOMBO, 2009). Os principais centros de importação de peças são Estados Unidos e Taiwan. “Existem empresas [no PII]



Figura 2
Estado da pista no distrito industrial

Fonte: Sindicado das Indústrias de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna (2009).



Figura 3
Estado de uma das pistas principais de acesso a empresas do PII

Fonte: Blog Pimenta (2013).

que importam mais de 90% dos seus componentes no mercado externo e geralmente de um único fornecedor” (BAHIA, 1999, p. 6).

Segundo Oliveira e Pitombo (2009), ao reivindicarem apoio do governo da Bahia para solucionar problemas, o secretário da Indústria e Comércio, Rafael Amoedo, argumentou que a queda na arrecadação do estado desencadeou redução das expectativas de investimento, prometendo apenas a aplicação de R\$ 2 milhões em melhorias infraestruturais, que não foram executadas. Segundo justificativa de Gentil Pires, presidente do Sinec, após a crise de 2008, as empresas ficaram descapitalizadas

e os planos de crédito emergenciais concedidos eram limitados e com altas taxas de juros, como as praticadas em bancos privados, não estimulando a adesão dos empresários. Ele argumentou também que as ações têm figurado como paliativos e que o funcionamento do polo exige grande dinamicidade, principalmente na movimentação de cargas. Exemplificou ainda a necessidade de capital de giro e financiamentos através da produção de *laptops* (computadores portáteis). “Para cada R\$ 1 milhão faturado com *laptop*, são necessários R\$ 5 milhões de capital de giro para importar componentes”. Além das questões estruturais, o Sindicato da Indústria de Aparelhos Elétricos, Eletrônicos, Computadores, Informática e Similares de Ilhéus e Itabuna (2014) destaca que algumas empresas do polo têm sofrido os impactos das rápidas mudanças tecnológicas no mercado, visto que os *tablets* e os *smartphones* têm contemplado grande parte das demandas e expectativas dos usuários em um único aparelho. Outra questão é que grande fatia do mercado do polo na linha de *desktops* hoje vem do governo e de corporações. As empresas estão tentando se adequar, mas não possuem recursos e infraestrutura para reações tão rápidas.

Quanto ao perfil funcional e organizacional do PII, Santos (2005) avalia que pode ser considerado um arranjo produtivo local frágil, “em estado embrionário, pois alguns elementos estão pouco desenvolvidos ou são inexistentes” (SANTOS, 2005, p. 83), mas não pode ser considerado como um sistema produtivo local. Para alcançar essa conclusão, o autor fez uso complementar, em sua pesquisa, da concepção concorrencial, a fim de encontrar justificativas para a instalação de empresas (com perfil de montadoras) num espaço vulnerável em aspectos logísticos e infraestruturais. A esse respeito, a questão concorrencial atribuiria o peso da atratividade da isenção fiscal prolongada como forma de reduzir custos de produção e competir por

“Para cada R\$ 1 milhão faturado com laptop, são necessários R\$ 5 milhões de capital de giro para importar componentes”

preços. Além disso, possibilita que recursos que seriam alocados em cobranças tributárias sejam revertidos para investimento na base produtiva ou aprimoramento de processos de produção.

Conforme Vargas (2002) citado por Santos (2005, p. 50, grifo nosso) os sistemas produtivos locais seriam “aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, operando em atividades correlacionadas e que apresentam *vínculos expressivos* de articulação, interação, cooperação e aprendizagem”. Além disso, dessa interdependência com vínculos consistentes esperam-se, como efeitos constantes, “interação, cooperação e aprendizagem, *com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena*, da competitividade e do desenvolvimento local” (ALBAGLI; BRITO, 2003 apud SANTOS, 2005, p. 50, grifo nosso). Na concepção de arranjo produtivo local, é mais fluida a noção de integração na rede, não sendo esperados vínculos sólidos. Assim,

[...] um arranjo produtivo local corresponde a uma aglomeração de empresas ou associações próximas territorialmente, agrupadas com o objetivo de realizar atividades produtivas em comum, onde se observa uma integração (mesmo que incipiente) entre empresas, governo, universidades, centros de treinamento, órgãos de pesquisa e financiamento. Esse tipo de interação rende aos participantes benefícios, como redução de custo na produção, acesso a novos mercados e tecnologias, aumento do poder de barganha e troca de experiências (SANTOS, 2005, p. 49).

Partindo desses pressupostos e de resultados de pesquisa, Santos (2005) infere a constituição frágil do PII a partir das seguintes características:

1. A competitividade atual do PII apoia-se, unicamente, em incentivos fiscais e no custo da mão de obra e não em fatores sistêmicos.

2. As desvantagens locacionais mais salientes são: o mercado consumidor limitado, a baixa complementaridade entre as empresas, a ausência de centros de pesquisa e a carência de mão de obra qualificada.
3. A natureza dos vínculos existentes entre os atores indica que os desenhos institucionais apresentam um alcance limitado no sentido de engajá-los em esquemas de cooperação mútua ou em processos de aprendizado interativo.
4. Inexiste uma instituição capaz de reter e desenvolver o processo de governança. Tais características colocam em xeque o futuro do Polo de Informática de Ilhéus. Sua sustentabilidade, no longo prazo, está condicionada a uma maior capacidade de articulação e negociação dos atores locais com outras instâncias com o objetivo de diminuir deficiências, estimular encadeamentos e, assim, gerar maior eficiência econômica (SANTOS, 2005, p. 83).

Mesmo na condição de arranjo produtivo frágil, pode-se considerar que o PII demonstrou em parte de sua trajetória, notadamente até o ano de 2007, certo potencial de expansão produtiva e geração de emprego, renda e tributos, bem como potencial para contribuir com a dinamização da economia local. No entanto, a confiança excessiva depositada na atratividade fiscal, além de frágil, é temporária, dura apenas enquanto os benefícios e isenções estiverem sendo interessantes do ponto de vista dos custos de produção, não gerando nenhum tipo de vínculo com o espaço ocupado.

PERCEPÇÃO DE ATORES LOCAIS SOBRE O PII

Instituições e parcerias

No momento de implantação do PII, não havia estrutura de pesquisa nem capital humano formado

para dar suporte às demandas do polo, nem mesmo planejamento local/regional ou parcerias firmadas para tal empreendimento. Na época, a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), única instituição de ensino superior público, não dispunha de cursos de graduação que poderiam servir de suporte para a formação de mão de obra especializada para o polo. As instituições privadas existentes também não forneciam profissionais na área. Na UESC, os cursos que poderiam colaborar com o polo começaram a ser criados no final da década de 1990. No ano de 1999, foi aprovado o curso de Ciência da Computação, em 2004 foi aprovado o curso de Engenharia de Produção e, em 2010, após o incentivo do Governo do Estado da Bahia, foram criados quatro cursos de Engenharia (elétrica, mecânica, civil e química), com início das turmas em 2011.

Esse descompasso entre a criação e o fomento dos empreendimentos do PII e a realidade local ratifica as reclamações dos empresários em relação à falta de mão de obra especializada. A região não dispunha de capital humano diversificado e suficiente, dentre outras carências já discutidas, para a verticalização e a consolidação do PII, reduzindo-se apenas à proposta inicial de montadoras de produtos. Com a ausência desse capital, de instituições conjugadas e de melhorias infraestruturais ficaram em estado de latência as oportunidades de expansão desse segmento produtivo. A mão de obra empregada no PII, em sua trajetória, concentrou-se em pessoas com menor nível de formação, treinadas para execução de ações repetitivas, por ter sido mantido o perfil de montagem de produtos.

O PII passou a ter espaço e agentes representantes dos interesses dos empresários em 1998, com a criação do Sinec. Vislumbrando um espaço para a geração de P&D, foi fundado o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Informática e Eletro-Eletrônico de Ilhéus (Cepedi), em setembro de 2001, credenciado pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, através da Resolução nº 97, de 21 de novembro de 2002 (CENTRO DE PESQUISAS E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO EM

INFORMÁTICA E ELETRO-ELETRÔNICOS DE ILHÉUS, 2010), na condição de associação civil sem fins lucrativos. Os objetivos para sua criação foram: “realizar pesquisas, desenvolver projetos, sistemas e produtos, oferecer treinamento e consultoria em Tecnologia da Informação (TI), visando ao desenvolvimento e à inovação no setor, sob os incentivos da Lei de Informática” (CENTRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM INFORMÁTICA E ELETRO-ELETRÔNICO DE ILHÉUS, 2010,). Em setembro de 2004, com base em necessidades do PII, foi criada a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica de Ilhéus. Embora instalado no mesmo município, o Cepedi manteve níveis insatisfatórios de parcerias com a iniciativa privada. Conforme Santos (2005), as empresas mantiveram os contatos de pesquisa já firmados com outras instituições de outros estados. No ano de 2004, teriam conseguido firmar parcerias com apenas dez empresas; em 2009 esse cenário piorou, passando para apenas duas empresas do PII (CENTRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM INFORMÁTICA E ELETRO-ELETRÔNICO DE ILHÉUS, 2010).

A respeito do baixo interesse em investimentos em P&D na região, Santos (2005, p. 70) pondera que a manutenção de projetos de P&D, com laboratórios experientes instalados fora do aglomerado, explica “a baixa interação entre os agentes no que diz respeito tanto ao desenvolvimento das capacidades tecnológicas quanto à aliança estratégica em outras atividades tecnológicas”. O autor argumenta que essas instituições locais não se apresentam como essenciais para a geração de informações para o polo.

Esse cenário é reflexo do Decreto nº 4.316/95 (BAHIA, 1995), que garantia o usufruto de benefícios fiscais com realização de investimentos em P&D em qualquer lugar do país. No ano de 2012 ocorreu uma mudança significativa nesse sentido, com o Decreto nº 14.033, que alterou o anterior, ao indicar que, para fazer jus aos benefícios fiscais, as empresas instaladas no PII devem investir ao menos 0,25% do valor das vendas e transferências dos

produtos industrializados no Programa Estadual de Incentivo à Inovação Tecnológica (Inovatec), para aplicação em instituições de pesquisa do estado da Bahia. Essa ação viabilizaria o início de parcerias com a UESC, visto que pesquisadores poderiam ter acesso a recursos para a condução das pesquisas, antes inviabilizadas por não haver regulamentações para este fim. Entretanto, o processo burocrático entre os investimentos realizados pelas empresas e a programação e execução de gastos da universidade ainda são desconhecidos e demandam melhorias, o que dificulta a garantia de eficiência e eficácia nos resultados do processo. Além dessa baixa articulação com instituições de pesquisa, Santos (2005, p. 80) destaca que não foi estruturada uma cultura cooperativa entre as empresas instaladas no PII, ao evidenciar que

[...] mais de 80% das microempresas considerou nula a importância de parcerias realizadas no PII para compra de insumo e equipamentos, e/ou melhorias na qualidade do produto, no desenvolvimento e nas condições de fornecimento dos produtos, nos processos produtivos e na capacitação dos recursos humanos. Para elas, a principal finalidade da cooperação é a realização de reivindicações. Uma forma de cooperação, que acontece informalmente e foi registrada por muitas empresas, é a troca de insumos, partes e peças de computadores entre as mesmas [...] para atender aos pedidos. Enfim, o atual desenho institucional do PII apresenta um alcance limitado no sentido de engajar os atores locais em esquemas de cooperação mútua ou em processos de aprendizado interativo.

Como avaliações conclusivas a respeito das instituições, parcerias e incentivo à inovação, os respondentes concordam que:

No que tange aos resultados efetivos [do PII], não corresponde com as cordialidades dispensadas pelos órgãos contatados [federal, estadual e municipal, ao longo da trajetória

do polo]. Entre as dificuldades constatadas estão a rotatividade nos cargos políticos e, em consequência, de seus assessores, a integração entre as secretarias, a burocracia e a falta de interesse. (informação verbal)³.

Em relação às articulações com centros de pesquisa e a Universidade, para o desenvolvimento de projetos de P&D, o entrave mais comumente observado é a resistência das empresas em investir. O Estado é omissivo, lento e capitalista. Como o sistema local é desunido e cada um cuida de seus interesses, não se constrói ligações fortes para pressionar o Estado a cumprir o seu papel de regulador e financiador de políticas públicas. Fala-se muito no desenvolvimento do setor produtivo, mas pouco se faz para criar as condições mínimas e necessárias para que isto aconteça. São vários os diagnósticos realizados no polo no intuito de levantar perspectivas, gargalos e viabilidades, entretanto, esses diagnósticos não são efetivados ou levados em consideração. Talvez pela demora na sua confecção ou mudança política. (informação verbal)⁴.

Gomes (1995) verifica que, no Brasil, os desenhos institucionais para arranjos produtivos como os polos tecnológicos são muito problemáticos sob o ponto de vista político-institucional, ganhando ênfase apenas na década de 1990. Segundo o autor, [...] diferentemente do que ocorre nos países centrais, a tentativa de transposição de política ou de mecanismos nos chega numa situação muito mais precária, pois, além de temporalmente defasada, depara-se com um ambiente no qual a maioria dos agentes político-institucionais, estruturas e instrumentos está em processo de constituição. Como exemplo bastante ilustrativo, podemos recorrer a uma das ideias fundamentais que permeiam a ideia de

polos tecnológicos, qual seja a formação de redes de relacionamento, ou *networks*, entre os diversos agentes envolvidos. Contextualizando para o caso brasileiro e, possivelmente, no caso dos demais países periféricos, tem-se uma situação na qual é preciso não apenas “conectar” os vários agentes – político, institucional, tecnológico, burocrático, financeiro etc, que compõem a rede: antes, é preciso construí-los (GOMES, 1995, p. 4).

A esse contexto é importante incluir as discontinuidades nas políticas públicas. Gomes (1995) identifica que, para um polo, quanto maior for sua dependência de apoio político mais sua trajetória se torna instável com cada substituição de governo, principalmente nos níveis municipal e estadual. Assim, os polos tecnológicos “não devem ser tomados, de forma irrealista, como instrumentos privilegiados de promoção do desenvolvimento industrial e econômico local/regional” (GOMES, 1995, p. 2). Para que atenda a seus propósitos, é preciso comprometimento das esferas públicas, privada, sociedade civil e instituições de pesquisa.

Dessa forma, a realidade atual do PII demonstra que o perfil de empresas voltadas para a montagem de produtos não foi superado. Não se verifica uma convergência de ações e fatores necessários para a promoção e a manutenção de parcerias entre as empresas do setor privado, o poder público local e as instituições de pesquisa, a fim de expandir as funções forjadas com a implantação do PII. Por sua vez, ficam evidentes as falhas resultantes de uma política pública pontual, com a criação de um polo sustentado nas proposições constantes no Proba-hia, mas que não contou com diagnóstico suficiente de potencialidades locais/regionais, investimentos planejados, acompanhamento e ajustes de processos e ações estruturantes de médio e longo prazo.

Perspectivas para o setor

As perspectivas para o setor de informática e eletroeletrônicos em Ilhéus estão sustentadas em

³ Trecho de entrevista realizada com representantes do setor privado, do setor público, pesquisadores e representante da sociedade civil.

⁴ Trecho de entrevista realizada com representantes do setor privado, do setor público, pesquisadores e representante da sociedade civil.

expectativas de solução de problemas estruturais, operacionais e logísticos existentes desde a criação do PII. Esses entraves desestimulam a atratividade de novas empresas, visto que apenas a guerra fiscal efetuada não tem sido suficiente para enfrentar as estratégias utilizadas por outras regiões do país. Dentre as falas selecionadas de atores locais, observa-se que estes enxergam os avanços alcançados e reconhecem a persistência de problemas que demandam articulações firmes e um planejamento consistente que revertam e melhorem a realidade em que se encontra o polo. Acerca da mão de obra, da infraestrutura e da operacionalidade do PII, concordam que:

Avançamos de forma significativa na preparação de nossos funcionários, não existia em nossa região mão de obra operacional especializada; hoje temos o orgulho de ter uma boa mão de obra [...]. A formação de técnicos em informática e em eletroeletrônicos altamente qualificados permitiu que várias microempresas de prestação de serviços pudessem ser criadas. Nossas grandes limitações e fragilidades são, em especial, a logística e a infraestrutura básica. A logística interfere diretamente nos custos dos equipamentos, consequentemente, na margem de lucro das empresas. A “concorrência” é acirrada no setor. A infraestrutura do distrito industrial é caótica. Há necessidade de terraplanagem no distrito visando criar condições de instalação de novas empresas; estabelecer um sistema de saneamento básico compatível; estabilidade no fornecimento de energia elétrica; segurança e pista de rolamentos. (informação verbal)⁵

Sobre o potencial do segmento, os resultados do polo foram avaliados considerando-se o perfil da intervenção estatal quando da criação do PII, sem posterior acompanhamento continuado. Para

alguns atores locais, os resultados ao longo do tempo são autoexplicativos quanto ao potencial de contribuição do segmento, visto que o PII chegou a ser destacado como um dos maiores polos industriais do Nordeste.

[O PII] surgiu improvisado inicialmente, mas é uma realidade. Muita gente não sabe que temos um dos maiores polos industriais do Nordeste em Ilhéus. O poder local poderia se organizar mais para extrair benefícios. A existência do polo envolve decisões sobre carreiras, auxiliou inclusive a implantação das engenharias [na UESC]. O fato de haver o polo já é importante, mas pode ser muito melhor aproveitado, trazendo-se um investimento maciço para formação de pessoal. Agora temos o IFBA [Instituto Federal da Bahia] instalado aqui e os cursos escolhidos estão ligados às necessidades do polo. A região foi muito rica [remetendo-se à cultura do cacau], mas muito pouco foi transferido para a formação de pessoas. [Assim,] conseguir chegar até onde chegou [o polo], sem nada do que foi prometido, demonstrou um potencial de organização do setor, o potencial da região em atrair estabelecimentos [dessa natureza]. Se metade das promessas tivesse sido cumprida, seria um dos maiores polos do Brasil. A grande fragilidade, e aí não é só uma questão do polo, foi a falta de capacidade do governo do estado de fazer um planejamento das ações de todas as variáveis possíveis a serem levadas em conta e das promessas a serem cumpridas. Não é um problema só do estado. A terra já estava arrasada [refere-se à crise do cacau] e precisava-se de um novo vetor econômico, e foi muito boa a ideia. A impressão que tenho é de que a coisa [o PII] deu mais certo do que se esperava. (informação verbal)⁶.

⁵ Trecho de entrevista realizada com representantes do setor privado, do setor público, pesquisadores e representante da sociedade civil.

⁶ Trecho de entrevista realizada com representantes do setor privado, do setor público, pesquisadores e representante da sociedade civil.

Por sua vez, alguns atores constroem uma visão distinta e evidenciam a limitação de expansão do polo em função de ser apenas um arranjo frágil de empresas montadoras, com reduzido potencial de verticalização das atividades. Não vislumbram a expansão de P&D por considerarem que o PII não foi fundado com esse intuito, como pode ser observado a seguir:

O polo, enquanto alternativa de desenvolvimento, ainda não se efetivou, está sendo mais legitimado discursivamente. Quantas patentes, registros de software ou produtos foram criados ou desenvolvidos pelo polo? O que se criou de efetivo em P&D na região? Apenas se montam máquinas importadas. Geram-se empregos, pagam-se impostos e só. Além disso, também pode ser considerada uma dinâmica esparsa proveniente de oportunidades de mercado. Entendo que passa também por este caminho. (informação verbal)⁷.

Nesse sentido, os entrevistados consideram que, diante das limitações existentes e da manutenção de problemas não solucionados, existe uma tendência de declínio acentuado do polo por dois motivos:

[Primeiro,] o encolhimento do polo como um todo, o Distrito Industrial de Ilhéus está cada vez menor. As empresas como a Megaware, única fabricante de monitores sensíveis ao toque no Hemisfério Sul, a Netgate, a Bitway, genuinamente de Ilhéus, e a Leadership, todas elas ou deixaram de existir ou se estabeleceram em outros locais e não tivemos nem temos horizonte de ter empresas âncoras instaladas localmente. [Segundo,] a falta de atrativos que estejam além dos benefícios fiscais – o único atrativo local são os benefícios fiscais, que já não são tão atrativos assim. A migração para outros estados aponta que existem outros meca-

nismos de atração para as empresas. (informação verbal)⁸.

“Assim podemos afirmar que o polo de Ilhéus é um mero montador de máquinas, com olhos vendados para o processo de inovação aberta, e sucumbirá tão logo se esgotem as cessões governamentais ou uma crise no setor lhe seja apresentada” (informação verbal)⁹.

O conjunto das perspectivas captadas conforma uma trajetória construída com esforço contínuo para a superação de obstáculos diante da insuficiência no cumprimento de papéis de diversos atores envolvidos no processo. Para resultados mais positivos e duradouros, seria necessária a construção de uma articulação efetiva, que não foi empreendida e que não é efetivada com rapidez e facilidade – cada instância envolvida tem sua lógica e limites de atuação. Obter convergência de propósitos é, nesse sentido, algo complexo.

Assim, enquanto para algumas pessoas o PII não passa de um arranjo de montadoras sem grandes perspectivas, grande parte sustenta expectativas positivas em um futuro com cenários econômicos, interno e externo, mais favoráveis, dado o perfil operacional do polo. Além disso, espera-se a realização de grandes obras de infraestrutura pensadas para a região, que comporão o divulgado Complexo Intermodal, a ser instaladas no município de Ilhéus: a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), um aeroporto internacional, o Porto Sul e uma zona de processamento de exportação. Almeja-se o funcionamento de uma base alfandegária para facilitar o escoamento nacional e internacional de mercadorias e o recebimento de peças importadas.

Entretanto, as discussões em torno desse complexo já vêm sendo empreendidas com afinco há cerca de seis anos, juntamente com outras obras como a duplicação da rodovia Ilhéus-Itabuna, a construção de uma nova ponte, ligando o bairro Pontal ao centro

⁷ Trecho de entrevista realizada com representantes do setor privado, do setor público, pesquisadores e representante da sociedade civil.

⁸ Trecho de entrevista realizada com representantes do setor privado, do setor público, pesquisadores e representante da sociedade civil

⁹ Trecho de entrevista realizada com representantes do setor privado, do setor público, pesquisadores e representante da sociedade civil.

de Ilhéus, e o fornecimento de gás natural ao município. Segundo a Bahiagás (2013), as obras do gasoduto Itabuna-Ilhéus, que compreenderá 36 km, foram iniciadas em outubro de 2013 e está orçada em R\$ 50 milhões, com previsão de conclusão no prazo de dois anos. Esta obra está vinculada ao Programa Gás no Eixo Sul, visando à interiorização do gás natural e ao atendimento das demandas que advirão da implantação do Complexo Intermodal.

Alguns processos já começaram a ser executados, mas são lentos e precisam passar por uma série de procedimentos burocráticos e disputas em arenas políticas, de tal forma que ainda há pendências significativas a serem resolvidas e não há previsão segura para o início do funcionamento do complexo, bem como da gestão dos possíveis impactos para a região. Assim, o PII encontra-se em um cenário de fragilidade e possível declínio, visto que só a guerra fiscal, somada à mão de obra barata disponível, não tem sido suficiente para a manutenção das empresas na região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados apresentados acerca da trajetória do PII, observa-se que pouco foi feito, em níveis estadual e municipal, para estruturar o polo. O Decreto de criação nº 4.316/95 e a guerra fiscal deveriam ter sido encarados apenas como instrumentos imediatistas de atração. Posteriormente, para que houvesse uma real interiorização do desenvolvimento através da expansão industrial, historicamente concentrada na RMS, o PII teria que ser acompanhado por um planejamento estratégico. Criar condições não só para a manutenção e a atração de novas empresas com perfil de montadoras, mas também a articulação entre mercado, poder público e instituições de pesquisa para o fomento de P&D. No entanto, a incipiente atuação

do governo do estado demonstra que esse não era o objetivo; a política foi construída e executada, porém não foi acompanhada, avaliada e aprimorada.

Fica evidente que a fragilidade estrutural e operacional do PII resulta também de falhas, incipiente intervenção ou omissão de órgãos gestores locais, sindicatos, empresários e instituições de pesquisa

Além disso, fica evidente que a fragilidade estrutural e operacional do PII resulta também de falhas, incipiente intervenção ou omissão de órgãos gestores locais, sindicatos, empresários e instituições de pesquisa. O PII não é monitorado a contento por

seu sindicato ou pela prefeitura do município, visto que não se consegue obter dados organizados, diversificados e detalhados que sejam capazes de traduzir fielmente a sua trajetória. O Sinec limita-se à representação de interesses dos empresários, as demais questões passam a ser consideradas específicas da atuação de cada empresa.

Tal fato sugere que as empresas costumam atuar individualmente, cadastrando-se para usufruir dos benefícios fiscais, sem que os gestores locais se preocupem com a contrapartida das empresas e os impactos das saídas destas quando os incentivos deixam de ser relevantes. Mesmo com o potencial de faturamento e arrecadação do PII, observados ao longo do tempo, após 19 anos de sua implantação, observam-se as mesmas reclamações quanto aos problemas logísticos e infraestruturais. Uma sucessão de ações imediatistas, desconexas, de efeito positivo temporário, acaba gerando custos econômicos e sociais e pouco enraizamento de benefícios para a reprodução da dinâmica econômica e social futura do município.

Nesse sentido, as visões de atores locais acerca do PII seguem o mesmo direcionamento, não demonstram convergência de diálogos, são superficiais, sem perspectivas estratégicas e de mercado e não refletem conjugação de esforços e ações para a reversão dos entraves. Cada ator fala sustentado em suas visões, interesses e espaço de ação. A falta de articulação, de formação de parcerias, de preparação do ambiente estrutural, econômico, político

e institucional inviabiliza a consecução e a durabilidade de resultados positivos com políticas como o Probahia, construídas de “cima para baixo” sem alicerces operacionais e monitoramento devido. Assim, o futuro das atividades do PII é instável, com riscos de declínio ainda maior, a não ser que consiga se sustentar caso o cenário econômico nacional e internacional torne-se favorável ao segmento, considerando-se também o ritmo de atuação e de resultados das demais regiões brasileiras produtoras de eletroeletrônicos. Por último, a implantação do Complexo Intermodal seria peça-chave para a criação de atrativos condizentes com a manutenção e a expansão dos empreendimentos e atividades desse setor, atraindo sucessivamente novas indústrias.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. *Geografia econômica do Nordeste: o espaço e a economia nordestina*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1987.
- BAHIA. Decreto nº 4.316 de 19 de junho de 1995. Dispõe sobre o lançamento e o pagamento do ICMS relativo ao recebimento, do exterior, de componentes, partes e peças destinados à fabricação de produtos de informática, eletrônica e telecomunicações, por estabelecimentos industriais desses setores, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, jun. 1995. Disponível em: <<http://governoba.jusbrasil.com.br/legislacao/81244/decreto-4316-95>>. Acesso em: 19 jun. 2014.
- BAHIA. Decreto 14.033 de 15 de junho de 2012. O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto nos Convênios ICMS 118/11, 08/12, 09/12, 17/12, 41/12, 52/12, 54/12 e Ajuste SINIEF 01/12. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 16 e 17 jun. 2012. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/contribuinte/tributacao/Dec14.033_12_Alt4.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- BAHIA. Lei nº 9.833 de 05 de dezembro de 2005. Institui o Programa de Incentivos à Inovação Tecnológica – INOVATEC. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, dez. 2005.. Disponível em: <<http://www.secti.ba.gov.br/leis-incentivo/lei-inovatec>>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. Superintendência de Planejamento Estratégico. *Polo de Ilhéus: avaliação e perspectivas - sumário executivo*. Salvador: SEPLANTEC, set. 1999. 19 p.
- BAHIAGÁS. *Bahiagás apresenta obra do gasoduto Itabuna-Ilhéus*. Salvador, 2013. Disponível em: <<http://www.bahiagas.com.br/2013/12/11/bahiagas-apresenta-obra-do-gasoduto-itabuna-ilheus.html>>. Acesso em: 7 nov. 2014.
- BALANCO, Paulo; NASCIMENTO, Marcelo Xavier do. Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período de 1990-2000. *Revista Desenharia*, Salvador, v. 2, n. 3, p. 35-59, set. 2005.
- BLOG PIMENTA. *A pista de rally do Polo de Informática*. Ilhéus, BA: Pimenta, set. 2013. Disponível em: <<http://www.pimenta.blog.br/tag/polo-de-informatica-de-ilheus/>>. Acesso em: 3 ago. 2014.
- BRASIL. Lei nº 11.077, de 30 dezembro de 2004. Altera a Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei nº 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, BA, 16 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/755/Leis.html>>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- CARVALHO, Ráilda Conceição Alves Simões. *Fatores relevantes na dinâmica do Distrito Industrial de Ilhéus*. 1998. 110 f. Monografia (Especialização em Economia Regional. Faculdade de Economia)- Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, BA, 1998.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. *A era da indústria: a economia baiana na segunda metade do século XX*. Salvador: FIEB, 2008.
- CENTRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM INFORMÁTICA E ELETRO-ELETRÔNICO DE ILHÉUS. *Resolução 97/2002*. Disponível em: <<http://www.cepedi.org.br>>. Acesso em: 19 out. 2010.
- GOMES, Erasmo. *A experiência brasileira de pólos tecnológicos: uma abordagem político-institucional*. 1995. 166 f. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica)-Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto per Capita*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2005_2009/tabelas_pdf/tab01.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2014.
- MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. *Tendências da economia baiana*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-56.
- OLIVEIRA, Ana Cristina; PITOMBO, João Pedro. *Polo de Informática de Ilhéus mergulha em sua pior crise*. *Jornal A Tarde*, Salvador, v. 98, n. 32, 19 jul. 2009.
- PESSOTI, Gustavo Casseb; SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. Transformações na dinâmica da economia baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais. *Revista Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 162, p. 36-49, jan./mar. 2009.

PRODUÇÃO de computadores em Ilhéus deve crescer 50%. *Correio da Bahia*, Salvador, 2007. Disponível em: <<http://intejournal.com.br>>. Acesso em: 6 abr. 2007.

SANTOS, Luciano Damasceno. *Concorrência e cooperação em arranjos produtivos locais: o caso do Polo de Informática de Ilhéus/BA*. 2005. 159 f. Dissertação (Mestrado em Economia)-Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

SILVA, Rita de Cássia Dantas da. *Análise do sistema de incentivos fiscais aplicados no Polo de Informática de Ilhéus*. 2001. 45 f. Monografia (Faculdade de Economia)-Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, BA, 2001.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DE APARELHOS ELÉTRICOS, ELETRÔNICOS, COMPUTADORES, INFORMÁTICA E SIMILARES DE ILHÉUS E ITABUNA. *Dados sobre o Polo de Informática*. Ilhéus, BA: SINEC, ago. 2009.

_____. _____. Ilhéus, BA: SINEC, 2014. Registros de reunião realizada com o NIT/UESC.

Artigo recebido em 22 de novembro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Os significados dominantes da produção de vinhos do Vale do São Francisco

Angela Cristina Rocha de Souza*

Sérgio Carvalho Benício de Mello**

Maria Iraê de Souza Corrêa***

* Doutora e mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora adjunta do Departamento de Administração da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). acsouza@gmail.com

** Doutor em Business Studies pela City University London e mestre em Administração pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor-associado da UFPE. sergio.benicio@gmail.com

*** Doutora e mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora adjunta do Departamento de Administração da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). mariairae@hotmail.com

Resumo

Neste estudo busca-se apreender os significados dominantes da produção de um artefato cultural, o vinho, redescritos nas práticas discursivas dos agentes da vitivinicultura do Vale do São Francisco (VSF) no Nordeste do Brasil. A pesquisa foi realizada sob a perspectiva dos estudos culturais e embasada no modelo do circuito da cultura de Du Gay e outros (1997) para fundamentar a análise, centrando foco no momento da produção. Por meio da linguagem foram acessados os discursos provenientes dos agentes da vitivinicultura do VSF. Os significados encontrados para a produção de vinho do VSF na análise do *corpus* foram: quebra de paradigma, desafio, pioneirismo, teimosia, produção incipiente, produção de alta produtividade, inovação e produção voltada à pesquisa e à tecnologia. Com base na análise foram tecidas algumas considerações finais.

Palavras-chave: Estudos culturais. Discurso. Vale do São Francisco. Vinho.

Abstract

In this study we seek to capture the dominant meanings of the production of a cultural artifact, wine, (re)described through the discursive practices of wine agents of the São Francisco Valley in the northeast of Brazil. The research was conducted from the perspective of cultural studies. Grounded on the circuit of culture model developed by du Gay et al. (1997) to substantiate our analyses that focus the key moment of cultural production. Language was our access to the Valley's wine agents' discursive practices. The meanings found in the analysis of the corpus for the production of VSF's wine were: paradigm break, challenge, pioneering spirit, stubbornness, fledgling production, production of high productivity, innovation and focus on research and technology. Based on the analysis we have drawn some concluding remarks.

Keywords: Cultural studies. Discourse. São Francisco Valley. Wine.

INTRODUÇÃO

Dentro do cenário de globalização dos mercados e dos saberes, da internacionalização da mão de obra, do desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e de desterritorialização¹, as empresas encontram vários desafios para se fixarem no mercado global e se manterem competitivas. Um desses desafios concerne às estratégias envolvidas na produção e na inserção dos seus produtos no mercado. Pesquisas neste sentido envolvem alguns temas como: estratégias de internacionalização, criação de produtos e de imagem, posicionamento competitivo. Tais estudos, no entanto, tendem a privilegiar questões relativas à eficiência, à eficácia e à lucratividade.

Embora essas sejam questões relevantes para a Administração, chama-se a atenção aqui para a crescente importância de abordagens sob a perspectiva da cultura no mundo dos negócios. Hall (1997a) afirma que a cultura está presente em todas as práticas que, carregadas de valor e significado para as pessoas, necessitam ser interpretadas ou dependem daquele significado para sua efetiva realização. Desta forma, ela permeia toda a sociedade.

No campo da Administração, os estudos que envolvem a cultura têm privilegiado a gestão desta como forma de alcance do sucesso organizacional. Observa-se, no entanto, que os estudos realizados nesse campo não enfatizam a cultura como base para a compreensão dos significados envolvidos nas práticas sociais. Estes significados são produzidos tanto nas organizações quanto fora delas, como, por exemplo, nas suas relações com consumidores, fornecedores e distribuidores.

Nesse sentido e considerando-se que toda prática social tem uma dimensão cultural, identifica-se nos estudos culturais uma base teórica que possibilita uma nova forma de entendimento das práticas

sociais dos atores envolvidos na produção e na inserção no mercado de um bem cultural. Os estudos culturais preocupam-se com as lutas acerca dos significados que reformulam e definem o terreno da cultura e com as políticas de significação. Eles envolvem sempre a articulação, em diferentes contextos, entre cultura e poder (CHEN; HALL, 1996), adotando uma posição crítica em suas análises.

Negus (1997) afirma que o estudo da produção de um artefato cultural vai além da compreensão dos processos técnicos e padrões econômicos de manufatura, organização e distribuição. Envolve compreender a cultura, as formas de vida, através e dentro das quais o produto é criado e significado, como também os sentidos que movem as ações dos agentes dessas práticas. Assim, busca-se nesta pesquisa apreender os significados dominantes da produção de um artefato cultural. Para isso, este estudo aborda o caso ilustrativo do vinho do Vale do São Francisco (VSF).

O VSF tem apresentado acelerado crescimento de produção agroindustrial irrigada, e a vitivinicultura é um dos projetos que vêm contribuindo para seu estabelecimento. A região, embora não possua um *terroir* indicado para a produção de vinhos finos de qualidade, nem tenha tradição neste tipo de cultura, vem tentando contrariar as expectativas de impossibilidade de fazer bons vinhos.

De acordo com Llopis (1997), os países que desfrutam de prestígio no mercado vinícola são aqueles que buscam produzir vinhos de melhor qualidade, fabricados regionalmente e consolidados nas formas de indicação geográfica ou de denominação de origem, amparadas por legislações específicas. No Brasil, as indicações geográficas são reguladas pela Lei nº 9.279 – Lei de Propriedade Industrial – de 14 de maio de 1996 (BRASIL, 1996), sendo constituídas pela indicação de procedência ou pela denominação de origem.

Garcia-Parpet (2004, p. 129) afirma que, nesse mercado a partir destas regulações, as inovações tecnológicas, normalmente presentes quando há mudanças nas “relações de força nos mercados

¹ Forma de mudança cultural promovida pela globalização. Esta desterritorialização leva a uma perda crescente do relacionamento aparentemente natural entre a cultura e territórios geográficos e sociais – um relacionamento que é mediado por processos da globalização (CANCLINI, 2006).

de produtos industriais, são excluídas em nome de uma institucionalização da raridade, construída sobre a valorização de métodos ‘tradicionais’ e pela delimitação de certas zonas privilegiadas de produção”.

A vitivinicultura do VSF está inserida em um campo de disputas que contrapõe as regiões com tradição na produção de vinhos, o Velho Mundo, que representam o discurso hegemônico, e as novas regiões produtoras desta bebida, o Novo Mundo, que representam as forças contra-hegemônicas. Dentro deste campo, as disputas apresentam-se nos caminhos que vão desde a produção até o consumo. Esta condição exige dos agentes da vitivinicultura da região todo um esforço para se inserir no mercado do vinho.

De acordo com Pigouche (1999), os países do Novo Mundo estruturaram-se de uma maneira muito diversa dos países tradicionais, adotando outras normas de qualidade e outras classificações. Ou seja, baseiam-se na viticultura norte-americana, caracterizada por uma produção em grande escala e pela integração, a montante, de uma parte de seu abastecimento e, a jusante, do engarrafamento, da rotulagem, do *marketing* e da distribuição do produto. Apesar de continuarem a depender dos fatores climáticos, essas vinícolas são qualificadas de industriais, “buscando pela vinificação uma produção relativamente homogênea cuja qualidade pode ser muito elevada, padronizada em termos de continuidade de gosto, identificável por marcas e preocupada em oferecer o que os consumidores esperam” (GARCIA-PARPET, 2004, p. 130).

Segundo Nierdele (2011), esse conflito está presente nos debates acadêmicos e no universo político-econômico. Na maioria das vezes, ele é representado por uma dicotomia básica que envolve os “vinhos de *terroir*” provenientes dos países europeus e os “vinhos tecnológicos” (e varietais) oriundos do novo mundo vitivinícola (Estados Unidos, Chile, Argentina, Austrália, Nova Zelândia, Brasil

etc.). Ambos os lados concorrem para estabelecer seus produtos como vinhos de qualidade.

Nesse contexto, visualiza-se no VSF uma realidade em disputa pela significação de vinhos de qualidade no discurso dos agentes da vitivinicultura da região. Diante destas condições, este artigo tem como objetivo apreender os significados dominantes da produção de vinhos do VSF redescritos nas práticas discursivas dos agentes da vitivinicultura. A seguir, são apresentados os princípios teóricos que orientam esta pesquisa, as escolhas metodológicas, a análise dos resultados e, por fim, algumas considerações.

As disputas apresentam-se nos caminhos que vão desde a produção até o consumo. Esta condição exige dos agentes da vitivinicultura da região todo um esforço para se inserir no mercado do vinho

OS ESTUDOS CULTURAIS E O CIRCUITO DA CULTURA

Os estudos culturais são uma formação discursiva cuja origem, segundo Williams (1997), está nos primórdios do movimento para a educação dos adultos. Têm como objetos privilegiados a cultura, a ideologia, a linguagem e o simbólico (HALL, 2003). Considerando-se que toda prática social tem uma dimensão cultural, nos estudos culturais busca-se repensar a articulação entre os fatores material e cultural na análise social (HALL, 1997b). Dentro dessa concepção, Hall (1982, p. 7) define cultura como “as ‘práticas vividas’ ou ‘ideologias práticas’ que capacitam uma sociedade, grupo ou classe a experimentar, definir, interpretar e dar sentido às suas condições de existência”. Com base nessa noção de cultura, Du Gay e outros (1997) desenvolveram o modelo teórico do circuito da cultura (Figura 1) que estabelece como e onde a cultura e o poder se entrelaçam para criar significado.

O circuito é baseado na articulação de cinco momentos, em um processo cuja interação pode levar a resultados variáveis e contingentes. O termo articulação, segundo Du Gay (1997a, p. 3), “é um



Figura 1
O circuito da cultura

Fonte: Du Gay et al (1997).

processo em que elementos distintos se conectam para formar uma unidade temporária sob certas condições”. Esta ligação não é necessária, determinada, ou absoluta e essencial por todo o tempo, porém, suas condições de existência ou emergência precisam ser localizadas nas contingências das circunstâncias (HALL, 1996).

Os cinco momentos – identidade, produção, consumo, representação e regulação – juntos produzem um espaço cultural partilhado, no qual o significado é criado, formado, modificado e recriado (CURTIN; GAITHER, 2007). Como se observa na Figura 1, o circuito não apresenta começo nem fim. Todos os momentos interagem sinérgicamente para criar significado, contribuindo com uma parte no todo. Segundo Du Gay (1997a), ele permite a análise de um texto ou artefato cultural explorando como este é representado, produzido e consumido, quais as identidades sociais que lhe são associadas e que mecanismos regulam sua distribuição e uso.

Este trabalho faz parte de uma pesquisa maior em que todo o circuito da cultura foi utilizado como fundamento teórico para a análise do vinho do VSF. Neste artigo, no entanto, a atenção está centrada nos significados estabelecidos para a produção dos vinhos nessa localidade.

A PRODUÇÃO DE CULTURA E A CULTURA DE PRODUÇÃO

O mundo dos negócios está cada vez mais culturalizado. Bens e serviços são hoje concebidos como artefatos culturais, imbuídos de significados e associações deliberadamente estabelecidos enquanto são produzidos e circulam numa tentativa consciente para gerar desejo entre seus usuários. O crescimento da estetização desses artefatos indica a crescente importância da cultura na produção e na circulação de vários produtos e serviços (DU GAY, 1997b).

O momento da produção é o processo no qual os criadores de produtos culturais embutem neles significados. Este processo é frequentemente chamado codificação. Du Gay et al. (1997) salientam o que Marx (2003) já havia alertado: que a produção só se torna real por meio do consumo. Portanto, o consumo é tão importante quanto à produção no estabelecimento de significado, podendo também se tornar uma forma de produção quando novos significados são estabelecidos para um produto em consequência do seu uso. É importante lembrar que este significado não é inerente ao próprio objeto, mas construído socialmente (CURTIN; GAITHER, 2007).

Nesse processo, surgem os intermediários culturais, envolvidos com a realização de propagandas, *design* e *marketing*, que desempenham um relevante papel na articulação entre produção e consumo ao tentar associar bens e serviços a significados culturais particulares e direcioná-los para determinados grupos de compradores. Seu intuito é criar uma identificação entre os produtores e consumidores por meio de sua *expertise* em certas práticas significantes. A influência destes intermediários culturais no processo de produção reflete também as mudanças ocorridas na manufatura. A especialização flexível permite que as empresas desenvolvam produtos para pequenos grupos de consumidores, definidos com base em seu estilo de vida (DU GAY et al., 1997).

Nixon (1997) argumenta que as mudanças nos métodos de produção têm sido conduzidas pelo *marketing*. Ele sugere que tanto a cultura de consumo quanto as formas organizacionais emergentes da especialização flexível garantem a proeminência dos intermediários culturais acima citados. Posicionados entre produção e consumo, estes afetam os processos de produção e também as práticas de consumo cultural.

Para estudar a produção de cultura, Negus (1997) afirma que é necessário compreender não apenas os processos técnicos e padrões econômicos de manufatura, organização e distribuição, mas também a cultura, as formas de vida, através e dentro das quais os bens culturais são produzidos e significados. Neste sentido, o mesmo autor salienta que os funcionários são pessoas que carregam valores, significados e práticas do trabalho, ou seja, uma cultura de produção que tem um impacto significativo na produção de cultura.

Além daqueles que estão diretamente ligados à produção, Braham (1997) afirma que as práticas de produção cultural são também influenciadas por práticas externas à organização. Buscando identificar onde o significado de *fashion* relacionado a uma empresa de roupas era produzido, ele identificou a ligação que existe entre produção, distribuição e varejo, de um lado, e imagem, propaganda, estilo de vida e consumo, de outro, na construção de tal significado.

Diante da globalização, Robins (1997) explora o relacionamento entre economia e cultura e discute as mudanças decorrentes dela. Para isso, ele se detém na emergência de uma economia global, das corporações globais e da significância dos mercados globais. Assim, ele conclui, surgiu a relação entre o global e o local nas estratégias das organizações globais, particularmente significativa no contexto do *marketing* corporativo e das estratégias de promoção. Dentro desta lógica, existem os produtos globais que embutem a ideia de que as pessoas

adquirem gostos e tornam-se consumidoras globais à medida que têm acesso às informações globais. No entanto, ao mesmo tempo em que caminha para uma homogeneização cultural, a globalização também suscita uma revalidação de culturas particulares e identidades, reforçando a diversidade. Nesse cenário, a produção cultural é concebida

como um processo de “hibridação”, “reprodução” e “negociação”. A hibridação remete a um renovado culturalismo e capacita indivíduos e comunidades a criarem novos significados para signos e produtos culturais vindos de fora (DURING, 2007).

Mackay (1997) problematiza a relação de dependência entre a produção e o consumo ao lidar com o complexo de ações humanas que são condensadas no termo ‘consumo’ e também com as representações que podem ser associadas aos objetos culturais. Assim, ele não concebe uma posição passiva para o consumo, mas conforme o circuito da cultura, a produção é conectada ou realizada para se adequar ao consumo. Nesse sentido, Gendron (1986) alerta para os limites da perspectiva da produção, salientando sua relação direta com a representação, a circulação, o consumo e a regulação.

Diante do exposto, o que é produzir cultura? Para Jensen (1984), a produção de cultura não se refere apenas à realização de um produto que possui uma imagem e significados partilhados. Para ela, a cultura precisa ser compreendida de forma mais ampla, como um meio através do qual as pessoas criam os mundos significativos onde vivem. Estes mundos culturais são construídos por interpretações, experiências e atividades pelas quais os artefatos são criados em conexão com o seu consumo. Segundo Negus (1997), compreender a produção de cultura é mais do que ver a cultura como um produto que é criado através de processos e práticas de rotina. Para esse autor, é compreender os significados que são dados ao produto e as práticas através das quais ele é feito.

**Estes mundos culturais são
construídos por interpretações,
experiências e atividades pelas
quais os artefatos são criados em
conexão com o seu consumo**

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A opção por uma abordagem metodológica envolve suposições acerca da natureza do conhecimento, dos métodos por meio dos quais este conhecimento pode ser obtido e também de suposições sobre a natureza do fenômeno a ser investigado, o que significa dizer que as abordagens se baseiam em pressupostos ontológicos e epistemológicos (MORGAN; SMIRCICH, 1980). Neste estudo, adotam-se a epistemologia da linguagem e a ontologia do discurso.

Fairclough e Wodak (1997) afirmam que, além de ser socialmente determinado, o discurso é socialmente constituinte, tendo em vista que constitui situações, objetos de conhecimento, identidades sociais e relações entre pessoas e grupos de pessoas. O discurso é, em um sentido amplo, o uso da linguagem como uma forma particular de prática social (FAIRCLOUGH, 1995). Nesta perspectiva, busca-se resgatar a viabilidade de propostas transformadoras ao se conceber o discurso como um modo de ação e de representação, o que implica que ele pode contribuir para a constituição e para a mudança das dimensões estruturais que o moldam e o restringem (FAIRCLOUGH, 2001; 1989).

Considerando-se o objetivo de pesquisa estabelecido, a discussão suscitada neste estudo parte de discursos concretos, articulados no campo empírico. Para a investigação e a construção de um *corpus* linguístico, foram coletados dados que focalizam os indivíduos e instituições que têm alguma relação significativa com a prática social sob investigação. Assim, a amostra discursiva contempla os discursos compreendidos a partir de três posições distintas. São elas: a acadêmica, a das organizações/instituições e a da mídia. Foram realizados os seguintes acessos:

- a. Livros, artigos, conferências e congressos que versam sobre a vitivinicultura do VSF.
- b. Organizações (representadas pelos indivíduos empreendedores ou enólogos) envolvidas na vitivinicultura do VSF.
- c. Sociedade Brasileira dos Amigos do Vinho (PE) representada pelos associados (indivíduos consumidores de vinho).
- d. Dirigentes de associações: (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba-Codevasf e Instituto do Vinho do Vale do São Francisco) e órgãos de pesquisa (Centro Tecnológico da Uva e Vinho, Embrapa Semiárido) que promovem a vitivinicultura do VSF.
- e. Empresa de distribuição varejista – restaurante – representada pelo responsável por sua gestão e pela adega.
- f. Matérias em jornais (Diário de Pernambuco e Jornal do Commercio; revistas especializadas: Engenho e Adega; internet: diversos sites de confiabilidade; rádio: CBN; televisão: Central Globo de Jornalismo) que versam sobre a vitivinicultura e o vinho do VSF².

Os extratos do *corpus* analítico citados aqui foram selecionados de diversas fontes de dados (entrevistas, observações, levantamentos documentais), agrupadas e categorizadas após o trabalho de campo. As entrevistas (13 ao todo) foram realizadas em abril de 2008 e janeiro e fevereiro de 2009, utilizando como base um roteiro de questionamentos cuja finalidade era servir como ponto de partida para o aprofundamento das ideias. Quanto ao material da mídia, foram coletadas matérias referentes a publicações dos anos 2006, 2007 e 2008. Ressalta-se que a objetividade deste estudo poderá ser avaliada em termos da validade e da qualidade de suas observações e da escolha das fontes de dados e dos entrevistados a partir de uma “coerência teórico-epistemológica entre dados e indagações de pesquisa” (CORDEIRO, 2006, p. 178). A escolha dos indivíduos que participaram da pesquisa foi realizada considerando-se a disposição destes em colaborar com a pesquisa, assim como a

² A escolha das fontes foi realizada levando-se em consideração a facilidade de acesso aos dados e a confiabilidade e reputação das mesmas ao longo do tempo.

representação das diversas entidades dentro do campo discursivo em análise.

As seis vinícolas que produziam vinhos finos no VSF no período da pesquisa de campo eram: Vinícola Vale do São Francisco Ltda., Adega Bianchetti Tedesco Ltda., Vitivinícola Lagoa Grande Ltda., Vinibrasil – New Wine Distribuidora de Bebidas Ltda., Ducos Vinícola Comércio Indústria e Exportação Ltda. e Ouro Verde Ltda..

Segundo Teruchkin (2004), a produção de vinho fino está ligada diretamente à qualidade, ou seja, está ligada à produção de um produto de maior valor agregado. No Brasil, a Lei 7.678, de 8 de novembro de 1988 (BRASIL, 1988), conhecida como a Lei do Vinho, define vinho fino conforme citação a seguir. Esta lei foi regulamentada em 08 de março de 1990 pelo Decreto nº 99.066 (BRASIL, 1990) e alterada em 12 de novembro de 2004 pela Lei 10.970 (BRASIL, 2004).

Art. 9º § 2º Vinho fino é o vinho de teor alcoólico de 8,6% (oito inteiros e seis décimos por cento) a 14% (catorze por cento) em volume, elaborado mediante processos tecnológicos adequados que assegurem a otimização de suas características sensoriais e exclusivamente de variedades *Vitis vinifera* do grupo Nobres, a serem definidas em regulamento.

Outros agentes da vitivinicultura também presentes no VSF no período desta análise eram: Associação dos Produtores Exportadores de Hortigranjeiros e Derivados do Vale do São Francisco (Valexport), Instituto do Vinho do Vale do São Francisco (Vinhovaf), Centro Tecnológico da Uva e do Vinho, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), e Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), além de instituições de ensino, como o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão – PE), a Fundação Universidade Federal do Vale

A produção de vinho no VSF é fruto do advento da irrigação, das diferentes histórias dos seus produtores [...], e de outros agentes que também contribuem para a sua realização

do São Francisco (Univasf), a Faculdade de Formação de Professores de Petrolina (FPP/UPE) e a Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (Facape).

Na análise a seguir, as citações referentes às falas dos entrevistados estão identificadas pela letra “E” de entrevista, seguida de um número referente à posição da entrevista em uma relação de pessoas entrevistadas (e.g., 9 de 9º entrevistado). Os números subsequentes referem-se ao intervalo onde o trecho se situa na entrevista (e.g., linhas 26 a 28).

SIGNIFICADOS DOMINANTES DA PRODUÇÃO DE VINHOS DO VALE DO SÃO FRANCISCO

Para apreender os significados dominantes da produção de vinhos do VSF redescritos nas práticas discursivas dos agentes da vitivinicultura, utilizou-se o momento da produção presente no modelo do circuito da cultura de Du Gay e outros (1997) como referência teórica para esta análise. Tendo em vista que os discursos são o espaço primeiro no qual ocorrem os embates sociais, são neles que se estabelecem as relações de poder e as disputas pelos significados. Desta forma, foram identificados significados nos discursos dos agentes da vitivinicultura do VSF.

A produção de vinho no VSF é fruto do advento da irrigação, das diferentes histórias dos seus produtores, que, por diversos motivos, escolheram produzir vinhos finos na região, e de outros agentes que também contribuem para a sua realização. Nas seis vinícolas pesquisadas, observou-se que seus fundadores ou gestores, de alguma forma, têm uma relação anterior com o vinho de origem europeia, proveniente de sua terra natal ou de suas famílias, a exemplo de países como Itália, Portugal e França, tradicionais nesta cultura. Dessa forma, foi trazido para a região do VSF o conhecimento inicial para a produção da bebida.

Alguns significados relativos à produção foram identificados nesta análise. Produzir vinho no VSF significa, de uma maneira geral, no mundo vinícola, a quebra de um paradigma. Por esta razão, é frequente esse significado em artigos que discutem o assunto. Exemplo disso pode ser observado na matéria citada abaixo ou nas palavras do gerente de uma associação do VSF.

Até há poucos anos considerava-se que o cultivo da videira para a produção de vinhos era um negócio restrito às regiões de clima temperado.

Ademais, o conhecimento de detalhes do manejo agrônômico da videira em climas quentes tem progredido bastante, resultando em ganho adicional de qualidade da uva para vinificação. Como resultado, nos últimos anos, este paradigma está seriamente ameaçado pela produção de vinhos de qualidade por vezes surpreendente em baixas latitudes.

[...] No Brasil, a região do VSF alcançou um grau de desenvolvimento que a torna consolidada como região vitivinícola. A mesma possui um atributo singular: o clima vitícola com variabilidade intra-anual, fator que pode aumentar o leque de possibilidades de elaboração de diferentes produtos. Entretanto, os desafios para sua consolidação definitiva são imensos, assim como imensas são as oportunidades de desenvolvimento (GUERRA, 2006).

Não existe região no mundo em que se produza vinho como aqui no semiárido. Porque vinho é mais pra... Aprendemos que a uva só nasce, cresce e amadurece em regiões de clima temperado. Nós temos uma região de clima semiárido. Ninguém diria que conseguiríamos elaborar vinhos aqui. Graças ao

trabalho de muita gente, insistência, amor, tecnologia... (informação verbal)³.

Produzir vinho no VSF significa, de uma maneira geral, no mundo vinícola, a quebra de um paradigma

As palavras de um vitivinicultor do VSF, apresentadas abaixo, ilustram que, embora tenha ocorrido a quebra de um paradigma, a produção de vinhos de qualidade na região ainda está em curso. Isto devido aos diferentes conhecimentos necessários à produção de vinho que estão ainda em desenvolvimento em uma região sem as condições tradicionais a sua produção.

O que acontece é que na região não existe a tradição do vinho. Quando nós cá chegamos, viemos a pensar que já houvesse dados, já houvesse pesquisas, já houvesse... E quando começamos a mexer, a perguntar, percebemos que ninguém tinha estudado o assunto. E o que tinha sido feito estava tudo, digamos, mascarado. Os materiais biológicos eram ruins. Os estudos que tinham sido feitos sobre sistemas de produção também eram [...]. Estudos para condições de água para uma uva de mesa, mas não para uma uva de vinho. Então, tudo isso no final seria mascarado e não havia dados concretos. Todos acham alguma coisa, é a cultura do achismo. Todos falavam que não dá. Eu acho que dá. Eu acho que funciona. Eu acho que vocês vão acertar. Mas era tudo no acho. Não havia ninguém que pusesse os pés na terra e dissesse: agora vamos pôr uma vinha. Agora vamos pôr diversos tipos de nutrição. Agora vamos fazer diversos tipos de produção. Agora vamos fazer não sei o quê. Nunca foi feito. Então, tivemos que fazer na nossa empresa, por quê? Porque nosso objetivo é o objetivo internacional. Nós temos que fazer vinhos de padrão internacional. Nós temos que

³ Trecho da entrevista realizada com o gerente de uma associação dos vitivinicultores do VSF.

fazer uma empresa que possa estar aqui com um conceito virado pro mundo. E não apenas uma... Mais uma empresa regional que faz o vinho aqui (informação verbal)⁴.

Atrelado a essa quebra de paradigma, há outro significado, aquele que relaciona essa produção a um desafio; o desafio não simplesmente de produzir vinhos, mas de produzir vinhos finos e de qualidade na região. Esse entendimento deriva do fato de que produzir vinho no VSF demanda conhecimentos, técnicas que são específicas para a região semiárida, conhecimentos esses que estão ainda sendo adquiridos e estabelecidos. Ou seja, está em formação uma cultura do vinho.

A questão do desafio é vista de forma diferenciada pelos agentes. Enquanto alguns reconhecem esse desafio, outros o veem como já superado. Neste último caso, porém, há contradições: ao mesmo tempo em que afirma que o problema técnico está superado, o mesmo vitivinicultor salienta mais adiante que estão ainda estudando qual o tipo de uva mais adequado para determinado tipo de vinho, entre outras coisas.

Exatamente. O problema técnico tá resolvido. Nós temos hoje condições técnicas dentro da nossa viticultura. Nós temos dois milhões de reais. Nós temos, digamos, tudo encaminhado para mostrar ao mundo tecnicamente que é possível produzir vinhos de altíssima qualidade aqui (informação verbal)⁵.

Nós podemos ter o melhor local do mundo para produzir vinho. Mas se não tivermos boas cepas não poderemos fazer nada. Um dos erros que havia aqui era que o material biológico era ruim. Tivemos que trazer bom material biológico da Europa. É esse material biológico que nós estamos a estudar e que hoje está a servir de base para toda nossa viticultura (informação verbal)⁶.

Tal posição pode significar a intenção do vitivinicultor em apresentar a vitivicultura do VSF como consolidada. Se, para ele, isso é verdade, para os demais produtores a condição de produção de vinhos, em especial os finos, ainda é precária e contingente. O ônus do pioneirismo, outro significado para a produção do VSF, recai sobre os vitivinicultores, exigindo destes um grande esforço voltado tanto para a pesquisa quanto para a divulgação e comercialização do produto. O que pode ser observado nas palavras do enólogo de uma das vinícolas do VSF: “Todos nós, ainda hoje, que fazemos parte da cadeia vinícola do Vale do São Francisco, somos pioneiros e pagamos o ônus do pioneirismo (informação verbal)⁷”.

Os significados de ‘produção incipiente’ e ‘produção de alta produtividade’ também estão vinculados à produção de vinho no VSF. Desde os primeiros passos dados pela Vinícola do Vale do São Francisco em 1984, iniciando a produção de vinho na região, passaram-se 28 anos. Para o mundo do vinho, no entanto, esse tempo é mínimo. Será menor ainda se for considerado o início da produção das demais vinícolas da região, no fim dos anos 1990 e início dos anos 2000. Por esta razão, a produção é vista como recente.

A viticultura é tão nova ainda aqui e são tão poucos produtores que, digamos, ainda é muito diversificada a forma como produzem e a qualidade de cada produto. Tem uma coisa boa, tem uma coisa má. Nessa região devia ter mais pessoas, cada vez mais filosofias de produção, mais pessoas que queiram fazer coisas diferentes. Seria ótimo para nós. É nisto que acreditamos. Que nossa empresa possa ajudar viticultores. Que olhem para nós como um caso e que possam usá-lo para dizer: nós também vamos pra lá construir mais empresas. Cada uma das empresas que aqui está tem uma filosofia diferente (informação verbal)⁸.

⁴ Trecho da entrevista com um vitivinicultor do VSF.

⁵ Trecho da entrevista com um vitivinicultor do VSF.

⁶ Outro trecho da entrevista com o mesmo vitivinicultor.

⁷ Trecho da entrevista com um enólogo do VSF.

⁸ Trecho da entrevista com um vitivinicultor do VSF.

A alta produtividade na fabricação dos vinhos do VSF está associada à possibilidade que caracteriza a região de obter duas safras e meia de uvas por ano. O que se verifica nas palavras de um enólogo entrevistado: “Duzentos hectares aqui no Vale representam quatrocentos hectares numa zona de clima temperado. É no mínimo duas safras/ano (informação verbal)⁹”. Esse é um diferencial em relação às outras regiões vinícolas do mundo que permite que a fabricação do vinho seja realizada durante todo ano. Entretanto, isso não quer dizer que os vinhos produzidos pelas uvas das diferentes colheitas tenham a mesma qualidade. As diferenças climáticas ocorridas no período se traduzem em uvas com características diversas, produzindo vinhos também diferenciados. As melhores safras são obtidas nos meses de setembro e outubro. Isto demanda mais trabalho das vinícolas em manter a qualidade.

Eu não poderia te dizer que os vinhos do Vale são os melhores do Brasil. Eu também não te diria que são os piores. Eu te diria que eles são únicos. Não existe local algum que dê duas safras por ano como aqui. Duas safras e meia. Se quiser pode-se tirar até três safras. Mas, aí, é exigir demais da planta (informação verbal)¹⁰.

A teimosia também é um significado encontrado para a produção do vinho do VSF. Tal entendimento foi identificado na esfera do consumo, não exatamente associado ao vinho do São Francisco, mas à produção brasileira de vinhos em geral. Esta compreensão considera a ausência de um terroir, dentro das características tradicionalmente consideradas ideais para a produção da bebida, como um impeditivo à produção de vinhos de qualidade, e as tentativas nesse sentido como uma teimosia

dos produtores. Um trecho da entrevista com um consumidor de vinhos nos mostra esse entendimento: “Eu acho que o vinho nacional tem melhorado muito. Bom, em primeiro lugar, o vinho nacional é, de certa forma, uma teimosia porque não temos propriamente um lugar muito bom para produzir vinho (informação verbal)¹¹”.

Outro significado apreendido nos discursos dos agentes analisados foi produção voltada à pesquisa e à tecnologia, ferramentas entendidas como imprescindíveis para o desenvolvimento dos vinhos do VSF. É com base na pesquisa e com o uso da tecnologia que se espera que os vinhos do VSF superem os obstáculos presentes na sua produção. Tais obstáculos compreendem identificar quais as melhores uvas, o tipo de plantio das videiras, a quantidade de irrigação, etc., se for considerado o campo. Na vinificação, um grande problema enfrentado é a estabilização do vinho, tendo em vista a alta temperatura da região. A análise das uvas permite conhecer o seu potencial enológico, característica que orienta o processo de vinificação. O depoimento a seguir, dado por um vitivinicultor entrevistado, exemplifica a apreensão desses significados: “Nós investimos muito em método. Investimos em muita pesquisa. Ganhamos um projeto técnico de financiamento do Finep, em 2006. Fomos considerados a empresa mais inovadora do Brasil. (informação verbal)¹². [E9: 1-4]”. Assim, pode-se também entender a produção do VSF como inovadora, considerando-se todos os aspectos que a envolvem. A sua consecução compreende o melhoramento contínuo das técnicas e tecnologias incorporando conhecimentos específicos à vitivinicultura da região. A seguir são apresentados alguns trechos de entrevistas que evidenciam o uso de pesquisas e a característica inovadora da produção de vinhos do VSF.

⁹ Trecho da entrevista com um enólogo do VSF.

¹⁰ Trecho da entrevista realizada com o gerente de uma associação dos vitivinicultores do VSF.

¹¹ Trecho da entrevista com um consumidor de vinho.

¹² Trecho da entrevista com um vitivinicultor.

Então, especificamente para vinhos, este projeto inicial FINEP contou... Nós contamos aí com 1 milhão de reais da FINEP e 500 mil da Embrapa. Nós montamos o laboratório de enologia e a FINEP, três campos experimentais em três fazendas parceiras, que são: a Botticelli, a Rio Sol e a Garziera. A variedade foi instalada nestes três campos. Então é uma pesquisa de desenvolvimento em parceria com o setor privado, que tem o maior interesse (informação verbal)¹³.

Apresentamos um projeto para pesquisa. Daí, pensamos e dialogamos com o pessoal da Embrapa para fazer uma pesquisa sobre o processo de cultivo de uvas orgânicas, que não se tem nada escrito. Na Embrapa, aqui na região, não se tem nada sobre uvas orgânicas. Então, pensei fazer uma pesquisa junto com a Embrapa, verificar o que melhorar na produção ... ou qualquer outro aspecto. E espero que consigamos a aprovação deste projeto. Porque assim se faria uma pesquisa de dois anos em cima destas variedades (informação verbal)¹⁴.

No referencial teórico desta pesquisa, mostrou-se a importância, na produção de cultura, da compreensão não apenas dos processos técnicos e padrões econômicos de manufatura, organização e distribuição, mas também da cultura, das formas de vida, através e dentro das quais os bens culturais são produzidos e significados. As pessoas envolvidas na produção carregam valores, significados e práticas de trabalho, ou seja, uma cultura de produção que tem um impacto significativo na produção de cultura (NEGUS, 1997).

¹³ Trecho da entrevista realizada com o enólogo de uma instituição de pesquisa.

¹⁴ Trecho da entrevista com um vitivicultor do VSF.

No VSF, a cultura de produção de vinho está em desenvolvimento. Neste sentido, aqueles que participam de sua produção, como os trabalhadores da região, por exemplo, ainda a estão construindo, estabelecendo significados para esta nova prática que é diferente de suas vivências anteriores. Em relação aos produtores, estes já carregam significados para esta cultura e, acreditando nas possibilidades da produção nesse novo contexto, enfrentam o desafio, tornando-se pioneiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho apreender os significados da produção de vinhos finos no semiárido nordestino. Verificou-se, com base no circuito da cultura (DU GAY et al., 1997), que a análise de um produto cultural, como o vinho, envolve não apenas o momento da sua produção, mas também outros momentos, como os do consumo, da identidade, da representação e da regulação. Além disso, é na articulação (DU GAY, 1997a) desses vários momentos que os significados e sentidos para esse produto são construídos por meio da interação dos discursos dos agentes neles envolvidos. Neste artigo, a análise foi norteada pelo momento da produção.

A partir dos discursos dos agentes da vitivinicultura do VSF identificaram-se alguns significados estabelecidos para a produção de vinhos da região. O estabelecimento desses significados, conforme Du Gay e outros (1997), ao longo do tempo, concorrem para instituir um significado consensual para o produto em determinada cultura. Com relação aos vinhos do VSF, observou-se que não há ainda esse consenso. Os significados que lhes são associados são contraditórios, mostrando os diferentes entendimentos existentes na sociedade para o produto.

No tocante à produção de um bem cultural, Jensen (1984) afirma que, mais do que considerar a forma de fabricação de um produto, é a cultura que deve ser valorizada, haja vista que é por meio dela que as pessoas criam os mundos significativos onde vivem. Estes mundos culturais são construídos por interpretações, experiências e atividades pelas quais os artefatos são criados em conexão com o seu consumo. Neste sentido, algumas interpretações relacionadas à produção dos vinhos do VSF foram encontradas nos significados identificados. Estas interpretações refletem a condição de uma cultura, a da produção de vinhos na região e a forma como ela vem atualmente sendo desenvolvida. Assim, a produção de vinhos no VSF está vinculada ao pioneirismo, à inovação, à pesquisa e à tecnologia.

Com relação a este último vínculo, visualiza-se na produção dos vinhos do VSF a discussão presente no mundo vinícola quanto ao uso da tecnologia nessa indústria (NIERDELE, 2011). O vinho é um produto cultural que, por muitos e muitos anos, foi produzido de maneira artesanal, como uma obra de arte. Nos últimos tempos, no entanto, a indústria vem adotando a tecnologia, principalmente no Novo Mundo, para superar os problemas advindos de safras de uvas consideradas não adequadas em função das intempéries da natureza. Desta maneira, consegue-se produzir vinhos de forma padronizada, sem grandes variações a cada ano.

Assim, o uso da tecnologia, por um lado, contribui para a redução dos riscos do negócio relacionados à natureza, para uma maior produção que possibilite o alcance de maiores mercados e para um maior lucro. Mas, por outro lado, o vinho perde sua característica artesanal, própria dos pequenos vinicultores, e adota a produção industrial presente nas grandes vinícolas.

A questão da hegemonia é outro aspecto relacionado aos vinhos do VSF. Eles ocupam uma posição contra-hegemônica no mundo dos vinhos. A hegemonia, segundo Williams (1979), é um

processo histórico contínuo, proveniente da combinação de processos culturais como tradições e instituições. Nesse sentido, o VSF vem buscando, por meio de suas instituições e de suas estratégias de comunicação, estabelecer um consenso dominante acerca desses vinhos no mundo.

Por sua vez, esta produção é marcada pela influência externa presente na forma de produção do vinho, e ainda pelos significados que vêm sendo atribuídos aos vinhos de qualidade, tanto por aqueles que o produzem quanto pelos que os consomem, tendo como base para a produção da bebida as características dos vinhos de regiões tradicionais. A relação entre o global e o local (ROBINS, 1997), no entanto, neste caso, não caminha para uma homogeneização cultural, mas para uma hibridização do saber da viticultura tradicional com o saber para lidar com as características climáticas não propícias da região, gerando o conhecimento necessário para tornar possível o vinho do VSF. Segundo During (2007), a hibridização remete a um renovado culturalismo e capacita indivíduos e comunidades a criarem novos significados para signos e produtos culturais vindos de fora. Portanto, os significados apresentados acima são ressignificações da produção para o contexto do VSF. Nesse processo, salienta-se a busca por uma identidade particular para o vinho dessa região, o que suscita a preocupação em estabelecer um diferencial e uma revalidação da diversidade cultural.

REFERÊNCIAS

BRAHAM, P. Fashion: unpacking a cultural production. In: DU GAY, P. *Production of culture/cultures of production*. Londres: Sage/ The Open University, 1997. p. 119-175.

BRASIL. Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988. Dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1988/lei-7678-8-novembro-1988-368234-normaatualizada-pl.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2014.

- BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 15 maio 1996. Seção 1, n. 93, p. 8353-8366. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/05/1996&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=136>>. Acesso em: 25 fev. 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.970, de 12 de novembro de 2004. Altera dispositivos da Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988, que dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados da uva e do vinho, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 nov. 2004. Seção 1, n. 219, p. 1-2. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/11/2004&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=108>>. Acesso em: 25 fev. 2014.
- BRASIL. Decreto nº 99.066, de 8 de março de 1990. Regulamenta a Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988, que dispõe sobre a produção, circulação e comercialização do vinho e derivados do vinho e da uva. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 9 mar. 1990. Seção 1, n. 47, p. 4755-4763. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/03/1990&jornal=1&pagina=3&totalArquivos=104>>. Acesso em: 25 fev. 2014.
- CANCLINI, N. G. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2006.
- CHEN, Kuan-Hsing; HALL, S. Cultural studies and the politics of internationalization: an interview with Stuart Hall by Kuan-Hsing Chen. In: HALL, Stuart; MORLEY, David; CHEN, Kuan-Hsing (Ed.). *Stuart Hall: critical dialogues in cultural studies*. 1996, p. 392-408.
- CORDEIRO, A. T. *Perspectivas pós-estruturalistas na resignificação de uma estrutura em crise: [re]* discutindo concepções, relações e práticas no campo do empreendedorismo. Recife: UFPE, 2006.
- CURTIN, P.; GAITHER, T. K. *International public relations: negotiating culture, identity, and power*. Oregon, USA: Sage Publications Inc, 2007.
- DU GAY, P. Introduction. In: DU GAY, Paul et al. *Doing cultural studies: the story of the Sony walkman*. London: Sage Publications Ltda, 1997a.
- _____. Introduction. In: DU GAY, P. *Production of culture/cultures of production*. Londres: Sage/The Open University, 1997b.
- DU GAY, P. et al. *Doing cultural studies: the story of the Sony walkman*. London: Sage Publications Ltda, 1997.
- DURING, S. Introduction. In: DURING, Simon (Ed.). *The cultural studies reader*. 3. ed. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2007, p. 1-30.
- FAIRCLOUGH, N. *Language and power*. Londres: Longman, 1989.
- FAIRCLOUGH. *Media discourse*. London: Edward Arnold, 1995.
- _____. *Discurso e mudança social*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- FAIRCLOUGH, N.; WODAK, R. Critical discourse analysis. In: DIJK, T. A. V. (Ed.). *Discourse as social interaction*. London: Sage, 1997. p. 258-284.
- GARCIA-PARPET, Marie-France. Mundialização dos mercados e padrões de qualidade – “vinho, o modelo francês em questão”. *Tempo Social - Revista de sociologia da USP*, v. 16, n. 2, p. 129-150, nov. 2004.
- GENDRON, B. Theodoro Adorno meets the cadillacs. In: MODELSKI, T. (Ed.). *Studies in entertainment*. Bloomington/Indianapolis, Indiana: University Press, 1986. p. 18-36.
- GUERRA, C. C. *Vinhos tropicais: nova realidade, novos desafios*. *Bon Vivant*, Flores da Cunha, v. 8, n. 88, p. 10, jun. 2006. Disponível em: <<http://www.bonvivant.com.br/not/index.php?Pg=LerNot&Id=117>>. Acesso em: 15 ago. 2006.
- HALL, S. Culture and the state. In: KEYNES, Milton. *The state and popular culture*. [S.l.], Open University, 1982.
- _____. ‘The meaning of new times’. In: HALL, Stuart; MORLEY, David; CHEN, Kuan-Hsing (Ed.). *Stuart Hall: critical dialogues in cultural studies*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 1996. p. 223-237.
- _____. Introduction. In: HALL, Stuart (Ed.). *Representation: cultural representations and signifying practices*. London: Sage/The Open University, 1997a.
- _____. THOMPSON, Kenneth. *Media and cultural regulation*. London: Sage/The Open University, 1997b, p. 207-238.
- _____. Estudos culturais e seu legado teórico. In: HALL, Stuart. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Tradução Adelaide La Guardia Resende. Belo Horizonte: UFMG; Brasília: Representação da UNESCO no Brasil, 2003, p. 199-218.
- JENSEN, J. An interpretative approach to cultural production. In: ROWLAND, W.; WATKINS, B. (Ed.). *Interpreting television*. London: Sage, 1984.
- LLOPIS, G. Y. *Denominações de origem e indicações geográficas de produtos vitivinícolas*. Tradução Jorge Tonietto. Bento Gonçalves, RS: Embrapa; CNPQV, 1997, 20p.
- MACKAY, Hugh. Introduction. In: MACKAY, Hugh (Ed.). *Consumption and everyday life*. London: Sage Publications Ltd, 1997.
- MARX, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. Tradução de Maria Helena Barreiro Alves. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MORGAN, G.; SMIRCICH, L. The case for qualitative research. *Academy of Management Review*, v. 5, n. 4, p. 491-500, 1980.

NEGUS, K. The production of culture. In: DU GAY, Paul (Ed). *Production of culture/ cultures of production*. London: The Open University; Sage Publications Ltd, 1997. p. 67-118.

NIERDELE, P. A. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. 2011. 263 f. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) -Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

NIXON, S. Circulating culture. In: DU GAY, P. *Production of culture/cultures of production*. Londres: Sage/ The Open University, 1997. p. 177-221.

PIGOUCHE, Marie-Claude. *Les vins de cépage: une production mondiale en plein essor*. Montpellier-Lattes: Cevilar, 1999.

ROBINS, K. What in the world's going on? In: DU GAY, P. *Production of culture/cultures of production*. London: Sage/The Open University, 1997. p. 11-66.

TERUCHKIN, S. R. U. *As estratégias empresariais para os vinhos finos no Brasil e no Uruguai: uma análise comparada*. 2004. 272 f. Tese (doutorado em Administração), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

WILLIAMS, Raymond. *Marxismo e literatura*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

_____. The future of cultural studies. In: STOREY, J. (Ed.). *What is cultural studies: a reader*. London: Arnold, 1997. p. 168-177.

Artigo recebido em 27 de novembro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Análise da desigualdade de renda em Pernambuco: situação do domicílio, gênero, aspectos educacionais e setores de atividade a partir do Theil-T

*Poliana Duarte de Andrade Santos**

*Kelly Samá Lopes de Vasconcelos***

*Marina Monteiro Torres****

*Roberta de Moraes Rocha*****

* Graduada em Ciências Econômicas e mestranda em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). polianaduarte.andrade@gmail.com

** Graduada em Ciências Econômicas e mestranda em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). kellydevasconcelos@ig.com.br

*** Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestranda em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). marinamonteiro@hotmail.com

**** Doutora e mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora do Programa de Pós-graduação em Economia da UFPE. roberta_rocha_pe@yahoo.com.br

Resumo

Pernambuco, dentre os estados do Nordeste, é um dos que apresentam maior concentração de renda, e parte relevante dessa desigualdade deve-se à Região Metropolitana do Recife, região de maior importância econômica para o estado. Associado a este fato, observa-se que uma das mesorregiões que apresentaram maior crescimento econômico recente foi a do Agreste Pernambucano, que teve seu crescimento acompanhado pela elevação da concentração de renda e o aumento da pobreza no meio rural (BRITO; ROCHA, 2011). Diante dessas evidências, cresce a necessidade de estudos que aprofundem a discussão sobre a distribuição de renda e os fatores que podem explicá-la. Nesse sentido, o artigo se propõe a decompor o índice de Theil-T, para as mesorregiões pernambucanas, considerando quatro tipos de informação: gênero, situação do domicílio (rural/urbano), escolaridade e setor de atividade. Utilizando como fonte de informação da renda o rendimento de todos os trabalhos dos censos demográficos de 1991, 2001 e 2011. Os principais resultados da pesquisa apontaram que a maior desigualdade de renda na área urbana está no São Francisco Pernambucano, enquanto que a Mata Pernambucana apresenta a menor disparidade de renda rural. A disparidade de renda nas mesorregiões pernambucanas e no estado de Pernambuco depende, em maior parte, da desigualdade nos setores de atividade e menos da diferença de renda entre os níveis de instrução.

Palavras-chave: Mesorregiões pernambucanas. Theil-T. Setores de atividade.

Abstract

Among the northeastern states, Pernambuco is the state with greater concentration of income and relevant part of this inequality is due Metropolitan Region of Recife, the MR of greatest economic importance to the state. Associated to this, it is observed that one of mesoregions which greater recent economic growth, the Agreste Pernambucano, its growth was fooling for increased of the concentration of income and of the poverty in rural areas (BRITO; ROCHA, 2011). Given these evidences, empirical studies about the distribution of income and the factors that may explain it are necessary to understand better these results. In this sense, the paper proposes to decompose the Theil-T index, for mesoregions of the Pernambuco considering four types of information sources: gender, state of domicile (rural / urban), education and sector of activity. Using as a source of income information, the income received for jobs of the IBGE census to three years, 1991, 2000 and 2010. The main results of the research show that the highest income inequality in the urban area is the San Francisco pernambucano, while 'mata pernambucana' has the lowest rural income disparity. The income disparity in mesoregions pernambucanas and in the state of Pernambuco depends on most of the inequality within activity and less of the income gap between the levels of education sectors.

Keywords: Mesoregions pernambucanas. Theil-T. Activity sectors.

INTRODUÇÃO

De acordo com o último Relatório do Desenvolvimento Humano (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013), o Brasil ocupa a 85ª posição em qualidade de vida, quando considerado como indicador o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Apesar de ser um resultado superior ao de outros países emergentes dos BRICS, a elevada pobreza e a desigualdade de renda no Brasil indicam que a “qualidade de vida” ainda é algo que maioria da população busca. Dentre os 124 milhões de pobres dos países latino-americanos, mais da metade vive no Brasil e no México (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, 2012).

No entanto, apesar de grande, os indicadores recentes apontam que a concentração de renda no Brasil vem declinando de forma contínua e acentuada, com o coeficiente de Gini reduzindo-se desde 2001 (BARROS et al., 2006). Diante deste cenário favorável, diversos estudos vêm sendo realizados para o Brasil com o objetivo de levantar evidências sobre o papel das disparidades individuais (CACCIAMALI; CAMILLO, 2007; SANTOS; CAMILLO, 2011) e regionais de renda (SILVEIRA NETO; CAMPELO, 2003; SILVEIRA NETO; AZZONI, 2004).

Na primeira perspectiva, é possível que disparidades na renda dos trabalhadores sejam explicadas pelas diferenças entre as suas características, produtivas e não produtivas, ou ainda, entre os postos de trabalho e a localização deste. Para o Brasil, há fortes evidências de que as características individuais explicam parte dos diferenciais de renda entre os trabalhadores, com destaque para o papel do capital humano na composição dos rendimentos dos indivíduos (CACCIAMALI; CAMILLO, 2007).

Nesse sentido, Barros e outros (2006) argumentam que, como a escolaridade é um dos principais fatores que afetam a produtividade do trabalho e, por sua vez, a renda do trabalhador, a redução da desigualdade no Brasil pode estar associada a melhorias no capital humano da força de trabalho. Os

autores observaram que a expansão da educação contribuiu com 50% da queda na desigualdade de renda do trabalho e 30% da queda na desigualdade de renda *per capita* entre 2001 e 2007.

Do mesmo modo, quando se decompõem indicadores de concentração de renda por nível de escolaridade e outras fontes, a desigualdade entre grupos é bem maior para o fator “escolaridade” (ARAÚJO; SALVATO; SOUZA, 2008).

Por sua vez, não há um consenso na literatura empírica da importância das diferenças entre os setores de atividade econômica para explicar a desigualdade individual de renda, ainda que esses indicadores tenham apresentado uma significância estatística em estimações de equações mincerianas de rendimento para explicar as desigualdades individuais de renda (ROCHA; GATTO; SILVA, 2011). Além disso, a maior parte dos estudos realizados para o Brasil, que buscam fazer análises de decomposição, explora em especial o fator “educação” para explicá-la (CALDAS; MENEZES, 2010).

Contudo, a relação entre o mercado de trabalho e a desigualdade de renda vem recebendo mais atenção nos últimos anos. Em seu trabalho, Barros et al., (2010) chegam à conclusão que a redução na discriminação e segmentação no mercado de trabalho explica 19% da queda da desigualdade na remuneração do trabalho e 9% da queda na renda *per capita*. Analisando apenas a segmentação por setores de atividade, os mesmos autores observam que o declínio da segmentação setorial foi responsável por 8% e 6% da queda no grau de desigualdade em renda do trabalho e na renda familiar *per capita*, respectivamente, ocorrida no país entre 2001 e 2007.

Araújo e Silva (2013), ao analisarem a evolução da pobreza no Brasil a partir de técnicas de decomposição por setor de atividade econômica, obtiveram indicações de que tanto mudanças no nível de pobreza dentro dos setores de atividade, quanto entre os setores, contribuíram para a redução da pobreza no país, porém as mudanças dentro dos setores tiveram uma maior participação. Já Pinto (2006)

observa que houve mudanças entre a participação de setores de atividade entre os anos de 1976 e 2003 na desigualdade de renda dos trabalhadores do país; houve uma redução da contribuição do setor financeiro para a desigualdade e um aumento do setor de administração pública.

Se, para o Brasil, considerando-se os setores de atividade, os estudos são escassos, para Pernambuco são praticamente inexistentes. Em 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) do estado de Pernambuco foi o segundo maior da Região Nordeste¹. A economia do estado destaca-se pelo complexo portuário de Suape, que movimenta bilhões de reais anualmente, entre importações e exportações, além do Polo de Confecções do Agreste, com crescimento acentuado durante a década de 2000, da fruticultura para exportação da mesorregião do São Francisco, como também do Polo Gesseiro do Araripe.

Sabendo-se da importância da economia pernambucana para o Nordeste e diante das poucas evidências sobre a desigualdade de renda no estado, uma questão pertinente é: qual mesorregião pernambucana apresenta maior desigualdade de renda? Será que o fator “escolaridade” tem maior peso que o fator “setor de atividade” na composição do índice de Theil-T?

Diante disto, pretende-se, com este trabalho, identificar quais fatores têm maior participação na composição da desigualdade de renda no estado. Para tanto, optou-se pela decomposição do índice de Theil-T através da metodologia de Akita (2000), adaptada por Araújo, Salvato e Souza (2008), considerando-se quatro fontes de informação: situação do domicílio (rural/urbano), gênero, escolaridade e setor de atividade. O recorte regional será o estado de Pernambuco e suas mesorregiões. Serão utilizadas as séries estatísticas dos censos demográficos dos anos de 1991, 2000 e 2010, publicadas pelo

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tais dados apresentam informações estatísticas das quais é possível captar informações acerca da evolução das características populacionais, relacionadas ao rendimento de todos os trabalhos, neste caso utilizado para pessoas com idade entre 15 e 65 anos.

Desta forma, o presente trabalho encontra-se dividido da seguinte maneira: a segunda seção apresenta as características gerais da economia pernambucana e suas mesorregiões; a terceira seção traz informações sobre o tipo de decomposição e os dados empregados no estudo; a quarta seção contém os principais resultados obtidos, e a quinta seção apresenta as considerações finais.

ECONOMIA PERNAMBUCANA: CARACTERÍSTICAS GERAIS

Nos estudos acadêmicos relacionados à pobreza e à concentração de renda, o Nordeste segue sendo a região brasileira mais estudada por registrar os piores indicadores sociais do país. Esse interesse tornou-se ainda maior, pois, no decorrer da década de 2000, foi possível observar uma redução considerável do número de pessoas vivendo em extrema pobreza nesta região e uma melhora no IDH Municipal, sobretudo no estado de Pernambuco. De fato, a taxa de extrema pobreza em Pernambuco reduziu-se de 19,06% para 9,77% entre 2007 e 2012, enquanto o IDHM passou de 0,44 em 1991 para 0,673 em 2010².

O estado de Pernambuco subdivide-se em cinco mesorregiões: Sertão Pernambucano, São Francisco Pernambucano, Agreste Pernambucano, Mata Pernambucana e Região Metropolitana do Recife.

A Tabela 1 informa a participação das mesorregiões no PIB do estado e a taxa de crescimento do

¹ Dados do IPEADATA.

² Dados do IPEADATA.

Tabela 1
Produto Interno Bruto em Valores absolutos por mesorregião – Pernambuco e Brasil – 2000/2010

Região	PIB – 2000 (Mil Reais)	Participação	PIB – 2010 (Mil Reais)	Participação	Taxa de Crescimento (2000-2010)
Sertão Pernambucano	1.493.142	6%	5.407.864	6%	262,18%
São Francisco Pernambucano	1.418.642	5%	5.517.396	6%	288,92%
Agreste Pernambucano	3.704.438	14%	13.859.485	15%	274,13%
Mata Pernambucana	2.662.528	10%	9.101.899	10%	241,85%
Metropolitana de Recife	17.680.362	66%	61.300.070	64%	246,71%
Pernambuco	26.959.112	2%	95.186.714	2%	253,08%
Brasil	1.179.482.000	100%	3.770.084.872	100%	219,64%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2001, 2011).
 Elaboração própria a partir dos dados das Contas Regionais

Tabela 2
Composição Setorial do PIB dos estados do Nordeste – 2000/2009

Região	PIB Industrial (Mil Reais)			PIB Agrícola (Bilhão de Reais)			PIB Serviços (Bilhão de Reais)		
	2000	2009	Taxa Cresc.	2000	2009	Taxa Cresc.	2000	2009	Taxa Cresc.
Alagoas	1.902.805	1.895.665	-0,38%	674.350	690.685	2,42%	3.985.926	6.629.484	66,32%
Bahia	18.247.876	16.815.429	-7,85%	4.764.487	4.527.100	-4,98%	21.379.298	37.291.218	74,43%
Ceará	7.258.498	6.867.157	-5,39%	1.159.789	1.430.003	23,30%	10.653.064	19.717.457	85,09%
Maranhão	2.032.726	2.673.822	31,54%	1.443.758	2.889.033	100,11%	5.139.232	11.854.283	130,66%
Paraíba	2.578.547	2.767.957	7,35%	1.084.694	712.082	-34,35%	4.870.542	9.040.144	85,61%
Pernambuco	8.434.700	7.144.821	-15,29%	2.295.140	1.567.427	-31,71%	16.311.965	23.800.658	45,91%
Piauí	1.290.263	1.394.485	8,08%	516.000	834.050	61,64%	3.151.573	5.983.782	89,87%
Rio Grande do Norte	3.578.460	2.376.494	-33,59%	222.604	630.249	183,13%	4.780.651	8.921.300	86,61%
Sergipe	2.043.193	2.396.725	17,30%	413.928	504.825	21,96%	3.019.322	5.684.703	88,28%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (2001, 2011).
 Elaboração própria, a partir dos dados das Contas Regionais.

PIB no período de 2000 a 2010. Com base nesta é possível perceber que apenas a Metropolitana do Recife concentra mais da metade do que foi produzido no estado no ano 2000, em torno de 66%, seguida pelo Agreste Pernambucano, com 14%. Porém, a mesorregião que apresentou maior taxa de crescimento do PIB entre 2000 e 2010 foi a do São Francisco Pernambucano, crescendo 288,92%. Esse resultado foi superior à taxa de crescimento do Estado (253,08%).

Pode-se atribuir os bons resultados do PIB no São Francisco Pernambucano ao crescimento das culturas irrigadas localizadas no Polo Petrolina/Juazeiro, como é o caso da uva e da manga, que detêm 15% do valor bruto da produção agrícola (LIMA; SICSÚ; PADILHA, 2007).

Quanto à distribuição espacial das atividades produtivas entre os estados do Nordeste e sua composição setorial, na Tabela 2 é possível observar que, entre 2000 e 2009, o PIB do setor de serviços foi o único que apresentou taxa de crescimento positiva para todos os estados. Pernambuco, especialmente, apresentou taxas negativas para o crescimento do PIB industrial (-15,29%) e agrícola (-31,71%) e taxas positivas para o PIB de serviços (45,91%). Infere-se, portanto, que o setor de serviços é a atividade com maior participação no produto dos estados do Nordeste.

Esse resultado é corroborado quando se observa a distribuição do pessoal ocupado por setores de atividade nas mesorregiões pernambucanas (Tabela 3). Com relação ao emprego,

Tabela 3
Pessoal ocupado por mesorregião geográfica de acordo com os setores de atividades em Pernambuco – 2010

Mesorregião Geográfica	Total	Total agricultura	Indústria	Serviços	Outros	Adm. pública	Construção civil
Sertão Pernambucano	34.056	9.178	2.204	15.034	3.397	2.206	2.037
São Francisco Pernambucano	21.834	6.743	1.018	9.921	1.972	1.275	905
Agreste Pernambucano	80.916	19.805	13.443	34.004	6.764	3.710	3.190
Mata Pernambucana	42.009	7.566	5.796	19.307	4.737	2.916	1.687
Metropolitana de Recife	95.821	1.520	9.377	62.943	13.308	5.038	3.635
Total Pernambuco	274.636	44.812	31.838	141.209	30.178	15.145	11.454

Fonte: Censo Demográfico (2011).

Nota: Amostra filtrada para indivíduos que declararam ocupação, com idade entre 18 e 65 anos.

a mesorregião com o maior número de trabalhadores ocupados em 2010 foi a Região Metropolitana do Recife e a atividade com maior número de trabalhadores empregados foi o setor de serviços. Desse modo, observa-se que a dinâmica da economia pernambucana acaba sendo muito influenciada pelo setor terciário, concentrando-se especialmente nas atividades de comunicações (LIMA; SICSÚ; PADILHA, 2007).

Em resumo, pode-se afirmar que a mesorregião mais importante do estado, em termos de PIB, é a Região Metropolitana do Recife, porém aquela com maior taxa de crescimento entre 2000 e 2010, é a do São Francisco Pernambucano e que a atividade que mais contribuiu para o PIB do estado foi a dos serviços. No que diz respeito aos indicadores sociais de desigualdade de renda, a proposta deste trabalho é investigá-los adiante.

DECOMPOSIÇÃO DO ÍNDICE THEIL

Dados

Os dados utilizados nesta análise foram obtidos a partir do censo demográfico do IBGE, para os anos 1991, 2000 e 2010. O recorte regional são o estado de Pernambuco e suas cinco mesorregiões, considerando os indivíduos com renda positiva e entre 15 e 65 anos de idade. As variáveis selecionadas foram: situação do domicílio (rural/urbano), gênero

(homem/ mulher), escolaridade (sem instrução e fundamental incompleto; fundamental completo e médio incompleto; médio completo e superior incompleto; superior completo) e setores de atividade. A variável de renda utilizada foi o rendimento em todos os trabalhos.

A codificação das variáveis situação do domicílio, escolaridade e setores de atividade precisou ser adaptada, de modo a estabelecer um padrão entre os três anos (1991, 2000 e 2010). Os setores de atividade, disponíveis no censo, foram originalmente construídos de maneira diferente, comparando-se 1991, 2000 e 2010³. Dessa maneira, as variáveis construídas foram organizadas nos seguintes grupos: agropecuária, indústria, serviços, outros, administração pública e construção civil.

Metodologia

O processo de decomposição utilizado neste trabalho consistiu na adaptação da metodologia de Akita (2000) desenvolvida por Araújo, Salvato e Souza (2008), em que a decomposição do índice Theil-T foi feita para cinco níveis. O índice de Theil-T foi escolhido devido à sua facilidade de decomposição, quando comparado a outros índices de desigualdade

³ A classificação de setores de atividades utilizada no censo demográfico de 1991 é anterior à Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), adotada como classificação padrão do Sistema Estatístico a partir de 1º de janeiro de 1995, conforme Resolução PR - 054/94 de 19/12/94 e publicada no D.O.U. de 26/12/94. O Censo Demográfico 2000 usou, pela primeira vez, a CNAE Domiciliar (CNAE adaptada para as pesquisas domiciliares). O censo de 2010 utilizou a CNAE domiciliar 2.0.

de de renda (HOFFMANN, 1998). O Theil-T pode ser calculado por meio da equação (1):

$$T_p = \sum_i \sum_l \sum_r \sum_j \sum_k \left(\frac{Y_{ilrjk}}{Y} \right) \log \left(\frac{Y_{ilrjk}}{Y/N} \right) \quad (1)$$

Em que: Y_{ilrjk} – renda do indivíduo k , do gênero l , no grupo de escolaridade r , no setor de atividade j e na região rural/urbana i ; Y – renda agregada ($Y = \sum_i \sum_l \sum_r \sum_j \sum_k Y_{ilrjk}$); e N – população total ($N = \sum_i \sum_l \sum_r \sum_j \sum_k n_{ilrjk}$).

a) Decomposição em dois estágios

O processo de decomposição em dois estágios é iniciado tomando-se como referência a equação (2), que mostra a desigualdade de renda entre os indivíduos da área i :

$$T_i = \sum_l \sum_r \sum_j \sum_k \left(\frac{Y_{ilrjk}}{Y_i} \right) \ln \left(\frac{Y_{ilrjk}}{Y_i/N_i} \right) \quad (2)$$

Então, a equação (1) pode ser decomposta em:

$$T = \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y} \right) T_i + \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y} \right) \ln \left(\frac{Y_i/N_i}{Y/N} \right) \quad (3)$$

$$T = \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y} \right) T_i + T_{BRU} = T_{WRU} + T_{BRU} \quad (4)$$

Em que: $Y_i = \sum_l \sum_r \sum_j \sum_k Y_{ilrjk}$ representa o total da renda na região i ; $N_i = \sum_l \sum_r \sum_j \sum_k n_{ilrjk}$ representa o total da população na região i ; e $T_{BRU} = \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y} \right) \ln \left(\frac{Y_i/N_i}{Y/N} \right)$, a desigualdade de renda entre as regiões rural/urbana. Nessa primeira etapa da decomposição, o T_{WRU} representa o Theil intrarrural/urbano e o T_{BRU} representa o Theil inter-rural/urbano.

b) Decomposição em três estágios

A decomposição em três estágios parte da equação (5), que representa a desigualdade de renda de cada gênero l na região i :

$$T_{il} = \sum_r \sum_j \sum_k \left(\frac{Y_{ilrjk}}{Y_{il}} \right) \ln \left(\frac{Y_{ilrjk}}{Y_{il}/N_{il}} \right) \quad (5)$$

$$T_i = \sum_l \left(\frac{Y_{il}}{Y_i} \right) T_{il} + \sum_l \left(\frac{Y_{il}}{Y_i} \right) \ln \left(\frac{Y_{il}/N_{il}}{Y_i/N_i} \right) \quad (6)$$

$$T = \sum_l \left(\frac{Y_{il}}{Y_i} \right) T_{il} + T_{BG_i} = T_{WG_i} + T_{BG_i} \quad (7)$$

Os termos T_{WG_i} e T_{BG_i} representam a desigualdade intragêneros e intergêneros, respectivamente. Substituindo-se a equação (7) em (4), tem-se:

$$T = \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y} \right) \left[\sum_l \left(\frac{Y_{il}}{Y_i} \right) T_{il} + T_{BG_i} \right] + T_{BRU} \quad (8)$$

$$T = \sum_i \sum_l \left(\frac{Y_{il}}{Y} \right) T_{il} + \sum_i \left(\frac{Y_i}{Y} \right) T_{BG_i} + T_{BRU} \quad (9)$$

$$T = T_{WG} + T_{BG} + T_{BRU} \quad (10)$$

A equação (10) é a equação da decomposição do Theil em três componentes: intragêneros (T_{WG}), intergêneros (T_{BG}) e inter-rural/urbano (T_{BRU}).

c) Decomposição em quatro estágios

O Theil decomposto em quatro estágios parte da equação (11), que representa a desigualdade do indivíduo com escolaridade r , gênero l na região i :

$$T_{ilr} = \sum_j \sum_k \left(\frac{Y_{ilrjk}}{Y_{ilr}} \right) \ln \left(\frac{Y_{ilrjk}}{Y_{ilr}/N_{ilr}} \right) \quad (11)$$

$$T_{ilr} = \sum_r \left(\frac{Y_{ilr}}{Y_{il}} \right) T_{ilr} + \sum_r \left(\frac{Y_{ilr}}{Y_{il}} \right) \ln \left(\frac{Y_{ilr}/N_{ilr}}{Y_{il}/N_{il}} \right) \quad (12)$$

$$T_{il} = \sum_r \left(\frac{Y_{ilr}}{Y_{il}} \right) T_{ilr} + T_{BE_i} = T_{WE_{il}} + T_{BE_{il}} \quad (13)$$

Os termos T_{WE} e T_{BE} representam a desigualdade intraeducacional e intereducacional, respectivamente. Substituindo-se a equação (13) em (9), tem-se:

$$T = \sum_i \sum_l \left(\frac{Y_{il}}{Y_i} \right) \left[\sum_r \left(\frac{Y_{ilr}}{Y_{il}} \right) T_{ilr} + T_{BE_i} \right] + T_{BE} + T_{BRU} \quad (14)$$

$$T = \sum_i \sum_l \sum_r \left(\frac{Y_{ilr}}{Y_i} \right) T_{ilr} + \sum_i \sum_l \left(\frac{Y_{il}}{Y_i} \right) T_{BE_{il}} + T_{BG} + T_{BRU} \quad (15)$$

$$T = T_{WE} + T_{BE} + T_{BG} + T_{BRU} \quad (16)$$

A equação (16) é a equação de decomposição do Theil-T em quatro componentes: intraeducacionais (T_{WE}), intereducacionais (T_{BE}), intergêneros (T_{BG}) e inter-rural/urbano (T_{BRU}).

d) Decomposição em cinco estágios

Por fim, a decomposição do Theil em cinco estágios parte da equação (17), que representa a desigualdade em cada setor de atividade *j*, dos indivíduos de grupos educacionais *r*, de gênero *l*, na região *i*:

$$T_{ilrj} = \sum_k \left(\frac{Y_{iljk}}{Y_{ilrj}} \right) \ln \left(\frac{Y_{iljk}}{Y_{ilrj}/N_{ilrj}} \right) \quad (17)$$

$$T_{ilr} = \sum_j \left(\frac{Y_{ilrj}}{Y_{ilr}} \right) T_{ilrj} + \sum_j \left(\frac{Y_{ilrj}}{Y_{ilr}} \right) \ln \left(\frac{Y_{ilrj}/N_{ilrj}}{Y_{ilr}/N_{ilr}} \right) \quad (18)$$

$$T_{ilr} = \sum_j \left(\frac{Y_{ilrj}}{Y_{ilr}} \right) T_{ilrj} + T_{BEilr} = T_{WSAilr} + T_{BSAilr} \quad (19)$$

Os termos T_{BSAilr} e T_{WSAilr} representam a desigualdade intersetores de atividade e intrasetores de atividade, respectivamente. Substituindo-se a equação (19) em (15), tem-se:

$$T = \sum_i \sum_l \sum_r \left(\frac{Y_{ilr}}{Y} \right) \left[\sum_j \left(\frac{Y_{ilrj}}{Y_{ilr}} \right) T_{ilrj} + T_{BSA} \right] + T_{BE} + T_{BG} + T_{BRU} \quad (20)$$

$$T = \sum_i \sum_l \sum_r \sum_j \left(\frac{Y_{ilrj}}{Y} \right) T_{ilrj} + \sum_j \left(\frac{Y_{ilr}}{Y} \right) T_{BSAilr} + T_{BE} + T_{BG} + T_{BRU} \quad (21)$$

$$T = T_{WSA} + T_{BSA} + T_{BE} + T_{BG} + T_{BRU} \quad (22)$$

O objetivo final da pesquisa foi chegar até a equação (22), ou seja, decompor o índice de Theil em cinco componentes: intrasetores de atividade (T_{WSA}), intersetores de atividade (T_{BSA}), intereducacionais (T_{BE}), intergêneros (T_{BG}) e inter-rural/urbano (T_{BRU}). O Gráfico 1 apresenta o resumo do esquema de decomposição utilizado neste trabalho, em que os quadros sombreados representam os cinco componentes finais da decomposição supramencionados.

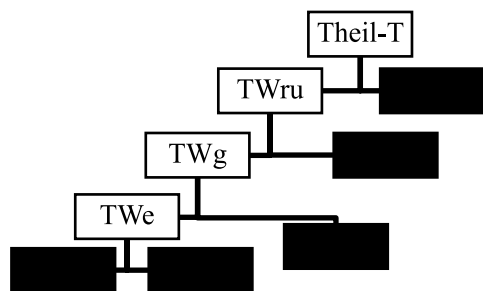


Gráfico 1
Organograma da decomposição

Fonte: Elaboração própria.

RESULTADOS

A Tabela 4 apresenta o Índice Theil-T em Pernambuco e suas mesorregiões, para os anos 1991, 2000 e 2010. Percebe-se que a desigualdade de renda captada pelo índice, no estado, diminuiu em 11,77% durante todo o período. Entre os anos de 1991 e 2010 houve redução da desigualdade dos rendimentos de todos os trabalhos em quase todas as mesorregiões, exceto para o São Francisco Pernambucano, que registrou um aumento de 61,49%. A maior queda foi verificada na Mata Pernambucana que passou de 0,73406 em 1991, para 0,44867 em 2010, uma redução de 38,88%.

Quando observados os índices na área rural (Tabela 5) verifica-se que a Mata Pernambucana, a cada período analisado, diminui cada vez mais a

Tabela 4
Índice Theil-T de distribuição de renda para as mesorregiões Pernambucanas

Mesorregiões	1991	2000	2010
Sertão Pernambucano	0,77	0,79096	0,64157
São Francisco Pernambucano	0,8138	0,79855	1,31419
Agreste Pernambucano	0,66709	0,8289	0,58431
Mata Pernambucana	0,73406	0,49815	0,44867
Metropolitana de Recife	0,82289	1,00515	0,71327
Pernambuco (Total)	0,86493	0,99803	0,76314

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2001, 2011).
Elaboração própria.

Tabela 5
Índice Theil-T de distribuição de renda nas áreas rural e urbana para as mesorregiões Pernambucanas

Mesorregiões		1991	2000	2010
Sertão Pernambucano	Urbano	0,74833	0,88192	0,62648
	Rural	0,56947	0,4245	0,43505
São Francisco Pernambucano	Urbano	0,83733	0,85505	1,39915
	Rural	0,50852	0,58628	0,45399
Agreste Pernambucano	Urbano	0,68212	0,89612	0,57796
	Rural	0,44347	0,42961	0,38061
Mata Pernambucana	Urbano	0,76244	0,55184	0,46456
	Rural	0,48986	0,33524	0,32362
Metropolitana de Recife	Urbano	0,81934	1,00355	0,71212
	Rural	0,45205	0,4415	0,29252
Pernambuco (Total)	Urbano	0,83745	1,00355	0,74745
	Rural	0,4981	0,4415	0,39443

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2001, 2011).
Elaboração própria.

diferença salarial. Enquanto que no São Francisco Pernambucano aumentou substancialmente a desigualdade na renda na área urbana no ano de 2010, com o Theil-T maior que um.

O aumento da desigualdade de renda no São Francisco Pernambucano referente à área urbana alcançou 67,10%. No geral, a diminuição da desigualdade foi maior no meio rural, principalmente na Metropolitana em 35,29%, seguida pela Mata Pernambucana (33,94%).

Com base na metodologia desenvolvida na seção anterior, a Tabela 6 apresenta a primeira etapa da decomposição do índice de Theil-T em dois componentes, a saber: desigualdade entre as áreas rural e urbana e a desigualdade dentro das áreas. Para Pernambuco verifica-se que, em 1991, 7,24% da disparidade de renda era explicada pela desigualdade entre as áreas rural e urbana, passando para 5,69% em 2000 e 5,43% em 2010. A trajetória da desigualdade de renda inter-rural/urbana diminuiu sensivelmente no período analisado.

Tabela 6
Índice Theil-T de distribuição de renda em dois componentes de desigualdade: intrarrural/urbano e inter-rural/urbano para as mesorregiões Pernambucanas

Mesorregiões		1991	2000	2010
Sertão Pernambucano	<i>T_WRU</i>	0,69772	0,73171	0,58788
	<i>T_BRU</i>	0,07228	0,05925	0,05369
	<i>T</i>	0,77	0,79096	0,64157
São Francisco Pernambucano	<i>T_WRU</i>	0,75955	0,76316	1,2268
	<i>T_BRU</i>	0,05424	0,0354	0,0874
	<i>T</i>	0,8138	0,79855	1,31419
Agreste Pernambucano	<i>T_WRU</i>	0,6217	0,78446	0,54718
	<i>T_BRU</i>	0,0454	0,04444	0,03712
	<i>T</i>	0,66709	0,8289	0,58431
Mata Pernambucana	<i>T_WRU</i>	0,69789	0,48114	0,43668
	<i>T_BRU</i>	0,03617	0,01701	0,01198
	<i>T</i>	0,73406	0,49815	0,44867
Metropolitana de Recife	<i>T_WRU</i>	0,81099	0,99618	0,70834
	<i>T_BRU</i>	0,0119	0,00897	0,00493
	<i>T</i>	0,82289	1,00515	0,71327
Pernambuco (Total)	<i>T_WRU</i>	0,80227	0,9412	0,72173
	<i>T_BRU</i>	0,06266	0,05682	0,04141
	<i>T</i>	0,86493	0,99803	0,76314

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2001, 2011).
Elaboração própria.

Nota: *T_WRU* = Theil intra-rural/hurbano; *T_BRU* = Theil inter-rural/hurbano.

Já com relação à desigualdade para homens e para mulheres percebe-se que, no período analisado, a concentração do rendimento de todos os trabalhos ainda é maior para os homens do que para as mulheres, ainda que a diferença relacionada aos homens venha reduzindo-se a taxas maiores. No São Francisco Pernambucano, a disparidade de renda cresceu 39,29% em relação às mulheres e 32,20% dentre a população de homens; outra mesorregião que também apresentou aumento significativo (25,26%) foi a Metropolitana de Recife.

Ao comparar a concentração de renda dos homens entre as mesorregiões pernambucanas, observa-se que a mesorregião com a melhor distribuição de renda é a Mata Pernambucana e a que possui a pior é a do São Francisco Pernambucano. O mesmo ocorre para as mulheres.

A Tabela 8 mostra a decomposição do índice de Theil-T em três componentes: inter-rural/urbano, intra e intergênero para Pernambuco e suas mesorregiões. De modo geral, o componente intergênero não apresenta grande participação na composição do índice para as localidades. O que reforça a necessidade de incorporar à análise outras variáveis que possam influenciar a disparidade de renda nas regiões estudadas.

Tabela 7
Índice Theil-T de distribuição de renda por gênero para as mesorregiões pernambucanas

Mesorregiões		1991	2000	2010
Sertão Pernambucano	Homem	0,82405	1,11481	0,64154
	Mulher	0,63824	0,64698	0,61885
São Francisco Pernambucano	Homem	0,77225	0,87516	1,02095
	Mulher	0,71729	0,73962	0,99914
Agreste Pernambucano	Homem	0,6969	0,84769	0,62631
	Mulher	0,5535	0,61909	0,4934
Mata Pernambucana	Homem	0,73655	0,60889	0,41542
	Mulher	0,47867	0,83652	0,41171
Metropolitana de Recife	Homem	0,63666	0,89647	0,65484
	Mulher	0,49175	0,83612	0,61596
Pernambuco (Total)	Homem	0,8409	0,95128	0,68838
	Mulher	0,62532	0,8489	0,62691

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2001, 2011).
Elaboração própria.

Tabela 8
Decomposição Theil-T em três componentes de desigualdade: intra e intergênero/ inter-rural e urbano nas mesorregiões pernambucanas

Mesorregiões		1991	2000	2010
Sertão Pernambucano	T_WG	0,67439	0,71911	0,58111
	T_BG	0,02333	0,01261	0,00678
	T_BRU	0,07228	0,05925	0,05369
	T	0,77	0,79096	0,64157
São Francisco Pernambucano	T_WG	0,73642	0,74728	1,21529
	T_BG	0,02313	0,01588	0,01151
	T_BRU	0,05424	0,0354	0,0874
	T	0,8138	0,79855	1,31419
Agreste Pernambucano	T_WG	0,59599	0,76729	0,54335
	T_BG	0,02571	0,01717	0,00383
	T_BRU	0,0454	0,04444	0,03712
	T	0,66709	0,8289	0,58431
Mata Pernambucana	T_WG	0,68211	0,47706	0,43366
	T_BG	0,01578	0,00408	0,00302
	T_BRU	0,03617	0,01701	0,01198
	T	0,73406	0,49815	0,44867
Metropolitana de Recife	T_WG	0,79388	0,97065	0,69867
	T_BG	0,01918	0,02553	0,00967
	T_BRU	0,00983	0,00897	0,00493
	T	0,82289	1,00515	0,71327
Pernambuco (Total)	T_WG	0,78456	0,92512	0,71499
	T_BG	0,01771	0,01609	0,00675
	T_BRU	0,06266	0,05682	0,04141
	T	0,86493	0,99803	0,76314

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2001, 2011).
Elaboração própria.

Nota: T_WG = Theil intragênero; T_BG = Theil intergênero; T_BRU = Theil inter-rural/urbano.

Diante disto, a Tabela 9 apresenta o índice Theil-T de distribuição de renda nos níveis de instrução para Pernambuco e suas mesorregiões. No Sertão, a redução da disparidade de renda nesse período chegou a 34,38% entre indivíduos sem instrução e com fundamental incompleto, e a 11,22% entre os com fundamental completo e médio incompleto. No entanto, a diferença salarial aumentou em 2,04% entre aqueles com ensino médio completo e superior incompleto. Enquanto que a concentração da renda aumentou 16,91% entre os indivíduos que apresentam ensino superior completo.

No São Francisco Pernambucano, a desigualdade diminuiu nos níveis mais baixos de escolaridade e apresentou um aumento significativo (218,20%) no nível superior completo. Para a mesorregião do Agreste observa-se um aumento da concentração de renda em todos os níveis de instrução, com exceção dos níveis sem instrução e fundamental incompleto.

A Mata Pernambucana reduziu em 48,39%, 61,44%, 9,36% e 28,96%, nos níveis sem instrução e fundamental incompleto, fundamental completo e médio incompleto, médio completo e superior incompleto, e superior completo, respectivamente.

Tabela 9
Índice Theil-T nos níveis de instrução para Pernambuco e mesorregiões pernambucanas

Mesorregiões		1991	2000	2010
Sertão Pernambucano	Sem instrução e fundamental incompleto	0,7992	1,05205	0,52445
	Fundamental completo e médio incompleto	0,60989	0,80522	0,54146
	Médio completo e superior incompleto	0,50571	0,70145	0,51602
	Superior completo	0,38069	0,63061	0,44506
São Francisco Pernambucano	Sem instrução e fundamental incompleto	0,51454	0,69907	0,49981
	Fundamental completo e médio incompleto	0,94576	0,83869	0,95213
	Médio completo e superior incompleto	0,58679	0,6513	0,91682
	Superior completo	0,31055	0,61592	0,98816
Agreste Pernambucano	Sem instrução e fundamental incompleto	0,61763	0,67851	0,47159
	Fundamental completo e médio incompleto	0,35688	0,5976	0,43379
	Médio completo e superior incompleto	0,41244	0,70789	0,43651
	Superior completo	0,51528	0,55875	0,49982
Mata Pernambucana	Sem instrução e fundamental incompleto	0,46621	0,37169	0,24059
	Fundamental completo e médio incompleto	0,74755	0,62922	0,28829
	Médio completo e superior incompleto	0,49752	0,88353	0,45095
	Superior completo	0,51489	0,62748	0,36577
Metropolitana de Recife	Sem instrução e fundamental incompleto	0,33628	0,54115	0,30641
	Fundamental completo e médio incompleto	0,52143	0,54736	0,35858
	Médio completo e superior incompleto	0,44908	0,74479	0,42561
	Superior completo	0,38672	0,52344	0,48439
Pernambuco (Total)	Sem instrução e fundamental incompleto	0,57853	0,63367	0,40053
	Fundamental completo e médio incompleto	0,57376	0,60573	0,44271
	Médio completo e superior incompleto	0,4994	0,70292	0,4879
	Superior completo	0,43005	0,57107	0,55224

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2001, 2011).
Elaboração própria.

Enquanto que a Região Metropolitana do Recife apresentou redução da disparidade de renda para os grupos de escolaridade sem instrução e fundamental incompleto, fundamental completo e médio incompleto, médio completo e superior incompleto (8,88%, 31,23%, 5,23%). Mesma tendência observada para o estado de Pernambuco. Porém, nota-se que a concentração de renda aumentou entre os indivíduos que apresentam nível superior completo,

chegando a 25,26% para a Região Metropolitana do Recife e 28,41% para Pernambuco. Em geral, observa-se que, na maioria dos casos, a desigualdade de renda aumenta quanto maior for o nível educacional.

A Tabela 10 apresenta a decomposição do índice Theil-T em quatro componentes de desigualdade: inter e intragrupos educacionais, intergêneros e inter-rural/urbano. Percebe-se que a parcela da desigualdade da renda causada pelo fator T_{BE} aumentou, no período 1991-2010, na maioria das mesorregiões pernambucanas. A exceção ficou por conta da mesorregião São Francisco Pernambucano que apresentou pequena redução do fator de 20,83% para 23,59% e de 19,07%.

A contribuição do componente intergrupos educacionais, para a concentração da renda, é maior na mesorregião Metropolitana do Recife, de forma que, em 1991, explicava 34,22% da desigualdade total, passando para 39,31% em 2000 e 39,63% novamente em 2010. No São Francisco Pernambucano, este fator explica 20,83% da desigualdade total em 1991, mantendo-se e em 23,59% em 2000 e 2010, com aumento de 19,07%.

Com o intuito de obter mais evidências sobre a desigualdade de renda para as mesorregiões, procedeu-se a decomposição do índice de Theil por setor de atividades econômicas. Ainda pouco utilizada na literatura, a decomposição por setor de atividade tem a vantagem de apresentar uma nova visão sobre a distribuição da renda entre indivíduos que trabalham em determinado segmento econômico.

Mas, antes de apresentá-la, a Tabela 11 mostra o índice Theil-T nos setores de atividades para as mesorregiões pernambucanas. Os resultados indicam que, entre 1991 e 2000, a concentração de renda em Pernambuco aumentou em todos os setores, com exceção da construção civil, onde a concentração foi reduzindo-se gradualmente até atingir o índice de 0,32679 em 2010, equivalente a uma queda de 50% em 19 anos. Mas as diferenças de rendimento na agropecuária aumentaram, do índice de 0,66762 em 1991 para 1,02343 no ano de 2010, isso equivale a um aumento total de 53,30%.

Tabela 10
Decomposição Theil-T em quatro componentes de desigualdade: inter e intragrupos educacionais, intergêneros e inter-rural/urbano para as mesorregiões pernambucanas

Mesorregiões		1991	2000	2010
Sertão Pernambucano	T_{WE}	0,56422	0,5529	0,3912
	T_{BE}	0,11017	0,1662	0,19
	T_{BG}	0,02333	0,0126	0,0068
	T_{BRU}	0,07228	0,0592	0,0537
	T	0,77	0,791	0,6416
São Francisco Pernambucano	T_{WE}	0,56694	0,5589	0,9647
	T_{BE}	0,16948	0,1884	0,2506
	T_{BG}	0,02313	0,0159	0,0115
	T_{BRU}	0,05424	0,0354	0,0874
	T	0,8138	0,7986	1,3142
Agreste Pernambucano	T_{WE}	0,48897	0,6508	0,3979
	T_{BE}	0,10701	0,1165	0,1454
	T_{BG}	0,02571	0,0172	0,0038
	T_{BRU}	0,0454	0,0444	0,0371
	T	0,66709	0,8289	0,5843
Mata Pernambucana	T_{WE}	0,541	0,3615	0,3193
	T_{BE}	0,14112	0,1155	0,1143
	T_{BG}	0,01578	0,0041	0,003
	T_{BRU}	0,03617	0,017	0,012
	T	0,73406	0,4981	0,4487
Metropolitana de Recife	T_{WE}	0,51225	0,5755	0,416
	T_{BE}	0,28163	0,3951	0,2827
	T_{BG}	0,01918	0,0255	0,0097
	T_{BRU}	0,00983	0,009	0,0049
	T	0,82289	1,0052	0,7133
Pernambuco (Total)	T_{WE}	0,46071	0,5982	0,455
	T_{BE}	0,32385	0,3269	0,26
	T_{BG}	0,01771	0,0161	0,0067
	T_{BRU}	0,06266	0,0568	0,0414
	T	0,86493	0,998	0,7631

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2001, 2011).
Elaboração própria.

Nota: T_{WE} = Theil intra grupos educacionais; T_{BE} = Theil intergrupos educacionais; T_{BG} = Theil intergênero; T_{BRU} = Theil inter-rural/urbano.

Tabela 11
Índice Theil-T por setores de atividade para as
mesorregiões pernambucanas

Mesorregiões	Setores de atividade	1991	2000	2010
Sertão Pernambucano	Agropecuária	0,52138	0,81318	0,411
	Indústria	0,88637	1,17527	0,68575
	Serviços	0,86723	0,89372	0,60084
	Outros	0,68713	0,30583	0,43282
	Adm. Pública	0,64251	0,45798	0,42628
	Construção Civil	0,27023	0,53262	0,27125
São Francisco Pernambucano	Agropecuária	0,48899	0,87494	2,37386
	Indústria	0,65836	0,96509	0,61236
	Serviços	0,92161	0,96709	0,66658
	Outros	0,10379	0,3402	0,51626
	Adm. Pública	0,68423	0,38482	0,55643
	Construção Civil	0,63175	0,5736	0,40226
Agreste Pernambucano	Agropecuária	0,49258	1,24651	0,43932
	Indústria	0,7788	0,71878	0,45198
	Serviços	0,65483	0,76128	0,5654
	Outros	0,432	0,35049	0,39311
	Adm. Pública	0,5853	0,55162	0,45734
	Construção Civil	0,2272	0,26377	0,267
Mata Pernambucana	Agropecuária	0,46609	0,36375	0,26137
	Indústria	0,55286	0,74834	0,30186
	Serviços	0,69133	0,4658	0,46423
	Outros	0,86684	0,30708	0,39765
	Adm. Pública	1,51013	0,5108	0,3758
	Construção Civil	1,15147	0,26177	0,2291
Metropolitana de Recife	Agropecuária	1,63495	1,06746	0,78588
	Indústria	0,76565	1,01346	0,63082
	Serviços	0,92922	1,21253	0,65065
	Outros	0,67565	0,58877	0,62258
	Adm. Pública	0,6663	0,51516	0,51952
	Construção Civil	0,72298	0,74569	0,37888
Pernambuco (Total)	Agropecuária	0,66762	0,96393	1,02343
	Indústria	0,80681	0,96886	0,55341
	Serviços	0,92159	1,14617	0,63406
	Outros	0,72874	0,55589	0,55461
	Adm. Pública	0,8556	0,56911	0,54019
	Construção Civil	0,65922	0,61725	0,32679

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2001, 2011).
Elaboração própria.

No Sertão Pernambucano e Agreste, em 1991 e 2000, o setor da construção civil foi o único que não diminuiu índices de concentração de renda

dentre as atividades econômicas. O setor mais “igualitário” no aspecto distributivo da renda foi o da administração pública na primeira mesorregião, com redução de 33,65%, e, na segunda, o setor responsável foi o da indústria, com 41,96% menos de concentração de renda. Embora a indústria de transformação caracterize a produção da maioria das cidades do Agreste (ANDRADE; CAMPOS; CAVALCANTE FILHO, 2008; ROCHA; GATTO; SILVA, 2011), devido ao arranjo produtivo local têxtil e de confecções, a especialização produtiva não vem sendo acompanhada de concentração de rendimentos, haja vista que o Theil para indústria se reduziu.

O São Francisco Pernambucano, por sua vez, é tradicionalmente conhecido por abrigar um *cluster* de fruticultura irrigada no Polo Petrolina/Juazeiro. O *cluster* começou a ser implantado nos anos 60, com investimentos em infraestrutura hídrica e elétrica. Desde então, a agricultura irrigada tornou-se a principal atividade econômica da região, produzindo impactos sobre a renda e o emprego, inclusive em atividades não agrícolas (LACERDA; LACERDA, 2004).

Para esta mesorregião, o mais elevado índice de Theil foi registrado na agropecuária (acima de 1), atingindo os valores de 2,37386 no rendimento de todos os trabalhos. A concentração de renda nesse setor aumentou 385,46%, indicando que a especialização produtiva na agricultura vem sendo acompanhada de má distribuição de rendimentos. Segundo Lima e Miranda (2001), a especialização agrícola avançou durante a década de 1990, resultando no crescimento da área cultivada com fruticultura, sendo a ocupação de uma área de aproximadamente 40 mil ha e produção de 600 mil toneladas anuais, correspondendo ao valor bruto de R\$ 300 milhões. Assim como em todo o estado, a construção civil apresentou o menor índice de Theil nessa mesorregião.

Do mesmo modo, a Mata Pernambucana também apresentou menores índices para todas as atividades econômicas, contudo, isso não implica

Tabela 12
Decomposição Theil-T em cinco componentes de desigualdade: inter e intrasetores de atividades, intergrupos educacionais, intergêneros e inter-rural/urbano para as mesorregiões pernambucanas

Mesorregiões		1991		2000		2010	
Sertão Pernambucano	T_WSA	0,52106	68%	0,52011	66%	0,36404	57%
	T_BSA	0,04316	6%	0,0328	4%	0,02711	4%
	T_BE	0,11017	14%	0,16619	21%	0,18995	30%
	T_BG	0,02333	3%	0,01261	2%	0,00678	1%
	T_BRU	0,07228	9%	0,05925	7%	0,05369	8%
	T	0,77	100%	0,79096	100%	0,64157	100%
São Francisco Pernambucano	T_WSA	0,53533	66%	0,52663	66%	0,83314	63%
	T_BSA	0,03161	4%	0,03226	4%	0,13151	10%
	T_BE	0,16948	21%	0,18839	24%	0,25064	19%
	T_BG	0,02313	3%	0,01588	2%	0,01151	1%
	T_BRU	0,05424	7%	0,0354	4%	0,0874	7%
	T	0,8138	100%	0,79855	100%	1,31419	100%
Agreste Pernambucano	T_WSA	0,46745	70%	0,62361	75%	0,37911	65%
	T_BSA	0,02153	3%	0,02719	3%	0,01882	3%
	T_BE	0,10701	16%	0,11648	14%	0,14543	25%
	T_BG	0,02571	4%	0,01717	2%	0,00383	1%
	T_BRU	0,0454	7%	0,04444	5%	0,03712	6%
	T	0,66709	100%	0,8289	100%	0,58431	100%
Mata Pernambucana	T_WSA	0,50187	68%	0,34468	69%	0,30648	68%
	T_BSA	0,03913	5%	0,01684	3%	0,01285	3%
	T_BE	0,14112	19%	0,11554	23%	0,11433	25%
	T_BG	0,01578	2%	0,00408	1%	0,00302	1%
	T_BRU	0,03617	5%	0,01701	3%	0,01198	3%
	T	0,73406	100%	0,49815	100%	0,44867	100%
Metropolitana de Recife	T_WSA	0,4515	55%	0,55282	55%	0,40762	57%
	T_BSA	0,01852	2%	0,02269	2%	0,00838	1%
	T_BE	0,32385	39%	0,39513	39%	0,28267	40%
	T_BG	0,01918	2%	0,02553	3%	0,00967	1%
	T_BRU	0,00984	1%	0,00897	1%	0,00493	1%
	T	0,82289	100%	1,00515	100%	0,71327	100%
Pernambuco (Total)	T_WSA	0,48429	56%	0,57606	58%	0,44191	58%
	T_BSA	0,01864	2%	0,02215	2%	0,0131	2%
	T_BE	0,28163	33%	0,32691	33%	0,25998	34%
	T_BG	0,01771	2%	0,01609	2%	0,00675	1%
	T_BRU	0,06267	7%	0,05682	6%	0,04141	5%
	T	0,86493	100%	0,99803	100%	0,76314	100%

Fonte: Censo Demográfico (1991, 2000, 2010).

Elaboração própria.

Nota: T_WSA= Theil intra-setor de atividade; T_BSA= Theil inter-setor de atividade; T_BE = Theil inter grupos educacionais; T_BG = Theil intergênero; T_BRU = Theil inter-rural/urbano.

dizer que a região tenha apresentado uma melhora nos indicadores sociais, uma vez que o Theil-T não capta esse efeito⁴.

⁴ Historicamente pioneira na produção de cana-de-açúcar do estado, especialmente após a década de 1970, a Zona da Mata teve uma piora nos seus indicadores sociais. O crescimento desordenado promovido pelos incentivos financeiros do Proálcool (Programa Nacional do Alcool) acabou ocorrendo de forma desordenada, com a ocupação de áreas impróprias. Em decorrência disso, segundo Sicsú e Silva (2001), a Zona da Mata passou a apresentar estagnação econômica, insolvência de grande parte dos agentes econômicos, fechamento de várias unidades de produção, desemprego crescente, migração em massa para as periferias das cidades (ocasionando a "inchação urbana"), deterioração das condições de vida da população e inquietação social.

Por fim, a Metropolitana do Recife, sendo a mesorregião com maior participação no PIB do estado, apresentou bons índices, os quais demonstraram diminuição na concentração de renda para os setores de agropecuária (51,93%) e também para a construção civil (47,59%).

A Tabela 12 apresenta a última etapa da decomposição do índice Theil-T em cinco componentes de desigualdade, em valores absolutos, bem como seus percentuais sobre a desigualdade de renda total dessa decomposição. É possível observar

que a desigualdade intersetorial foi responsável por 56%, 58%, mantendo-se a diferença em 58% da concentração da renda no estado de Pernambuco nos anos 1991, 2000 e 2010, respectivamente. A participação do componente T_BSA na desigualdade total das mesorregiões é baixa, no geral, sendo o máximo no São Francisco, que passou de 4% em 1991 para 10% em 2010, e a Metropolitana do Recife com o mínimo, apresentando 2% em 1991, passando para 1% em 2010.

Ainda de acordo com a Tabela 12, pode-se perceber que as diferenças educacionais é o segundo componente mais importante, dentre os estudados, para explicar a desigualdade de renda no estado de Pernambuco como também nas suas mesorregiões, diferentemente dos resultados encontrados para a Região Nordeste e para o Brasil (ARAÚJO; SALVATO; SOUZA, 2008; CALDAS; MENEZES, 2010).

O componente intrassetorial apresenta o maior peso sobre a concentração de renda do estado e das mesorregiões, em todos os anos, apresentando pequena diminuição no período analisado para quase todas as mesorregiões, menos para a Metropolitana de Recife, a qual apresentou aumento de 56% em 1991, mantendo-se, nos anos de 2000 e 2010, com 58%. O que significa que existem outras variáveis não incluídas neste estudo que explicam grande parte da desigualdade de renda.

Analisando-se por ordem de importância na contribuição da concentração de renda no estado de Pernambuco no ano 2010, tem-se que o componente intrassetorial de atividade contribuiu com 58%, seguido dos componentes intergrupos educacionais com 34%, inter-rural/urbano com 5%, e intergêneros, com contribuição de apenas 1%, indo ao encontro dos resultados esperados tanto dos índices quanto das decomposições apresentadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apontam que a Mesorregião Pernambucana com maior desigualdade de renda na

área urbana é a do São Francisco Pernambucano, enquanto que a Metropolitana do Recife apresenta a menor disparidade de renda rural.

Na decomposição em dois componentes para Pernambuco verificou-se que, em 1991, 7,24% da disparidade de renda era explicada pela desigualdade entre as áreas rural e urbana, passando para 5,69% em 2000 e 5,43 % em 2010. A trajetória da desigualdade de renda inter-rural/urbana diminuiu sensivelmente no período analisado.

Na decomposição em três componentes, em todas as mesorregiões, o componente intergênero não apresenta grande participação na composição do índice para as localidades, o que reforça a necessidade de incorporar à análise outras variáveis que possam influenciar a disparidade de renda nas regiões estudadas.

Na decomposição em quatro verificou-se que a parcela da desigualdade da renda causada pelo fator intergrupos educacionais aumentou, no período 1991-2010, na maioria das mesorregiões pernambucanas. A exceção ficou por conta da mesorregião São Francisco Pernambucano que apresentou pequena redução do fator, de 20,83% para 19,07%.

Na quinta e última decomposição, a desigualdade intersetorial foi responsável por 56%, 58%, mantendo-se a diferença em 58% da concentração da renda no estado de Pernambuco nos anos 1991, 2000 e 2010, respectivamente. A participação do componente intersetorial de atividade na desigualdade total das mesorregiões é baixa, no geral, sendo o máximo no São Francisco, que passou de 4% em 1991 para 10% em 2010, e a Metropolitana do Recife com o mínimo, apresentando 2% em 1991, passando para 1% em 2010. Sendo o componente intrassetorial a representar o maior peso sobre a concentração de renda do estado e das mesorregiões, em todos os anos, apresentando pequena diminuição no período analisado para quase todas as mesorregiões, menos para a Metropolitana de Recife, a qual registrou aumento de 56% em 1991, mantendo-se, nos anos 2000 e 2010, com 58%. O que significa dizer que existem outras variáveis não incluídas neste estudo que explicam grande parte da desigualdade de renda.

De modo geral, observa-se que a disparidade de renda nas mesorregiões pernambucanas e no estado de Pernambuco depende, em maior parte, da desigualdade dentro dos setores de atividade e menos da diferença de dentro dos grupos educacionais/ nível de instrução, o que reforça a influência de outros fatores na determinação da distribuição de renda nas regiões analisadas. O fator setor de atividade tem maior peso que o fator nível de escolaridade na composição do índice de Theil-T.

Por isso, os investimentos em qualificação da mão de obra devem estar atrelados às políticas de investimento em educação, da básica aos níveis mais elevados, que devem ser priorizadas para que o indivíduo dependa cada vez mais do rendimento de seu próprio trabalho.

REFERÊNCIAS

- AKITA, T. *Decomposing regional income inequality using two-stage, nested theil decomposition method*. Japan: International University, 2000. (Working paper, 2).
- ANDRADE, T.; CAMPOS, R.; CAVANCANTI FILHO, P. A estrutura institucional do APL de Confecções do Agreste Pernambucano e seus reflexos sobre a cooperação e a inovação: o caso do município de Toritama. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS, 6, 2008, Aracaju. *Anais...* Aracaju: ABER, 2008.
- ARAUJO, J. R.; SALVATO, M. A.; SOUZA, P. F. L. Decomposição do índice de Theil-T em disparidades regionais, entre gêneros, raciais e educacionais: uma análise da desigualdade de renda na Região Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL, 11, 2008, Curitiba. *Anais...* Curitiba: Anpec, 2008.
- ARAUJO, S. M.; SILVA, M. V. B. Decomposição da pobreza no Nordeste brasileiro por setor de atividade econômica e entre os componentes crescimento e redistribuição de renda no período 1995-2009. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 693-718, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1389>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- BARROS, R. P. et al. *Consequências e causas imediatas da queda recente na desigualdade de renda brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para discussão, 1201). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1201.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- BARROS, R. P. et al. *Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. (Texto para discussão, 1460). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1460.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2014.
- CACCIAMALI, M. C.; CAMILLO, V. S. Redução da desigualdade da distribuição de renda entre 2001 e 2004 nas macrorregiões brasileiras: tendência ou fenômeno transitório? In: ENCONTRO DA SOCIEDADE DE ECONOMIA POLÍTICA, 7., 2007, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2007.
- CALDAS, R. M.; MENEZES, T. A. Decomposição do Índice Theil-T: uma análise da desigualdade de renda para os estados nordestinos. *Documentos Técnico-Científicos*, [S.l.], v. 41, n. 3, p. 434-453, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1197>. Acesso em: 5 abr. 2014.
- CAVALCANTI, D. M.; COSTA, E. M.; SILVA, J. L. M. Programa Bolsa Família e o Nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. *Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro*, v. 17, n.1, p. 99-128, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v17n1/v17n1a04.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2014.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 9 fev. 2014.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 9 fev. 2014.
- CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 9 fev. 2014.
- HOFFMANN, R. *Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Edusp, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contas regionais do Brasil*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 9 fev. 2014.
- LACERDA, M. A. D. de; LACERDA R. D. de. O cluster da fruticultura no Pólo Petrolina/Juazeiro. *Revista de Biologia e Ciências da Terra*, [Sergipe], v. 4, n. 1, p. 16, 2004.
- LIMA, J. P. R.; MIRANDA, E. A. Fruticultura irrigada no Vale do São Francisco: incorporação tecnológica, competitividade e sustentabilidade. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 32, n. Especial, p. 611-632, 2001.
- LIMA, J. P. R.; SICSÚ, A. B.; PADILHA, M. F. F. G. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 38, n. 4, p. 525-541, 2007.
- PINTO, S. L. M. A desigualdade de pagamentos no Brasil e a mudança de peso dos setores econômicos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2006, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpad, 2006.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do desenvolvimento humano 2013: a ascensão do Sul: o progresso humano num mundo diversificado*. New York: PNUD, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Rio de Janeiro: Naciones Unidas, 2012. Disponível em: <http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=362&Itemid=18>. Acesso em: 21 jun. 2014.

ROCHA, R. M.; GATTO, M. F.; SILVA, A. L. A indústria da transformação do Agreste Pernambucano. In: CONGRESSO SOBER NORDESTE, 6, 2011, Petrolina, PE. *Anais...* Petrolina, PE: Facape, 2011.

SANTOS, E. S.; CAMILLO, V. S. Capital humano e renda do trabalho no Brasil: uma investigação empírica. In: CICLO DE DEBATES EM ECONOMIA INDUSTRIAL E TECNOLOGIA, 9, 2011, São Paulo. [*Anais...*], São Paulo: PUC, 2011. Disponível em: <http://www.pucsp.br/eitt/downloads/ix_ciclo/IX_Ciclo2011_Artigo_Elaine_Soares_Vladimir_Camilo.pdf>. Acesso em: 05 de abril de 2014.

SALVATO, M. A.; SOUZA, P. F. L. Desigualdade brasileira: decomposição em componentes causados por disparidades regionais, entre gêneros, racial e educacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2008, Caxambu. *Anais...* Caxambu: [s.n.], 2008. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1451.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2014.

SICSU, A. B.; SILVA, K. S. Desenvolvimento rural na Zona da Mata canavieira do Nordeste brasileiro: uma visão recente. In: SEMINÁRIO DILEMAS E PERSPECTIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL COM ÊNFASES AGRÍCOLA E RURAL NO BRASIL NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI. 2001, Santiago, Chile, [*Anais...*]. Santiago, Chile: [s.n.], dez. 2001.

SILVEIRA NETO, R. M.; CAMPELO, A. K. O perfil das disparidades regionais de renda no Brasil: evidências a partir de regressões quantílicas para os anos de 1992 e 2001. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 31, 2003, Porto Seguro, BA. *Anais...* Porto Seguro, BA: Anpec, 2003.

SILVEIRA NETO, R.; AZZONI, C. Disparidades regionais de renda no Brasil: qual o papel das amenidades. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 9, 2004, [S.l.]. *Anais...* [S.l.]: Anpec, 2004.

Artigo recebido em 27 de novembro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Qualidade de vida no trabalho e estresse ocupacional: desafios para a indústria

*Josilene Alves Monteiro**

*Luiz Sebastião dos Santos Júnior***

*Tháisa da Silva Paula****

* Graduada em Administração e mestranda em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). josilene-monteiro@hotmail.com

** Mestre e doutorando em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor-assistente da UFPE. luizssjr@hotmail.com

*** Graduada em Administração e mestranda em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). thaisa_paula15@hotmail.com

Resumo

Este artigo teve por objetivo identificar a relação entre a Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) e o estresse ocupacional a partir da percepção dos colaboradores da linha de produção de uma indústria pernambucana do setor termoplástico. Para viabilizar o alcance dos objetivos desta pesquisa foi realizado um estudo de caso de natureza exploratório-descritivo, com abordagem quantitativa. Os dados foram coletados através da aplicação de um questionário, utilizando os modelos de avaliação da QVT de Watson (1973) e de estresse ocupacional de Paschoal e Tamayo (2004). Os dados quantitativos foram analisados através da frequência das variáveis com o uso da escala Likert. A partir da análise dos dados, verificou-se que os aspectos do local de trabalho podem influenciar na saúde e no bem-estar dos funcionários, gerando estresse ocupacional que, por sua vez, impacta na QVT.

Palavras-chave: Qualidade de Vida no Trabalho. Estresse ocupacional. Indústria.

Abstract

This article aims to identify the relationship between Quality of Working Life (QWL) and occupational stress from the perceptions of employees in the production line of an industry in Pernambuco on thermoplastic sector. To enable the achievement objectives of this research it was performed a case study of exploratory-descriptive, with quantitative approach. Data were collected through a questionnaire, using the evaluation model of QWL Watson (1973) and the evaluation of occupational stress Paschoal and Tamayo (2004). Quantitative data were analyzed through the frequency of the variables by using Likert scale. Based on analysis of the data, it was identified that the aspects of the workplace can affect the health and welfare of employees, generating occupational stress which in turn impacts on QWL.

Keywords: Quality of Working Life. Occupational stress. Industry.

INTRODUÇÃO

A sociedade passou e vem passando por várias transformações, como o movimento da globalização, que é considerado o mais avançado processo de desenvolvimento econômico (MENEZES, 2006). A população está vivendo em um contexto cuja mudança é a coisa mais certa e presente no mundo turbulento das relações empresariais, principalmente no que diz respeito a essa época de transformações rápidas e aceleradas que vêm envolvendo diversos campos. Desta forma, as mudanças passaram a ser parâmetros obrigatórios para que pessoas e organizações se adaptem a essa situação (CARVALHO; SERAFIM, 1995).

Esse contexto forçou as organizações a buscarem uma estrutura mais moderna para ser possível adaptar as mudanças e competir no mercado. Assim surgiram, de forma mais forte, as preocupações com as técnicas de aperfeiçoamento de produção e com o comportamento das pessoas no ambiente de trabalho, com destaque para as questões da Qualidade de Vida no Trabalho (QVT) e de estresse ocupacional (RODRIGUES, 2009; MENEZES, 2006).

Segundo Sciarpa, Pires e Oliveira Neto (2007), o desenvolvimento e o sucesso das organizações dependem de uma boa QVT para os colaboradores. Os programas que buscam desenvolver a satisfação das necessidades dos trabalhadores e impulsionam melhores condições de trabalho visam, dessa forma, o aumento do desempenho destes e, conseqüentemente, o desenvolvimento organizacional.

Nos últimos anos, a QVT vem envolvendo tanto os aspectos físicos e ambientais como também os aspectos psicológicos no local de trabalho (PAULA, 2007). Devido aos diversos fatores negativos presentes no ambiente de trabalho podem surgir o estresse ocupacional e suas conseqüências, que atingem tanto o trabalhador como a organização (MENEZES, 2006).

O estresse ocupacional, que está vinculado ao ambiente de trabalho no qual o indivíduo está inserido, envolve, segundo Carvalho e Serafim (1995),

aspectos de desgaste emocional e físico, em que o ritmo de trabalho e a vida no mundo contemporâneo parecem ser seus principais responsáveis.

Os desafios presentes no contexto organizacional exigem a adaptação das necessidades humanas, para que assim seja possível a competitividade no mercado. Por isso, os empresários e os gestores estão percebendo que a qualidade de vida dos colaboradores e de suas famílias torna a organização mais saudável, competitiva e produtiva (PAULA, 2007).

A partir dessas considerações, este estudo tem como objetivo principal identificar a relação entre a QVT e o estresse ocupacional a partir da percepção dos colaboradores da linha de produção de uma indústria pernambucana do setor termoplástico. Para tanto, busca-se ainda investigar a percepção sob a QVT e verificar a compreensão e os indicativos de estresse ocupacional por parte da população pesquisada, visando, assim, ampliar os conhecimentos sobre os temas, diante das constantes mudanças e exigências do mercado competitivo. Além disso, esta análise pretende contribuir com a garantia da eficiência e eficácia no local de trabalho, indicando quais questões estão mais associadas com o estresse ocupacional e as práticas da QVT.

QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO

A preocupação com a forma de executar as tarefas existe desde as primeiras civilizações, no entanto, os estudos sobre as preocupações com as condições de trabalho e sua influência sobre a produção e os trabalhadores surgiram, de forma mais forte, na época do pensamento taylorista e fordista, no tocante ao aspecto motivacional de ascensão no cargo. Posteriormente, surgiram pesquisas e teorias desenvolvidas por estudiosos do comportamento humano que serviram de base para o movimento da QVT, sobressaindo-se então nomes como Elton Mayo, Abraham Maslow, Douglas McGregor e Frederick Herzberg. Tais estudos são

importantes para a motivação do indivíduo no trabalho, para o seu comportamento dentro da organização e, obviamente, para o desenvolvimento da QVT (LIMONGI-FRANÇA, 2004; RODRIGUES, 2009; SCIARPA; PIRES; OLIVEIRA NETO, 2007).

Segundo Fernandes (1996) e Rodrigues (2009), a denominação 'Qualidade de Vida no Trabalho' teve origem em 1950, através dos estudos de Eric Trist e seus colaboradores no Tavistock Institute, em Londres, com o desenvolvimento de uma abordagem sociotécnica em relação à organização do trabalho, em que agrupava a relação indivíduo/trabalho/organização com o objetivo de satisfazer o trabalhador.

O termo QVT apresenta conceitos amplos, visto que seu conceito é abrangente; suas definições vão desde cuidados médicos previstos pela legislação de saúde e segurança até atividades voluntárias dos gestores e trabalhadores nas áreas de lazer, motivação, entre outras (FERNANDES, 1996; LIMONGI-FRANÇA, 2004).

Segundo Rodrigues (2009), a QVT é resultante da combinação entre as diversas dimensões básicas da tarefa com outras dimensões não relacionadas à tarefa, com isso é capaz de proporcionar motivação e satisfação ao indivíduo, refletindo nas atividades e condutas deste dentro da organização.

Segundo Albuquerque e Limongi-França (1998), a definição de QVT está ligada ao termo 'programa', tendo em vista a seguinte definição:

A Qualidade de Vida no Trabalho é um conjunto de ações de uma empresa que envolve diagnóstico e implantação de melhorias e inovações gerenciais, tecnológicas e estruturais dentro e fora do ambiente de trabalho, visando propiciar condições plenas de desenvolvimento humano na realização do trabalho (p. 41).

A QVT é um conjunto de princípios que afirmam que as pessoas são o que há de mais importante na organização, pois contribuem, de forma valiosa,

para o sucesso desta. Assim, a QVT faz com que os funcionários sejam mais satisfeitos e produtivos no trabalho, e isso possibilita uma organização eficiente e rentável (TABASUMA; RAHMANB; JAHANC, 2011). Segundo os autores, os programas de QVT englobam vários fatores como: modo de pagamento dos salários, condições de trabalho, tempo de trabalho, questões de riscos para a saúde, benefícios, entre outros.

A QVT pode ser utilizada para que as organizações renovem suas formas de organizar o trabalho, de modo que, ao mesmo tempo em que se eleve o nível de satisfação do pessoal, se eleve também a produtividade das empresas, como resultado de maior participação dos empregados nesse processo (FERNANDES, 1996).

Para Lima (2004), o conceito e os programas da QVT merecem destaque no contexto empresarial, para isso é preciso tornar-se uma ferramenta gerencial eficiente e eficaz, e não apenas um modismo. Assim, será possível ganhar espaço no mercado oferecendo melhores condições de trabalho para os funcionários.

Modelo de QVT de Walton (1973)

Diversos modelos foram desenvolvidos ao longo do tempo com o objetivo de contribuir para o movimento da QVT nas organizações, através de estudiosos como: Walton (1973), Hackman e Oldham (1975), Westley (1979), Nadler e Lawler (1983), Werther e Davis (1983), entre outros. Esta pesquisa tem como base o modelo de Walton (1973), pois é o mais utilizado para nortear vários estudos na área da QVT, por ser considerado o mais completo e amplo dos modelos, devido ao número de dimensões, além de fácil compreensão e aplicação (PEDROSO, 2010). Esse modelo contribui com alguns critérios para a QVT, além de propor oito categorias conceituais que for-

necem uma estrutura para analisar suas características (RODRIGUES, 2009). Essas categorias podem ser definidas da seguinte forma:

- **Remuneração justa e adequada:** se encontra em primeiro plano como a forma de o indivíduo conseguir os meios de sua sobrevivência. A compensação do trabalhador pela realização de seu trabalho pode ser feita levando-se em consideração diversos fatores, como, por exemplo, experiência e responsabilidade, talento ou habilidade, demanda ou média do mercado (RODRIGUES, 2009).
- **Condições de segurança e saúde no trabalho:** variáveis necessárias para o bem-estar dos trabalhadores no ambiente laboral, tais como: jornada de trabalho padronizada, condições físicas no ambiente de trabalho que minimizem os riscos de doenças e acidentes relacionados ao trabalho, imposição de limite de idade quando o trabalho é potencialmente destrutivo à pessoa, entre outras (RODRIGUES, 2009).
- **Uso e desenvolvimento de capacidades:** critérios em relação às oportunidades que o empregado tem de mostrar suas habilidades e conhecimentos profissionais na organização (PEDROSO, 2010).
- **Oportunidade de crescimento e segurança:** oferece oportunidades de crescimento na carreira e de segurança e estabilidade no emprego, no qual geralmente é considerada como pré-requisito a educação formal, podendo ser aplicado diversos fatores (PEDROSO, 2010; RODRIGUES, 2009).
- **Integração social na organização:** defende a ausência de qualquer forma de preconceito contra os indivíduos, além de defender a igualdade social, a mobilidade social e o senso comunitário nas organizações, pontos fundamentais para um bom nível de interação social no trabalho (RODRIGUES, 2009).
- **Constitucionalismo:** referente às leis que estabelecem os direitos e os deveres dos

indivíduos que são elementos essenciais para o desenvolvimento positivo da QVT (RODRIGUES, 2009).

- **O trabalho e o espaço total da vida:** as experiências vivenciadas pelo empregado no ambiente de trabalho podem refletir de forma positiva ou negativa em sua vida familiar ou social, portanto, é importante que exista um equilíbrio entre o trabalho e o lazer para o trabalhador (PEDROSO, 2010).
- **Relevância social da vida no trabalho:** destaca a importância da responsabilidade social, visto que a forma irresponsável de atuação da organização afeta a autoestima do trabalhador e isso pode afetar também a organização com baixas no nível de produtividade (RODRIGUES, 2009).

Segundo Pedroso (2010), Walton (1973), em sua abordagem, estabelece critérios que influenciam na QVT e examina as inter-relações existentes entre tais critérios. Contudo, é possível identificar que estes critérios têm caráter bastante heterogêneo e abrangente, fazendo referência a diferentes aspectos de ordem política, econômica, social, jurídica e psicológica.

ESTRESSE OCUPACIONAL

Atualmente, o estresse tem sido uma preocupação para a sociedade devido às suas consequências tanto para a saúde e a qualidade de vida dos indivíduos como para as organizações (MARQUES; ABREU, 2009). O estresse, em geral, pode ser definido como uma resposta não específica do corpo a qualquer evento ou circunstância à qual esteja submetido (MORAES et al., 2001).

Para Marques e Abreu (2009), o estresse é fruto de um processo de adaptação, uma cadeia de reações do ser humano em resposta rápida a um fator que exige modificações comportamentais para garantir sua integridade na interação com o ambiente onde o indivíduo está inserido.

No ambiente de trabalho, o estresse ocupacional, que é a parte do estresse que se preocupa com as consequências de caráter negativo dos agentes estressores, tanto no indivíduo como na organização, vem se tornando um problema de grande dimensão nas organizações, devido à época atual de intensa competitividade organizacional e também profissional (MARRAS; VELOSO, 2012; PAULA, 2007).

Segundo Marras e Veloso (2012), no estresse ocupacional os agentes estressores originam-se do ambiente de trabalho ou das atividades realizadas nesse ambiente. O trabalho possui um peso significativo na sociedade, pois pode possibilitar o desenvolvimento de características positivas para o trabalhador, porém, também pode trazer consequências negativas, que levam ao estresse (SEGANTIN; MAIA, 2007).

De acordo com Paschoal e Tamayo (2004, p. 46), o estresse ocupacional pode ser entendido “como um processo em que o indivíduo percebe demandas do trabalho como estressores, os quais, ao exceder sua habilidade de enfrentamento, provocam no sujeito reações negativas”.

Apesar de diferentes definições e modelos existentes relacionados ao estresse ocupacional, tem-se percebido entre os estudiosos certo consenso quanto ao fato de as percepções dos indivíduos estarem relacionadas ao impacto do ambiente de trabalho sobre estes, já que, para existir algo estressor nesse ambiente, é preciso que o trabalhador entenda desta forma (PAULA, 2007; PASCHOAL; TAMAYO, 2004). Assim, “se o indivíduo entender seu ambiente de trabalho como ameaçador, pode prejudicar sua saúde física e emocional, além de interferir em suas relações interpessoais” (MARRAS; ABREU, 2009, p. 6-7).

Para Albuquerque e Limongi-França (1998), o estresse no trabalho é vivido a partir da falta de adaptação do indivíduo ao equilíbrio entre exigência

No ambiente organizacional, as fontes de pressão às quais o trabalhador é submetido são os principais elementos causadores do estresse no trabalho

e capacidade. Assim, quando atingido o equilíbrio, surge o bem-estar, que, segundo Lima (2004), é a principal característica que leva os funcionários a se motivarem no ambiente de trabalho. Nesse contexto, talvez o estresse se constitua numa medida do estado de bem-estar dos trabalhadores, já que a QVT pode ser diferenciada e melhorada por meio das manifestações de estresse.

Fontes e sintomas de estresse ocupacional

As causas do estresse ocupacional são muito variadas e possuem efeito cumulativo. No ambiente organizacional, as fontes de pressão às quais o trabalhador é submetido são os principais elementos causadores do estresse no trabalho (MARRAS; VELOSO, 2012).

Para Carvalho e Serafim (1995), esses elementos estão relacionados a: instabilidade no trabalho, problemas de caráter financeiro, carga elevada de tarefas e pressão psicológica no ambiente organizacional. Desta forma, os autores destacam os principais fatores que podem levar ao estresse ocupacional: aumento do volume de trabalho, conflitos diários no trabalho, incompreensão da chefia, ambiente desfavorável e função não adequada ao indivíduo.

As fontes de pressão podem levar o trabalhador a manifestar sintomas de estresse que vão depender do ajustamento de sua própria personalidade, maturidade e capacidade de resposta, como também de sua estrutura física e cultural e do ambiente social (PAIVA; SARAIVA, 2005).

Os sintomas do estresse ocupacional podem variar de uma simples sensação de desconforto até o esgotamento do organismo (MORAES et al., 2001). Mesmo assim, Carvalho e Serafim (1995) destacam alguns destes sintomas, como: sinais de cansaço, perturbação, angústia, pigarro, aceleração do batimento cardíaco, perda de memória, dores de

cabeça intensas, dores de colunas, irritação, medo, aflição, mau humor, pânico, entre outros.

De acordo com Paula (2007), as fontes e os sintomas do estresse ocupacional têm influenciado a QVT de forma negativa. Isso porque alguns fatores e as condições de trabalho podem levar o trabalhador à vulnerabilidade e, conseqüentemente, impactar negativamente no bem-estar deste (LIMA, 2004).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso, de natureza exploratória, pois, “através da exploração, os pesquisadores desenvolvem conceitos de forma mais clara, estabelecem prioridades, desenvolvem definições operacionais e melhoram o planejamento final da pesquisa” (COOPER; SCHINDLER, 2003, p. 131). É também de natureza descritiva, pois pode dar ao usuário um panorama ou uma descrição das características de determinada população em um dado tempo (HAIR JR. et al., 2005). Além disso, caracteriza-se como um estudo bibliográfico, visto que foi feito através da coleta de materiais mais genéricos ou específicos relacionados aos temas estudados (LIMA, 2008). Por fim, trata-se de pesquisa sustentada por uma abordagem predominantemente quantitativa no tocante à coleta e à análise de dados e informações, baseada em dados obtidos por meio de questionários respondidos pela população pesquisada (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006).

O instrumento de coleta de dados foi “resultado da formulação e da aplicação de uma série ordenada de questões e alternativas de respostas” (LIMA, 2008, p. 71). Utilizou-se o método de Survey que é um procedimento para coleta de dados primários a partir da população pesquisada (HAIR JR. et al., 2005).

A estrutura do questionário seguiu com base em uma escala Likert, com variação de ‘discordo totalmente’ (número 1) a ‘concordo totalmente’ (número

5), além de ser dividido em três partes, para alcançar os objetivos da pesquisa: 1) as informações sobre os dados demográficos e ocupacionais dos respondentes; 2) o levantamento dos dados sob a percepção da QVT construída a partir da adaptação do modelo das oito dimensões da QVT proposto por Watson (1973) e que foi apresentado no estudo de Fernandes (1996), e 3) a coleta dos dados sob a percepção dos indicativos de estresse ocupacional e sua relação com a QVT. As questões sobre o estresse ocupacional foram propostas através da adaptação das 23 afirmativas negativas da Escala de Estresse no Trabalho (EET) proposta e validada pelos autores Paschoal e Tamayo (2004), através de um estudo sobre estressores organizacionais e a avaliação de percepção sobre a relação entre o estresse ocupacional e a QVT em mais duas questões, em que uma delas foi aberta e opcional.

O tratamento e a análise dos dados quantitativos foram realizados com o *software* Microsoft Office Excel 2010, com o intuito de auxiliar no alcance dos objetivos propostos pela pesquisa.

População pesquisada

Esta pesquisa apresenta estudo de caso em uma indústria do setor termoplástico, a Liner Plásticos, que tem como razão social o nome RA Comércio e Fabricação de Plásticos Ltda., uma indústria que atua na fabricação de embalagens plásticas, situada na cidade de Gravatá (PE) (LINER PLÁSTICOS, 2014). Esse setor no Brasil tem sido destacado como importante para a economia do país. Segundo Padilha e Bomtempo (2007), a crescente utilização dos plásticos em diferentes aplicações representa uma oportunidade para o crescimento do setor e o aumento de empregos.

A população estudada é composta pelos colaboradores que atuam no setor de produção, divididos entre funcionários da chefia de produção (cinco), do estoque/almoxarife (quatro), da manutenção (três) e de serviços gerais (três), além de operadores/ajudantes (66), totalizando 81 trabalhadores. Essa

população foi escolhida devido à importância da compreensão dos fatores que impactam no bem-estar dos colaboradores dentro da linha de produção, visto que é a atividade base de uma indústria do setor termoplástico. Todos os funcionários ativos no momento da pesquisa responderam ao questionário, sendo que dois estavam de licença médica e cinco colaboradores estavam em férias. Desta forma, o universo de respondentes desta pesquisa corresponde a 74 colaboradores que estavam exercendo suas funções normalmente no período de levantamento dos dados. Destes, 100% participaram da coleta de dados para esta pesquisa.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Perfil demográfico e ocupacional

De acordo com a análise da primeira parte do questionário, constatou-se que, em relação aos dados demográficos, a população é composta predominantemente por indivíduos do sexo masculino (91,89%), visto os esforços físicos exigidos nas funções, com idade até 35 anos (78,38%), casados ou em união estável (58,11%), e que concluíram o ensino médio (67,57%).

Quanto aos dados ocupacionais dos colaboradores, verificou-se que, em sua maioria, atuam na função de operadores/ajudantes de máquina (81,08%), trabalham na organização a um período de até cinco anos (79,73%) e possuem renda individual mensal de até R\$1.500,00 (100%), o que corresponde às duas mais baixas alternativas de valores pesquisados, então, isso pode ser considerado um ponto negativo na percepção dos colaboradores sobre os temas deste estudo.

Percepção em relação à QVT

Para analisar a percepção da QVT por parte dos colaboradores da linha de produção da indústria

Liner Plásticos, foram usadas as respostas da segunda parte do questionário aplicado nesta pesquisa, baseada nas oito dimensões do modelo de QVT proposto por Walton (1973).

Na percepção em torno da remuneração justa e adequada, conforme Tabela 1, percebe-se um alto grau de discordância entre os funcionários da área de produção, visto que, em todas as variáveis, a maioria destes (52,70%) discorda totalmente das afirmativas. Assim, pode-se identificar que a área de produção está insatisfeita com a remuneração recebida, em especial a adequação do salário que recebe quando comparado aos esforços feitos no trabalho. Isso indica que os esforços dos trabalhadores não são reconhecidos financeiramente, exigindo uma maior atenção dos gestores, já que essa categoria de remuneração se encontra em primeiro plano e é através da mesma que o indivíduo consegue os meios financeiros de sua sobrevivência (RODRIGUES, 2009).

As condições de segurança e saúde no trabalho são uma dimensão que apresenta índice de percepção positiva, isso devido à concentração maior no nível de concordância nas afirmativas estudadas, segundo Tabela 2, podendo ser indicador para uma

Tabela 1
Percepção sobre a remuneração justa e adequada

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
2.3 O salário que recebo é adequado à minha função na organização.	48,65	17,57	0,00	22,97	10,81
2.8 Meu salário atende minhas necessidades pessoais, sociais e econômicas.	36,49	21,62	5,41	28,38	8,11
2.22 Acredito que meu salário está de acordo com o esforço que faço para desempenhar meu trabalho.	52,70	16,22	8,11	20,27	2,70
2.29 O salário que recebo é justo, se comparado ao de outros trabalhadores que realizam funções semelhantes em outras organizações.	39,19	12,16	24,32	18,92	5,41

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

Tabela 2
Percepção sobre as condições de segurança e saúde no trabalho

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
2.5 A quantidade de horas que trabalho é suficiente para a realização de minhas tarefas.	4,05	4,05	2,70	29,73	59,46
2.9 As condições do ambiente onde trabalho (iluminação, organização, conforto, higiene, limpeza, ventilação, espaço) são adequadas.	18,92	18,92	10,81	36,49	14,86
2.26 Na organização tenho materiais e Equipamentos necessários para a realização de minhas atividades.	5,41	2,70	4,05	36,49	51,35
2.32 Tenho boas condições de segurança em meu local de trabalho.	8,11	10,81	9,46	36,49	35,14

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

QVT mais satisfatória. Porém, é identificada a necessidade de um aprimoramento nas condições do ambiente de produção, já que, mesmo com 51,35% dos respondentes concordando ser o ambiente adequado, esta foi a variável que apresentou índice maior de discordância (37,87%), possivelmente porque o próprio processo de fabricação de embalagens plásticas pode afetar a integridade física dos trabalhadores. Assim, o aprimoramento do ambiente laboral pode proporcionar bem-estar aos trabalhadores, variável necessária segundo o modelo de Walton (1973) (RODRIGUES, 2009).

Na categoria do uso e desenvolvimento de capacidades, algumas variáveis importantes são consideradas negativas pelos respondentes, já que 41,89% dos funcionários do setor de produção discordam parcialmente ou totalmente que tenham autonomia em suas tarefas, e ainda 44,59% desses empregados afirmam que o trabalho é cansativo e repetitivo. Assim, pode ser percebida uma rotina desfavorável à QVT para esses trabalhadores (Tabela 3). Isso pode ocorrer devido ao fato de os operadores e ajudantes dependerem de autorização do chefe imediato para indicar a sequência das

tarefas a serem executadas, diminuindo assim a independência de decidir sobre suas ocupações, o que promove uma rotina que faz do trabalho algo repetitivo e cansativo.

A dimensão que aborda a oportunidade de crescimento e segurança, conforme Tabela 4, mostra um percentual de 47,30% dos colaboradores satisfeitos com as promoções de carreira, porém, no geral, essa categoria não é bem avaliada, possivelmente porque, para os trabalhadores, torna-se de

Tabela 3
Percepção sobre o uso e desenvolvimento de capacidades

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
2.7 Meu trabalho é repetitivo e cansativo.	9,46	9,46	14,86	21,62	44,59
2.10 Meu trabalho possibilita aplicar minhas habilidades e conhecimentos.	10,81	17,57	16,22	25,68	29,73
2.15 Me sinto satisfeito com as tarefas que desenvolvo em meu trabalho.	4,05	12,16	4,05	32,43	47,30
2.30 Posso tomar decisões com liberdade nas atividades que desempenho no trabalho.	24,32	17,57	17,57	27,03	13,51

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

Tabela 4
Percepção sobre a oportunidade de crescimento e segurança

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
2.11 Estou satisfeito com as possibilidades de promoção de carreira que me dão na organização.	25,68	10,81	16,22	28,38	18,92
2.21 A organização em que trabalho promove e estimula minha participação em cursos e formações profissionais.	44,59	21,62	10,81	12,16	10,81
2.25 Meu trabalho oferece segurança econômica e estabilidade.	20,27	21,67	17,57	27,03	13,51
2.27 Em meu trabalho minhas qualidades profissionais são valorizadas.	16,22	10,81	24,32	33,78	14,86

Fonte: Elaboração própria.

Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

difícil acesso a realização de cursos profissionais, já que 44,59% discordam totalmente que sentem estímulos por parte da empresa. Além disso, a empresa não atende às necessidades de segurança financeira e estabilidade para 41,94% dos colaboradores. Assim, tornam-se necessárias melhorias, pois, como propõe o modelo de Walton (1973), é de importância para a QVT a presença positiva em conjunto das oportunidades de crescimento de carreira, segurança e estabilidade no emprego (PEDROSO, 2010; RODRIGUES, 2009).

Com relação à percepção dos colaboradores na categoria de integração social na organização, de acordo com a Tabela 5, percebe-se em maior relevância que os da área de produção consideram ter bom relacionamento com os colegas (91,90%) e os superiores hierárquicos (68,92%), entretanto, é percebido por estes certo nível de desigualdade, visto que, mesmo que 40,54% concordem que existe um clima organizacional favorável, a maioria (44,59%) desses funcionários percebe de forma diferente, possivelmente devido ao fato de a organização incentivar processos de reconhecimento para alguns setores, gerando assim rivalidade por parte dos outros funcionários.

Nas afirmativas sobre o constitucionalismo, que, segundo Fernandes (1996), tem a finalidade

de medir o cumprimento da organização com direitos trabalhistas, privacidade, liberdade e normas, é perceptível um indício de discordância. Isso porque mesmo que 60,81% dos respondentes concordem totalmente que a organização respeita e cumpre com os direitos dos trabalhadores, esta deve buscar melhores condições no que se refere à liberdade de opinar, pois 39,19% dos colaboradores negam totalmente que podem fazer tal ato sem pensar na possibilidade de uma punição, o que pode impactar na incompreensão, por parte de alguns funcionários (41,90%), sobre as normas da empresa. Dados apresentados na Tabela 6.

Ao analisar a dimensão, o tempo e o espaço total da vida na organização, através da Tabela 7, foi identificado que nessa categoria apresenta-se um possível equilíbrio entre as atividades profissionais e pessoais, o que pode favorecer a boa QVT, já que 58,17% dos empregados da área de produção concordam que o horário trabalhado não compromete o tempo no convívio familiar, além de 60,17% dos colaboradores estarem satisfeitos com o espaço que o trabalho ocupa nas suas vidas. Entretanto, 58,11% desses colaboradores

Tabela 5
Percepção sobre a integração social na organização

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
2.1 Existe clima de cooperação, sem rivalidades, entre os setores da empresa.	21,62	22,97	14,86	27,03	13,51
2.6 Não existe favoritismo na organização, os funcionários promovidos passam por seleção, onde são consideradas suas qualidades e habilidades.	22,97	14,86	16,22	20,27	25,68
2.14 Meu relacionamento com meus colegas de trabalho é bom.	1,35	2,70	4,05	35,14	56,76
2.19 Meu relacionamento com meu superior hierárquico é bom.	8,11	5,41	17,57	35,14	33,78

Fonte: Elaboração própria.
Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

Tabela 6
Percepção sobre o constitucionalismo

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
2.13 Em meu trabalho tenho espaço para dar minha opinião sobre a maneira como as tarefas devem ser realizadas.	16,22	12,16	14,86	29,73	27,03
2.16 As normas da organização são claras, compreendidas e aceitas por todos os funcionários.	25,68	16,22	13,51	31,08	13,51
2.18 Tenho liberdade de discordar da visão de meu superior hierárquico, sem medo de sofrer alguma punição.	39,19	12,16	16,22	18,92	13,51
2.31 Todos os direitos trabalhistas (férias, 13º, horas extras) são cumpridos e respeitados pela organização.	2,07	10,81	4,05	21,62	60,81

Fonte: Elaboração própria.
Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

Tabela 7
Percepção sobre o trabalho e o espaço total de vida

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
2.2 Penso em sair deste emprego se tiver outra oportunidade no mercado.	16,22	8,11	17,57	25,68	32,43
2.17 Meu horário de trabalho não compromete meu tempo com minha família.	27,03	20,27	2,70	24,32	25,68
2.20 Estou satisfeito(a) com o tempo que o trabalho ocupa em minha vida.	17,57	9,46	10,81	36,49	25,68
2.24 Tenho tempo disponível para lazer e atividades sociais fora do trabalho.	16,22	17,57	12,16	28,38	25,68

Fonte: Elaboração própria.
Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

pensam em sair do emprego se tiverem uma oportunidade melhor em relação a este aspecto. Então, tudo indica que, apesar de os funcionários acharem adequados o tempo e o espaço total da vida na organização, se encontrarem um trabalho que seja ainda melhor neste aspecto, irão mudar de emprego. Isso exige da organização atenção em relação ao tempo de trabalho.

No tocante às afirmativas sobre a relevância social da vida no trabalho proposta no modelo de Walton (1973), de acordo com a Tabela 8, é possível identificar um forte indício de que esse fator seja benéfico para a QVT dos colaboradores na organização, já que todas as assertivas são avaliadas com maior grau de concordância entre os participantes da pesquisa. Isso possivelmente pelo fato de 62,16% dos respondentes concordarem absolutamente que a empresa se preocupa com a qualidade dos produtos e serviços oferecidos, além de 59,46% considerarem que a empresa em estudo tem compromisso com o meio ambiente, visto que procura minimizar os danos que causa a este com o processo de fabricação de plásticos, através da reciclagem das embalagens que apresentam não conformidade com as especificações dos clientes sobre a qualidade do produto.

Tabela 8
Percepção sobre a relevância social da vida no trabalho

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
2.4 Considero que a organização tem compromisso com o meio ambiente.	8,11	8,11	24,32	39,19	20,27
2.12 Tenho orgulho de fazer parte desta organização.	10,81	5,41	12,16	33,78	37,84
2.23 Esta empresa se preocupa com a qualidade dos produtos e serviços oferecidos.	2,70	2,70	9,46	22,97	62,16
2.28 A sociedade respeita e reconhece a empresa onde trabalho.	2,70	8,11	16,22	35,14	37,84

Fonte: Elaboração própria.
Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

Percepção em relação aos indicativos de estresse ocupacional

Visando identificar os indicativos de estresse ocupacional sobre a compreensão da população em estudo, foram analisados os resultados da terceira parte do instrumento de coleta de dados, no tocante às dez afirmativas adaptadas da EET validada por Paschoal e Tamayo (2004). A Tabela 9 apresenta as afirmativas estudadas da escala EET que, na pesquisa, mais impactaram no desencadeamento do estresse no trabalho.

Percebe-se, na afirmação 3.1, que 47,30% dos colaboradores concordam que têm ficado nervosos com a forma de distribuição das atividades no setor de produção. Assim, é identificado que a organização apresenta falhas na distribuição das tarefas sob a percepção da maioria desses colaboradores, possivelmente porque algumas atividades dependem da alocação dos chefes imediatos e isso interfira em tratamento diferenciado, o que gera insatisfação e mal-estar no ambiente de trabalho, podendo ser fator estressor.

Conforme a afirmação 3.2, 52,70% da população em estudo concorda que fica insatisfeita com as falhas de *feedback* sobre as decisões da empresa. Dessa forma, pode-se constatar que são

Tabela 9
Afirmativas de indicadores de estresse ocupacional na escala de estresse no trabalho

Afirmativas	Avaliação				
	DT (%)	DP (%)	I (%)	CP (%)	CT (%)
3.1 Tenho ficado nervoso com a forma em que as tarefas são distribuídas no meu setor de trabalho.	25,68	9,46	17,57	31,08	16,22
3.2 Sinto-me irritado com a falha na divulgação de informações sobre as decisões da organização.	12,16	12,16	22,97	24,32	28,38
3.5 Após trabalhar muitas horas seguidas, fico de mau humor.	29,73	10,81	4,05	25,68	29,73
3.6 A falta de informações sobre minhas tarefas no trabalho tem me incomodado.	31,08	13,51	14,86	20,27	20,27
3.10 Trabalhar em tarefas abaixo do meu nível de habilidade faz com que eu venha me sentindo incomodado.	32,43	10,81	12,16	20,27	24,32

Fonte: Elaboração própria.
Legenda: DT= Discordo Totalmente; DP= Discordo Parcialmente; I= Indiferente; CP= Concordo Parcialmente; CT= Concordo Totalmente.

necessárias melhorias nesse ponto, pois a divulgação das decisões é percebida como um déficit que, se entendido como fator ameaçador no ambiente de trabalho, pode trazer consequências derivadas do estresse ocupacional (MARQUES; ABREU, 2009).

Conforme apresentado, na afirmação 3.5 é identificado que 55,41%, dos colaboradores que atuam no processo produtivo concordam que, após várias horas trabalhadas, ficam de mau humor. Isso pode estar relacionado às funções que exigem esforços físicos elevados, e o aumento de carga horária pode gerar conflitos internos, originando, conseqüentemente, emoções negativas (CARVALHO; SERAFIM, 1995; MARRAS; VELOSO, 2012).

A assertiva 3.6 refere-se ao fornecimento de informações necessárias para a execução das tarefas. A esse respeito, do total de respondentes, 44,59% discordam que a falta de informações venha incomodando, porém, 40,54% concordam com a assertiva. Assim, é perceptível que a descrição do cargo fornecida pela empresa está antiquada, já que não atende às necessidades de parte dos colaboradores.

Na afirmação 3.10 revela-se um equilíbrio entre as opiniões dos respondentes, visto que 43,24% discordam que se sentem incomodados com as tarefas abaixo do seu nível de habilidade, enquanto 44,59% concordam com a afirmação. Possivelmente porque, nesse setor, são oferecidas atividades semelhantes, nas quais as habilidades são avaliadas de forma equivalente. Isso pode estar relacionado a um possível indicador de estresse no trabalho, já que, para existir algo estressor nesse ambiente, é preciso que o trabalhador entenda desta maneira (PAULA, 2007; PASCHOAL; TAMAYO, 2004).

De forma geral, na análise dos fatores tratados na escala EET, esses indicadores podem ser percebidos como uma forma de estresse negativo que causa vulnerabilidade e enfraquecimento no indivíduo, e isso pode afetar a vida e saúde deste, além de impactar na realização de seu trabalho. Assim, mostra-se necessária mais atenção dos gestores da organização sobre esses problemas (MARRAS; VELOSO, 2012; PAULA, 2007).

Percepção sobre a relação entre a QVT e o estresse ocupacional

De acordo com Paula (2007), as fontes do estresse ocupacional têm influenciado a QVT de forma negativa. Isso porque alguns fatores e condições de trabalho podem levar o trabalhador à vulnerabilidade e, conseqüentemente, impactam negativamente no bem-estar deste, fator importante e necessário na QVT dentro do ambiente organizacional (LIMA, 2004; RODRIGUES, 2009).

Pensando nisso, de acordo com a avaliação da população pesquisada, em grau mais elevado, 56,76% desses colaboradores concordam totalmente ou parcialmente que o estresse ocupacional influencia na QVT, como mostra o Gráfico 1. Esses trabalhadores avaliam como relevante o estudo destes temas pela organização, a exemplo da opinião do colaborador 42 assegurando que “são dois pontos importantes a serem analisados, pois o

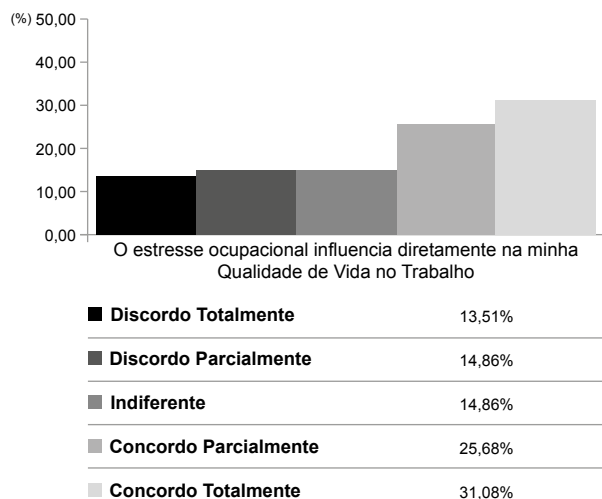


Gráfico 1
Percepção sobre a influência do estresse ocupacional na QVT

Fonte: Elaboração própria.

estresse no trabalho reflete diretamente em minha qualidade de vida. O estresse diminui sua capacidade na produção, com seus colegas, até mesmo extra fábrica, com seus familiares”. Ainda: “ocorre de forma paralela, pois à medida que tenho estresse ocupacional isso influi diretamente na minha qualidade de vida no trabalho”, alega o colaborador 65 do setor produtivo.

De maneira geral, entre os colaboradores da Liner Plásticos percebe-se uma relação entre a QVT e o estresse ocupacional, devido ao nível de concordância na afirmativa sobre a influência do estresse vivenciado na organização com a QVT, além das opiniões apresentadas na questão aberta. Assim, pode impactar negativamente tanto para os trabalhadores como para a organização, como pode ser percebido na justificativa do colaborador 63 da área de produção: “O estresse ocupacional influi na minha qualidade de vida no trabalho, pois atrapalha o rendimento e o bom desempenho nas atividades”.

Na análise dos dados é perceptível que, para o universo em pesquisa, a QVT é influenciada pela presença do estresse ocupacional. Assim, um ambiente com fatores estressores afeta a vida e a saúde do trabalhador.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa buscou identificar a relação entre a QVT e o estresse ocupacional sob a percepção dos colaboradores da linha de produção de uma indústria pernambucana do setor termoplástico, visto que são temas presentes e relevantes no ambiente organizacional no contexto atual. Partiu-se do pressuposto de que grandes consequências pessoais e financeiras atingem os colaboradores e as organizações que não apresentam um adequado posicionamento em relação à QVT e ao estresse no trabalho.

Por tudo o que foi apresentado, pode-se afirmar que a QVT está relacionada a um conjunto de fatores no ambiente de trabalho. Tratada de forma ampla, pode ser entendida como o bem-estar do trabalhador no seu local de trabalho. Assim, para existir uma boa QVT na organização, é preciso os gestores identificarem e eliminarem ou minimizarem os fatores negativos ao seu sucesso, como é o caso das fontes de estresse ocupacional. Estudar o estresse vinculado ao ambiente de trabalho é uma maneira de compreender as variáveis que interferem na adequação do trabalhador às condições de trabalho, além de permitir modificar o próprio ambiente de trabalho, tornando-o, na medida do possível, mais adequado às necessidades do trabalhador.

Com base na análise dos resultados da pesquisa sobre as oito dimensões do modelo de QVT de Walton (1973), foram identificadas algumas categorias que impactam na QVT dos colaboradores da indústria em estudo de forma negativa, como, por exemplo, remuneração justa e adequada, categoria mais crítica, pois considerada insatisfatória em todas as variáveis estudadas. Outras categorias também não foram bem avaliadas pelos respondentes, como as relacionadas às condições de segurança e saúde no trabalho, ao uso e desenvolvimento de capacidades, à oportunidade de crescimento e segurança e ao constitucionalismo; essas dimensões exigem da organização um plano de melhorias.

Em contrapartida, na análise da categoria relevância social da vida no trabalho, foi identificado um forte indício de que esse fator seja benéfico na organização para a QVT, diante do grau de concordância na avaliação. Este também foi o caso das dimensões de integração social na organização e de tempo e espaço total da vida, que apresentaram índice de percepção positiva para o desenvolvimento do bem-estar dos colaboradores.

Na parte de estresse ocupacional, através da análise da EET estudada, foi possível identificar alguns indicativos que influenciam de forma negativa nos colaboradores da organização, sendo possível, através destes, surgir o estresse no ambiente de trabalho, o que traz consequências para a saúde e a qualidade de vida do trabalhador, afetando, desta forma, também a organização, que pode sofrer com queda de produtividade, dificuldades de relacionamento, entre outros fatores que geram alto custo para ambas as partes.

De forma geral, na análise dos fatores tratados na EET, pode-se destacar que a maioria dos funcionários relata, em suas respostas, problemas como: falha na distribuição das tarefas, falha na divulgação das decisões tomadas na empresa, falta de comunicação com colegas de trabalho, tarefas além das capacidades físicas, excesso de horas trabalhadas, falta de informações sobre a execução das tarefas, atividades abaixo de suas habilidades, além das poucas oportunidades de crescimento na organização. Esses problemas são possíveis indicativos de estresse ocupacional dentro do setor produtivo na organização.

Por fim, com base na análise geral da pesquisa e também das respostas sobre a influência e a relação do estresse ocupacional na QVT da população estudada, foi percebido que os respondentes acreditam que o estresse sofrido na organização impacta diretamente na QVT. Assim, verifica-se que os aspectos do local de trabalho podem influenciar na saúde e no bem-estar dos funcionários, gerando estresse no trabalho, o que, por sua vez, impacta na QVT dos colaboradores.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Lindolfo Galvão; LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. Estratégias de recursos humanos e gestão da qualidade de vida no trabalho: o stress e a expansão do conceito de qualidade total. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 33, n. 2. p. 40-51, 1998.
- CARVALHO, Antonio Vieira de; SERAFIM, Oziléa Clen Gomes. *Administração de recursos humanos*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 1995.
- COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- FERNANDES, Eda Conte. *Qualidade de vida no trabalho: como medir para melhorar*. 2. ed. Salvador: Casa da Qualidade, 1996.
- HAIR Jr. et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- LIMA, Fabiana Bastistucci. *Stress, qualidade de vida, prazer e sofrimento no trabalho de call center*. 2004. 133 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia)-Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Centro de Ciências da Vida, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2004.
- LIMA, Manolita Correia. *Monografia: a engenharia da produção acadêmica*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LIMONGI-FRANÇA, Ana Cristina. *Qualidade de Vida no Trabalho - QVT: conceitos e práticas nas empresas da sociedade pós-industrial*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- LINER PLÁSTICOS. 2014. Disponível em: <<http://www.linerplasticos.com.br>>. Acesso em: 18 jun. 2014.
- MARQUES, Valéria; ABREU, Juliana Andrade de. Estresse ocupacional: conceitos fundamentais para o seu gerenciamento. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 6, 2009, Resende, RJ. *Trabalhos apresentados...* Resende, RJ: [AEDB], 2009. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos09/288_Estresse%20ocupacional,%20conceitos%20fundamentais%20para%20o%20seu%20gerenciamento.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2013.
- MARRAS, Jean Pierre; VELOSO, Henrique Maia. *Estresse ocupacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- MENEZES, Jaymara Fontenele de. *Qualidade de vida no trabalho e stress ocupacional*. 2006. 46 f. Monografia (Conclusão de Curso de Especialização em Gestão de Equipes e Dinâmica de Grupo) -Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 2006.
- MORAIS, Lúcio Flávio Renault de et al. Estresse e qualidade de vida no trabalho na Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. In: ENCONTRO DA ENANPAD, 25., 2001, Campinas. *Anais...* Campinas: ANPAD, 2001.

- PADILHA, Gabriela Maria Amorim; BOMTEMPO, José Vitor. O crescimento na indústria de plásticos. *Journal of Technology Management and Innovation*, Santiago, Chile, v. 2, n. 2, p. 148-156, 2007.
- PAIVA, Kely César Martins de; SARAIVA, Luiz Alex Silva. Estresse ocupacional de docentes do ensino superior. *Revista de Administração da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 145-158, 2005.
- PASCHOAL, Tatiane; TAMAYO, Álvaro. Validação da escala de estresse no trabalho. *Revista Estudos de Psicologia*, [Campinas], v. 9, n. 1, p. 45-52, 2004.
- PAULA, Helen Sayonara de. *O estresse ocupacional e a sua influência na qualidade de vida no trabalho: estudo no Hospital Universitário Pequeno Anjo*. 2007. 70 f. Monografia (Conclusão de Curso de Especialização em Administração)-Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2007.
- PEDROSO, Bruno. *Desenvolvimento do TQWL-42: um instrumento de avaliação da qualidade de vida no trabalho*. 2010. 129 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)-Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2010.
- RODRIGUES, Marcus Vinicius Carvalho. *Qualidade de vida no trabalho: evolução e análise no nível gerencial*. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.
- SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, Pilar Batista. *Metodologia de pesquisa*. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.
- SCIARPA, Aline Cardoso; PIRES, José Calixto de Souza; OLIVEIRA NETO, Odilon José de. Qualidade de vida no trabalho: a percepção dos trabalhadores no ambiente de trabalho na empresa Limp Vap. In: CONGRESSO VIRTUAL BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO, 4., 2007, [S.l.]. *Anais...* [S.l.]: CONVIBRA, 2007.
- SEGANTIN, Benedita das Graças de Oliveira; MAIA, Eliana Martins de Farias Lemos. *Estresse vivenciado pelos profissionais que trabalham na saúde*. 2007. 49 f. Monografia (Conclusão de Curso de Especialização em Saúde da Família)-Instituto de Ensino Superior de Londrina, Londrina, 2007.
- TABASUMA, Ayesha; RAHMANB, Tasnuva; JAHANCI, Kursia. Quality of work life among male and female employees of private commercial banks in Bangladesh. *Journal of Economics and Management*, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 266-282, 2011.
- WALTON, Richard E. Quality of working life: what is it? *Sloan Management Review*, [S.l.], v. 15, n. 1, p. 11-21, 1973.

Artigo recebido em 27 de novembro de 2014

e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Imposto ótimo sobre o consumo: uma aplicação ao Nordeste para retomada da competitividade do setor de confecção de vestuário¹

Lívia Rodrigues de Lima*

Monaliza de Oliveira Ferreira**

Glauber Magalhães Pires***

* Mestre em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). liviadd@hotmail.com

** Doutora em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC). monaliza.ferr@gmail.com

*** Mestre em Ciências da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e graduado em Ciência da Computação pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). glaubermpires@yahoo.com

Resumo

O Nordeste brasileiro possui entre suas principais atividades econômicas a produção têxtil e a de confecção. O grau de informalidade do setor é de 80% e necessita de ações governamentais que incentivem a formalização. Este trabalho apresenta uma base teórica da tributação ótima que busca identificar o sistema tributário ideal à combinação de eficiência e equidade. Utilizando a análise econômica como referencial teórico, este estudo tem como objetivo incentivar o consumo de vestuário para tornar o setor mais competitivo, promovendo o desenvolvimento local e regional no Nordeste. Chegou-se aqui à conclusão de que a redução das alíquotas dos impostos sobre o consumo de vestuário para 5% não acarreta um alto peso tributário para os outros setores e deve impactar positivamente nas vendas dos setores, melhorando assim a realidade social e econômica da Região Nordeste.

Palavras-chave: Tributação ótima. Eficiência e equidade. Setor têxtil. Setor de confecção de vestuário. Nordeste.

Abstract

The Brazilian Northeast has the textile and clothing sectors as one of its most important economic activities. The degree of informality is 80%, thus it is needed government action to encourage formalization. This paper presents a theoretical basis of the theory of optimal taxation that seeks to identify the optimal tax system that satisfies the combination of efficiency and equity. Using economic analysis as a theoretical framework, this study aims to encourage the consumption of apparel and indirectly make the sector more competitive, thus promoting local and regional development in the Northeast. This work came to the result that the reduction of tax rates on consumption of apparel to 5% do not result in a high tax burden on other sectors and should impact positively on industry sales, thus improving the social and economic realities of the Northeast Region of Brazil.

Keywords: *Optimal taxation. Efficiency and equity. Textile industry. Clothing industry. Northeast.*

¹ Apoio: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

Historicamente, o Nordeste é uma das regiões mais pobres do país. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (BRASIL, 2014a), 49% das famílias brasileiras de baixa renda viviam na região e possuíam renda familiar de até meio salário mínimo em 2012. Conforme o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2014), o Nordeste ainda é uma região que possui um alto nível de desigualdade, embora o governo tenha conseguido, através de políticas socioeconômicas, retirar parte da população da miséria, reduzindo o abismo social entre as classes.

A condução das políticas econômicas tem como objetivo o desenvolvimento econômico, mas não se pode negar que existe uma forte relação entre este e o rendimento do trabalho auferido pelos indivíduos. Esse rendimento pode impactar tanto no crescimento econômico como na qualidade de vida dos indivíduos.

Os dados da PNAD (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2013) mostram que a desigualdade de renda do país como um todo diminuiu, mas, no Nordeste, houve aumento, haja vista que o Índice de Gini² do rendimento do trabalho que era 0,52, em 2011, aumentou para 0,53, em 2012. Houve também, por outro lado, um crescimento de 8,1% na média do rendimento real mensal do trabalhador no Nordeste em relação a 2011.

Nesse contexto, a indústria de transformação e, especificamente, os setores têxtil e de confecção têm-se tornado cada vez mais importantes para a região. Seu desenvolvimento progressivo tem papel significativo na geração de emprego e renda ao longo dos anos. Segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2014a), em 2012, 176.367 indivíduos trabalhavam formalmente nos setores têxtil e de confecção na Região Nordeste. Houve um

crescimento de 32% no número de empregos entre 2005 e 2012, tornando esses setores fundamentais para o crescimento da região.

De acordo com essa mesma fonte de dados, a maior parte dos estabelecimentos da indústria nordestina de confecção está no estado do Ceará e no agreste pernambucano. Porém, sabe-se que, além das empresas e empregos formais, existe também uma grande informalidade. Segundo Silva (2013), o Nordeste é a região brasileira de economia menos formalizada, caracterizando-a como um “nicho de informalidade”.

Essa afirmação é ratificada pelo estudo econômico realizado para o agreste pernambucano pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2013), no qual foi constatado que há um alto grau de informalidade nos setores têxtil e de confecções, chegando a uma estimativa de que 80% das empresas do agreste são informais. Quanto ao estado cearense, a Federação das Indústrias do Estado do Ceará (2006) afirma também que diversas empresas desses setores atuam na informalidade, levando a uma concorrência desleal.

O problema da informalidade apresenta-se tanto em termos de unidades produtivas como nas relações de trabalho. Os polos de confecções de vestuários acabam expandindo-se porque não pagam impostos e não têm direitos e obrigações trabalhistas, uma situação que, em longo prazo, é insustentável, pois há uma tendência para o atendimento às normas ambientais, tributárias e para o pagamento dos direitos trabalhistas (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, 2013).

De acordo com Ribeiro (2000), o principal fator que causa o aumento da economia informal é o crescimento da carga tributária. Segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (2013), a carga tributária brasileira vem crescendo continuamente. Em 1986 era de 22,39% do Produto Interno Bruto (PIB), passando para 29,91% em 1990; para 30,03% em 2000, e para 34,22% em 2010, chegando a um novo recorde de 36,4% do PIB em 2013.

² Índice que mede a concentração de renda onde quanto mais próximo for o índice de 1 maior é a concentração de renda.

Além disso, outro fato importante é que a indústria brasileira de vestuário vem perdendo participação de mercado em decorrência do aumento progressivo da importação de produtos principalmente da Ásia. Conforme a Associação Brasileira da Indústria Têxtil (2013), a participação da importação, em 2003, era de 1,26% e passou para 9% em 2012, com isso os produtos importados vêm ocupando o lugar dos produtos brasileiros. O contrário está ocorrendo com as exportações que vêm-se reduzindo ao longo dos anos, e, devido à perda da participação nos mercados interno e externo, houve redução na produção do setor de confecção de vestuário e nos níveis de empregos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL, 2013).

Esses fatores aliados à pesada carga tributária incidente sobre os produtos brasileiros diminuem a competitividade do setor. O país apresenta uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo, vale notar que, historicamente, os principais componentes da receita tributária brasileira sempre foram os impostos sobre o consumo, representando a parcela mais significativa da carga tributária (VARSAÑO et al., 1998; PAZ, 2008; CARGA..., 2014). De acordo com dados da Associação Brasileira da Indústria Têxtil (2013), a carga tributária que incide atualmente sobre a confecção de vestuário é de 18% sobre a receita bruta de empresas com cinco ou mais funcionários.

Assim, ações públicas em direção à redução dos impostos podem contribuir para que o crescimento dos setores seja duradouro e sustentável, bem como estimular a formação e formalização dos negócios e, nesse caso, pretende-se que a área tributária seja objeto de providência no curto prazo. Dessa forma, as políticas tributárias podem influenciar decisivamente o desempenho global da economia, à medida que impactam nos determinantes do crescimento econômico,

fomentando através de alíquotas a maximização do bem-estar social e uma maior justiça fiscal (BARBOSA; VARSANO; WERNECK, 2002; SILVA et al., 2013).

O presente trabalho pretende incentivar o consumo de vestuário, promovendo assim o desenvolvimento local e regional no Nordeste brasileiro

Os sistemas tributários modernos objetivam eficiência e equidade, algo que está no centro da teoria da tributação ótima. Em particular, a melhor combinação entre os

atributos de eficiência e equidade é equivalente à definição de uma estrutura tributária ótima que maximiza o bem-estar social, dada uma restrição de receita do governo (SIQUEIRA; NOGUEIRA; BARBOSA, 2005).

A teoria da tributação ótima ocupa-se com a tributação de bens, serviços e da renda, sendo analisada em suas funções redistributivas e econômicas. Sua base teórica oferece sugestões para a composição de um sistema tributário ótimo. Para isso é dado um enfoque normativo para a análise do imposto ótimo (SAMPAIO, 1993, 1996; SIQUEIRA, 1998; BARBOSA; SIQUEIRA, 2001; LAGEMANN, 2004).

Por conseguinte, o presente trabalho pretende incentivar o consumo de vestuário, promovendo assim o desenvolvimento local e regional no Nordeste brasileiro. Os dados da Pesquisa do Orçamento Familiar (POF) 2008/2009 serão usados para calcular as alíquotas ótimas, de forma a reduzir o custo para a sociedade e de arrecadar a receita necessária para financiar os gastos públicos e assim apresentar como os impostos deveriam ser estabelecidos para obter a estrutura tributária ótima para uma possível retomada da competitividade do setor de vestuário do Nordeste brasileiro.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção apresenta algumas abordagens sobre a teoria da tributação ótima, incluindo resultados de alguns modelos aplicados para o Brasil.

Estudos empíricos do imposto ótimo para o Brasil

Os modelos de tributação ótima para o caso brasileiro avaliam o dilema entre eficiência e equidade do sistema tributário, entretanto, poucos são os estudos empíricos que se debruçaram sobre essa temática no Brasil.

Os estudos empíricos de Sampaio (1993, 1996) e Siqueira (1997) seguem uma vertente da teoria da tributação ótima voltada para a reforma tributária, que consiste em encontrar um sistema tributário melhor do que o existente.

Sampaio (1993) analisa diferentes alternativas de reforma tarifária dentro de um modelo de equilíbrio geral computável e, através de hipóteses, mostrou as variações das tarifas ótimas. Em Sampaio (1996), o intuito foi identificar direções de reforma do sistema de tributação indireta que gerem ganhos de bem-estar, dado um nível de arrecadação dos impostos a partir do cálculo dos custos marginais. Siqueira (1997), por meio de diferentes classes de renda de grupos de famílias, analisa os efeitos redistributivos de reformas tributárias alternativas para o Brasil.

Sampaio (1993) argumenta que na estrutura de proteção à indústria nacional, o efeito da fixação de tarifas uniformes, na medida em que esta representa um desvio em relação à regra ótima de taxaço. De forma particular, seu principal objetivo foi comparar os impactos econômicos agregados à estrutura vigente no país e a imposição de tarifas uniformes.

Sampaio (1996) calcula o custo marginal de diferentes produtos tomando como base a maximização de uma função de bem-estar para a escolha das alíquotas. A autora expõe a questão da desigualdade de renda no Brasil, as responsabilidades do estado e as despesas governamentais com a sociedade, o que implica uma maior carga fiscal e conseqüentemente uma perda de eficiência, ou uma alocação de recursos que não é socialmente justa. Os impostos elevados favorecem a evasão

fiscal, ocasionando um sério problema no sentido de uma elevação dos impostos aos agentes e uma má redistribuição, questionando que uma estrutura uniforme das alíquotas não minimiza os custos adicionais em termos de bem-estar.

De forma geral, pode-se avaliar que a teoria da tributação ótima requer que a imposição dos impostos seja diferenciada e que a determinação do imposto ótimo deve-se à elasticidade da demanda e da oferta, entretanto, essa teoria deve estar preocupada com questões de equidade e eficiência, simultaneamente. O objetivo central da autora foi a mensuração dos custos alocativos e distributivos decorrentes da estrutura da tributação indireta brasileira. Sampaio (1996, p. 3) afirma que “estes custos foram calculados para várias hipóteses referentes aos níveis de aversão à desigualdade³ e mostramos que eles são extremamente sensíveis a variações nestes parâmetros”.

A apresentação da autora sobre a teoria da reforma tributária refere-se ao modelo padrão de reforma para uma economia com vários consumidores com algumas simplificações como a exclusão de impostos indiretos. Ela analisa várias vertentes de reforma e, através desses procedimentos, obtém seus resultados. A autora afirma que essas reformas não podem ser eficientes no sentido de Pareto⁴, e que a relação da desigualdade de renda na economia do país está diretamente ligada ao consumo, levando à diferenciação das tarifas fiscais. Ainda segundo ela, o ordenamento dos custos marginais em termos de bem-estar geralmente não é afetado pelas especificações da demanda.

Siqueira (1997), por meio de diferentes classes de renda de grupos de famílias, avalia os efeitos redistributivos de reformas tributárias alternativas para o Brasil. O modelo indica que seria necessária

³ Refere-se à equidade na distribuição de impostos. Diferentes valores são atribuídos como coeficientes onde quanto maior for seu valor maior será a intenção de que os grupos de indivíduos mais ricos paguem mais impostos enquanto que os grupos de indivíduos mais pobres paguem menos.

⁴ Eficiência no sentido de Pareto significa que não é possível realocar os recursos da economia de forma a aumentar o bem-estar de um indivíduo sem reduzir o do outro.

uma mudança na estrutura das alíquotas, pressupondo um subsídio para a alimentação, assim as famílias de classe de renda mais baixa obteriam um ganho de bem-estar.

As análises do modelo de Siqueira (1998), Barbosa e Siqueira (2001) e Siqueira, Nogueira e Barbosa (2005) são voltadas para o cálculo do imposto ótimo, uma segunda vertente da teoria da tributação ótima que tem por objetivo encontrar o melhor sistema tributário possível.

Siqueira (1998) caracteriza a estrutura ótima de impostos indiretos para permitir ao governo arrecadar uma receita suficiente para financiar seus gastos ao menor custo em termos de eficiência para a sociedade. No modelo, as diversas hipóteses, sobretudo acerca da atitude do poder público em relação à desigualdade e a preferências das famílias, levam a um resultado representado por uma seletividade de alíquotas. Barbosa e Siqueira (2001) tomaram como base o modelo da autora anterior e calcularam o imposto ótimo sobre o consumo para o caso brasileiro em um modelo simplificado.

Siqueira (1998) apresenta o modelo para o caso brasileiro com base no cálculo do imposto ótimo que consiste na maximização de uma função de bem-estar social sujeita à restrição de receita do governo e relata a discussão da época em criar um novo imposto de valor agregado sobre bens, serviços e a possibilidade de um impacto negativo da distribuição da carga tributária caso o imposto não incorpore um grau de seletividade.

Vale salientar também que, no modelo, são ignorados os efeitos no custo de produção e no lucro, assumindo que, aos preços constantes, os efeitos da taxa sobre bens que proporcionam bem-estar devem-se à mudança nos preços ao consumidor.

Para o cálculo do imposto ótimo, a autora considera algumas características da economia brasileira, em especial as desigualdades referentes ao padrão de vida entre os residentes do setor urbano e rural e as restrições tributárias nas transações do setor rural. Objetivando um equilíbrio em

termos de eficiência e equidade, Siqueira (1998) chega aos resultados em que as alíquotas no setor urbano eram bem mais altas do que no setor rural. Portanto, a estrutura do imposto ótimo dos dois setores foi representada por uma seletividade de alíquotas.

Barbosa e Siqueira (2001) calculam o imposto ótimo sobre o consumo para o caso brasileiro. Tomam como base o modelo de Siqueira (1998), diferenciando-se deste apenas por não fazer distinção dos residentes entre o setor urbano e o rural. Busca representar uma situação em que o único instrumento de política tributária disponível para governo é o imposto sobre o consumo, tendo chegado ao seguinte resultado: no Brasil, a estrutura dos impostos sobre o consumo deve ser caracterizada pela seletividade de alíquotas e, em especial, por subsídios, em maior proporção, aos bens de consumo das classes de renda mais baixas.

Lagemann (2004) faz um estudo da teoria da tributação ótima e, a partir desta, faz sugestões para a composição de um sistema tributário ideal, indicando como as configurações dos impostos deveriam ser organizadas. Com base na teoria, o autor chega à conclusão de que realmente existe um *trade-off* entre as soluções eficientes e justas para a composição de um sistema tributário. Ele não faz aplicação de modelo, mas sugere que o sistema tenha como base os impostos sobre o consumo e sobre a renda.

Siqueira, Nogueira e Barbosa (2005) apresentam uma estrutura básica da teoria da tributação ótima e uma aplicação de um modelo de tributação ótima de mercadorias para o Brasil. Os autores calculam alíquotas tributárias ótimas para diferentes valores atribuídos à aversão à desigualdade e observam que, quando há quase neutralidade com relação à desigualdade, a estrutura tributária ótima é aproximadamente uniforme, enquanto que, para níveis mais altos de aversão, há uma diferenciação forte de alíquotas entre diversas categorias de bens.

No modelo desenvolvido por esses autores, os impostos sobre as categorias de alimentação e fumo são substituídos por um subsídio, refletindo o fato de que as famílias pertencentes às classes de renda mais baixa gastam proporcionalmente mais com o consumo de fumo do que as famílias de classe de renda mais alta, e também porque as mercadorias alimentícias são bens de primeira necessidade.

A INDÚSTRIA DE CONFECCÃO/VESTUÁRIO NO NORDESTE

A indústria de confecção de vestuário é a principal subdivisão da indústria de confecção e está inserida dentro da cadeia têxtil, sendo a última atividade industrial antes da comercialização. A vinda de indústrias de vestuário para o Nordeste foi provocada pela abertura da economia no início da década de 1990 sob um novo padrão de concorrência, tendo a necessidade de manter a competitividade internacional e o objetivo de reduzir custos (BRASIL; ROCHA, 2011).

Quanto à indústria têxtil na região nordestina, esta surgiu com a cultura do algodão no século XVIII. Como parte do modelo primário exportador estava o cultivo do algodão, e sua produção era voltada para a exportação. Depois do auge do algodão, sua importância restringiu-se ao mercado interno (VIANA, 2005).

A indústria têxtil era basicamente artesanal, passando a ser uma importante produtora nacional e a ter caráter industrial na metade do século XIX. Em 1930, a indústria do Nordeste passara por uma crise que só veio a ser revertida nas décadas de 60 e 70, quando a indústria passou a ter um bom desempenho graças às ações da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)⁵.

⁵ Autarquia especial que tem como objetivo promover o desenvolvimento e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional.

A indústria de confecção da Região Nordeste, em quase sua totalidade, é formada por micro e pequenas empresas voltada para o mercado interno

O setor têxtil voltou a ter grandes destaques no final da década de 80 e início de 90, justamente com a abertura dos mercados que provocou o processo de modernização, reestruturação das empresas, redução de custos com a mão de obra e aplicação de políticas de incentivos fiscais realizadas pelos governos estaduais da Região Nordeste, uma junção de fatores que ocasionou uma série de migrações de indústrias das regiões Sul e Sudeste para a região nordestina (VIANA, 2005).

A indústria de confecção da Região Nordeste, em quase sua totalidade, é formada por micro e pequenas empresas, e a produção é praticamente voltada para o mercado interno. A maior concentração de estabelecimentos de confecção está no estado do Ceará, caracterizando um dos principais polos da indústria do vestuário da região. Outro importante polo da indústria de confecção do Nordeste é o do agreste pernambucano, localizado nos municípios de Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama (Tabela 1).

Conforme o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2014), atualmente, a região nordestina apresenta-se como um novo polo de consumo do setor de confecção do Brasil, pois é uma das regiões que mais têm evoluído em termos de renda no país. É uma das localidades em que há o maior crescimento da classe C e provavelmente apresenta uma das maiores oportunidades futuras para o setor de vestuário. Indicadores da POF de 2008/2009 revelam que as classes C, D e E são as que mais investem em vestuário proporcionalmente a sua renda, porém, com relação aos gastos brutos, as classes A e B são as que mais consomem esses produtos.

Os municípios nordestinos têm amplo potencial para se desenvolver e se beneficiar das atividades desse setor. A cidade de Caruaru, por exemplo, é uma das mais populosas do interior do estado de Pernambuco, com uma estimativa de 337 mil

Tabela 1
Número de empresas e de vínculos empregatícios da indústria de confecção de vestuário e acessórios da Região Nordeste – 2008-2012

Estados	Estabelecimentos	(%)	Estados	Empregos	(%)
Ceará	15.010	38,79	Ceará	253.432	42,69
Pernambuco	10.066	26,01	Rio Grande do Norte	103.516	17,42
Bahia	5.961	15,40	Pernambuco	98.205	16,54
Rio Grande do Norte	2.054	5,31	Bahia	74.476	12,55
Piauí	1.843	4,76	Piauí	21.794	3,67
Paraíba	1.481	3,83	Paraíba	20.466	3,45
Sergipe	870	2,25	Sergipe	12.978	2,19
Maranhão	809	2,09	Maranhão	5.275	0,89
Alagoas	606	1,57	Alagoas	3.499	0,59

Fonte: Brasil (2014a).
 Elaboração própria.

habitantes e está localizada na região agreste do estado (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010a). O agreste tem o segundo maior polo têxtil do país e uma economia centrada no comércio que recebe um grande impulso da cadeia têxtil (LACERDA, 2013).

O polo do Ceará possui uma grande diversidade de produção, sendo que a maior concentração de empresas ocorre na Região Metropolitana de Fortaleza. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010a), as cidades de Fortaleza (CE) e Salvador (BA) estão entre os dez maiores PIBs do Brasil, sendo que o PIB de Fortaleza representa 7,31% do valor do PIB da Região Nordeste, classificado como o maior da região, enquanto o PIB de Salvador aparece como o segundo maior.

A capital cearense tem uma população estimada de 2.551.806 habitantes, sendo a segunda cidade mais populosa do Nordeste (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010a). Por esse motivo, possui uma grande influência regional e é um importante centro industrial e comercial. De acordo com a Federação das Indústrias do Estado do Ceará (2006), o comércio é a atividade com maior participação na economia local, e a indústria de confecção tem um papel relevante na economia.

A indústria do vestuário está espacialmente distribuída nos diversos estados da região e esses

municípios se destacam também quanto à aglomeração de indústrias do setor de confecção. Os dados expostos a seguir possibilitam uma análise da concentração na Região Nordeste do setor confeccionista, essa segmentação será dada a partir da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) 2.0, filtrada pela categoria Confecção de Artigos de Vestuário e Acessórios (DIV 14). Apresentam-se também dados de empregos referentes a esse setor. Na Tabela 1 podem ser observados os estados da Região Nordeste que se destacam pela concentração de indústrias e vínculos empregatícios na indústria de confecção de vestuário.

Considerando-se os dados da RAIS/MTE (BRASIL, 2014a), os estados do Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Bahia destacam-se como os que possuem a maior proporção de estabelecimentos do setor de confecção de vestuário e os maiores números e percentuais de vínculos empregatícios. O estado do Ceará lidera com um percentual de 38,79% dos estabelecimentos no período de 2008 a 2012 e com 42,69% dos empregos. Pernambuco vem em segundo lugar no número de empresas, com 26,01%, e em terceiro no número de empregos, com 16,54%. Rio Grande do Norte destaca-se em segundo lugar, com 17,42% de participação no emprego.

O estado de Pernambuco tem uma grande relevância na produção de peças do vestuário. Na análise de Viana (2005), os produtos desse polo em

Tabela 2
Participação dos principais municípios no total de indústrias de confecção de vestuário da Região Nordeste – 2008-2012

Municípios	Estados	2008	2009	2010	2011	2012	Tx. de cresc.
Fortaleza	CE	30,16	30,18	30,04	29,03	28,35	17,96
Caruaru	PE	9,02	8,62	8,30	8,05	7,93	10,39
Salvador	BA	5,21	5,24	4,69	4,74	4,85	16,85
Teresina	PI	3,30	3,35	3,49	3,46	3,30	25,22
Natal	RN	2,30	2,05	1,82	1,82	1,70	-7,01
Campina Grande	PB	1,32	1,19	1,12	1,10	1,06	0
João Pessoa	PB	1,22	1,07	1,00	1,16	1,17	20,48
Aracaju	SE	1,14	1,18	1,10	1,12	1,14	25,64
Maceió	AL	1,07	0,95	0,99	0,97	1,00	17,81
São Luís	MA	1,05	1,02	0,91	1,02	0,90	6,94

Fonte: Brasil (2014a).
Elaboração própria.

conjunto com o polo do Ceará saem do âmbito local e regional de maneira sistemática por causa da competitividade em termos de preço e qualidade.

As maiores concentrações da indústria de vestuário de Pernambuco estão nas cidades do agreste, em especial, Caruaru e Região Metropolitana do Recife. Na Tabela 2 estão disponíveis os percentuais referentes à participação de alguns municípios no número de empresas da indústria de confecção de vestuário⁶ na Região Nordeste.

A cidade de Fortaleza está em primeiro lugar na participação do setor, com 30,16% dos estabelecimentos em 2008, em relação ao número de estabelecimentos do Nordeste (6.830), e com 28,35% dos estabelecimentos em 2012 (8.571), apresentando um crescimento quantitativo de 17,96% no número de estabelecimentos e uma perda de 1,8% na participação, se comparado a 2008. Em seguida, destacam-se também os municípios de Caruaru com 8% e Salvador com 4,85% dos estabelecimentos em 2012 (BRASIL, 2014a).

Os três municípios com as maiores taxas crescimento de estabelecimentos são: Aracaju que, apesar de estar na oitava colocação de concentração de estabelecimentos e com um pequeno número

de indústria de vestuário, obteve um crescimento em torno de 25,64%; Teresina, que apresentou um crescimento de 25,22%, e, em seguida, o município de João Pessoa com 20,48% de crescimento.

Com relação ao número de empregos ao longo dos anos, a indústria de transformação coloca-se como setor de suma importância para o desenvolvimento do Nordeste. A Tabela 3 mostra a participação dos municípios que mais se destacaram nos estados do Nordeste com relação ao número de empregos do setor confeccionista, distribuídos no período de 2008 a 2012. Fortaleza foi o município que apresentou uma maior proporção de empregos, representando 29,11% em 2012, seguido por Natal e Caruaru, representando 10,28% e 4,71% dos empregos no Nordeste, respectivamente.

Em 2012 já existiam 123.026 empregos no setor confeccionista da Região Nordeste e esse setor foi responsável por um crescimento de 12,2% no número de empregados entre 2008 e 2012. Porém, no ano de 2011, em termos de pessoal ocupado, houve uma queda de 3% no segmento de confecção de vestuário⁷ na região nordestina.

⁶ Os municípios escolhidos são os que possuem a maior participação do setor em cada estado.

⁷ Os setores em estudo vêm passando por alguns desafios devido a alguns fatores como: alta carga tributária, aumento da importação e redução na exportação, isso tem contribuído para a redução na produção e consequentemente nos níveis de emprego (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECCÃO, 2013).

Tabela 3
Participação no total de empregos do setor confeccionista

Municípios	Estados	2008	2009	2010	2011	2012
Fortaleza	CE	31,62	31,48	30,80	30,34	29,11
Natal	RN	14,98	14,00	14,42	11,49	10,28
Caruaru	PE	5,56	5,26	5,14	4,91	4,71
Salvador	BA	3,57	4,10	3,56	3,27	3,41
Teresina	PI	3,09	3,15	2,94	2,89	2,71
Aracaju	SE	1,25	1,25	1,07	0,82	0,74
João Pessoa	PB	1,02	0,99	1,00	0,97	0,90
Maceió	AL	0,52	0,52	0,36	0,38	0,38
São Luís	MA	0,37	0,36	0,32	0,39	0,35

Fonte: Brasil (2014a).
Elaboração própria.

DIAGNÓSTICO DO SETOR DE VESTUÁRIO⁸

A indústria de confecção de vestuário brasileira vem perdendo participação no mercado interno nos últimos anos devido ao aumento progressivo na importação de produtos. As importações de vestuário são preocupantes, o principal fornecedor para o Brasil é a Ásia e, em especial, a China, que tem escoado seus excessos de produção para países emergentes como o Brasil por causa da recessão e da demorada recuperação dos seus tradicionais mercados consumidores (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO, 2013; RELATÓRIO SETORIAL DA INDÚSTRIA TÊXTIL BRASILEIRA, 2013).

Conforme o Instituto de Estudos e Marketing Industrial (2013), o mercado de importação de vestuário cresceu 218% em valores, considerando-se o período de 2008 a 2012; no volume, o crescimento foi de 167%. A participação da fatia importada no segmento de vestuário em 2008 foi de 3,9%, saltando, em 2009, para cerca de 6% e, em 2012, para 8,3%. Essa perda de participação no de mercado não se verifica apenas nas importações, mas também nas exportações. Houve uma queda, em valores, de 37% entre 2008 e 2012 e, em volumes, de 54%.

⁸ Esse diagnóstico é baseado em uma proposta enviada ao Ministério da Fazenda desenvolvida pela ABIT para o resgate da situação econômica do setor de vestuário.

Conforme a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (2013), vários são os problemas que têm afetado a indústria manufatureira do país e, em especial, a indústria de vestuário. Dentre esses problemas citam-se o longo período de valorização da moeda nacional, os custos elevados de energia e a precariedade dos portos e rodovias que tem gerado altos custos e ineficiências para as empresas. A legislação trabalhista do país é bastante burocrática, existe uma pesada e complexa carga tributária que incide sobre os produtos do segmento, poucos são os subsídios concedidos e, conjuntamente, esses fatores têm prejudicado a competitividade do setor e facilitado as importações.

A Ásia possui atributos que a fazem líder na concorrência; seus países recebem muitos incentivos e são beneficiados por custos competitivos, mão de obra barata, boas condições de produção e subsídios, algo que vem pressionando a capacidade de gestão do setor brasileiro de vestuário, pois os produtos asiáticos chegam ao Brasil com um valor abaixo do que os que são produzidos no próprio mercado interno (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO, 2013).

A produção da indústria de confecção do vestuário também apresentou quedas nos anos de 2011 e 2012; houve um recuo em torno de 3% em 2011 em relação ao ano anterior e, em 2012, a produção

recuou mais 2%, conseqüentemente houve uma redução nos postos de trabalho (INSTITUTO DE ESTUDOS E MARKETING INDUSTRIAL, 2013).

De modo geral, os inúmeros impostos, tributos sociais, previdenciários, ambientais e trabalhistas vêm gerando muitos desafios para a moda brasileira e têm resultado em desvantagens para as empresas, que acabam precisando limitar seus faturamentos para se enquadrar no regime tributário Simples Nacional, no qual há uma simplificação das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias. Além disso, a carga tributária tem contribuído para o aumento da informalidade e para trabalhos intensivos e tem transformado muitos produtores em importadores (RELATÓRIO SETORIAL DA INDÚSTRIA TÊXTIL BRASILEIRA, 2013; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO, 2013).

Esse regime de tributação, o Simples Nacional, concede benefícios para as micro e pequenas empresas, porém as empresas do setor de vestuário acabam permanecendo pequenas e limitam o seu crescimento devido ao limite de faturamento anual que, conforme a Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2014b), recentemente foi alterado para R\$ 3,6 milhões. Essa alteração, apesar de vantajosa, não é suficiente, pois uma reforma tributária se faz necessária para que o país avance para a condição de um país desenvolvido com as empresas produzindo em larga escala (RELATÓRIO SETORIAL DA INDÚSTRIA TÊXTIL BRASILEIRA, 2013).

Segundo a Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (2013), as empresas de confecção de vestuário optam entre diversos regimes tributários que são: o Regime de Tributação Simplificado (Simples), o Regime de Lucro Presumido e o Regime de Lucro Real. O Simples é o escolhido por 85% das empresas, já o regime de lucro presumido é escolhido por 13,8%, e apenas 1,2% das empresas operam sob o regime de lucro real.

O regime Simples se sobressai por ser o único que permite que as empresas sejam tributariamente competitivas, mas estas deixam de crescer para

não subir para um patamar onde existe uma maior carga tributária e grandes burocracias quanto às suas obrigações.

Atualmente, conforme a pesquisa da ABIT, a carga tributária que incide sobre o setor de vestuário está em torno de 18% sobre a receita bruta de empresas com cinco ou mais empregados, tributação considerada alta devido aos incentivos e subsídios que os outros países como, por exemplo, a China recebe (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECÇÃO, 2013).

Além da alta carga tributária sobre o lucro da empresa, vários autores relatam que os impostos sobre o consumo no Brasil constituem a maior fonte de receita tributária (BARBOSA; SIQUEIRA, 2001; PAZ, 2008; CARGA..., 2014). Isso pode ser verificado na Tabela 4, onde, em 2012, 40,66% da arrecadação adveio de impostos sobre o consumo. A alta carga tributária sobre a receita das empresas confeccionistas e ainda sobre o consumo inviabiliza o desenvolvimento industrial, a produtividade e a competitividade do setor.

Tabela 4
Categoria dos impostos – 2012

Categoria do imposto	Impostos	R\$ milhões	Participação %
Consumo	IPI	42.566,77	2,70
	ICMS	327.534,08	20,80
	ISS	44.354,09	2,82
	Pis/Pasep	46.352,26	2,94
	Cofins	174.626,00	11,09
	CIDE	4.841,21	0,31
	Total	640.274,41	40,66
Renda/Patrimônio	I. Renda	265.006,17	16,83
	CSLL	55.608,09	3,53
	IPTU	21.174,47	1,34
	ITR	609,44	0,04
	IPVA	27.030,53	1,72
	ITCD	3.407,14	0,22
	ITBI	8.406,48	0,53
	Total	381.242,32	24,21
Previdência		417.768,74	26,53
Outros		135.307,45	8,59
Total arrecadado em 2012		1.574.592,92	100

Fonte: Brasil (2013).

Portanto, a proposta deste trabalho é incentivar o consumo de vestuário, de forma a possibilitar maiores economias de escala e, de forma direta ou indireta, tornar o setor mais competitivo, promovendo assim o desenvolvimento local e regional no Nordeste brasileiro. Esse incentivo se dará através da redução na alíquota dos impostos sobre o consumo de vestuário e, conseqüentemente, dos preços dos produtos; com essa redução espera-se que o setor venda mais, obtenha maiores economias de escala e, de forma direta ou indireta, se torne mais competitivo.

METODOLOGIA

A metodologia desta análise tem como base o modelo de Barbosa e Siqueira (2001), com a diferença de que o método utilizado para o cálculo do imposto ótimo foi computacional, baseado no Algoritmo Genético (AG) e foi dado estímulo às alíquotas de vestuário.

AG é um método de busca de soluções inspirado na teoria da evolução. Segundo Eiben (2003), na natureza, o processo de seleção natural demonstra que seres mais preparados durante a competição pelos recursos naturais têm maiores probabilidades de sobreviver e de disseminar o seu código genético. Com o passar das gerações, através dos cruzamentos e das mutações, as melhores características tendem a se propagar e as piores características tendem a ser extintas.

O AG trabalha com uma população em que cada indivíduo é uma provável solução para o problema e o seu grau de adaptação ao ambiente é representado pela função que se deseja maximizar ou minimizar. Dessa forma, os indivíduos, ao sofrerem cruzamento e mutações, geram novos indivíduos (soluções). Os cruzamentos ajudam no refinamento de possíveis mínimos/máximos globais, enquanto as mutações ajudam na busca de novos possíveis mínimos/máximos locais.

A análise será desenvolvida sobre os microdados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) com

o objetivo de representar uma situação em que o governo disponha apenas do imposto sobre o consumo como instrumento para a política tributária. O modelo é especificado através da maximização de uma função de bem-estar social sujeito a uma restrição de receita. Seguindo o método, os pressupostos a seguir descrevem o modelo.

Para expressar o modelo de tributação ótima é utilizada e definida a função de bem-estar social proposta por Atkinson (1970), descrita como:

$$W = \frac{1}{(1-\varepsilon)} \left[\sum_{h=1}^H \frac{n_h}{N} v^h(q, Y^h)^{1-\varepsilon} \right] \quad \text{para } \varepsilon \neq 1 \quad (1)$$

$$W = \sum_{h=1}^H \frac{n_h}{N} \log v^h(q, Y^h) \quad \text{para } \varepsilon = 1 \quad (2)$$

O parâmetro (ε) da equação representa o grau de aversão à desigualdade para ($\varepsilon \geq 0$) cujos valores atribuídos a ele correspondem às variações de utilidade de todos os indivíduos, possibilitando uma possível solução do problema através dos pesos do parâmetro ε , que varia entre 0,1 e 2.

A representação é definida por um total de consumidores N que estão divididos em sete grupos de acordo com o nível de despesa; $\frac{n_h}{N}$ representando a fração de consumidores de cada um dos sete grupos de agentes representativos em relação ao total de agentes na economia. Nas equações (1) e (2), q corresponde ao preço do bem, Y , à despesa ou renda total e v^h , à utilidade indireta do h -ésimo indivíduo. A função de bem-estar social apresentada anteriormente está sujeita a restrição que, por sua vez, objetiva a arrecadação através dos impostos sobre o consumo e a redistribuição entre os consumidores. A restrição pode ser descrita como:

$$R = \sum_{i=1}^n \sum_{h=1}^H t_i x_i^h \quad (3)$$

Em que t_i representa a alíquota do imposto sobre o bem i e x_i^h representa o consumo do bem i pelo h -ésimo indivíduo.

Nesse modelo são consideradas as seguintes características: os agentes de um mesmo grupo, cujo comportamento é descrito por um agente

representativo, são considerados idênticos. Na economia são desconsiderados a poupança e os lucros, enquanto os preços dos produtores são constantes. A imposição de um imposto altera o bem-estar do consumidor e uma variação no imposto corresponde a uma variação no preço dos bens para o consumidor, assim, considera-se que $(q_i = p_i + t_i)$. No modelo, a renda se iguala ao consumo total para cada consumidor e a oferta de trabalho é considerada inelástica. Cabe agora definir a escolha dos bens de consumo que maximizem o bem-estar dos consumidores sujeito a restrição orçamentária, problema que pode ser descrito como:

$$\sum_{i=1}^n q_i x_i^l = y^l + I = Y^l \quad (4)$$

O próximo passo na implementação desse modelo de tributação ótima é especificar as funções correspondentes a equações de demanda geradas pela solução do problema do consumidor. As preferências dos consumidores são representadas através do sistema de demanda Cobb-Douglas⁹, de forma que as equações de demanda e a função utilidade indireta são apresentadas como:

$$q_i x_i = w_i Y \quad \text{para } i = 1, \dots, n \quad (5)$$

$$V(q, Y) = \frac{Y}{\prod_i q_i^{w_i}} \quad (6)$$

Em que w_i é a fração média de renda gasta no bem i e Y , a despesa total do consumidor.

A problemática da teoria da tributação ótima é focada em analisar como os impostos devem ser estabelecidos, de forma a minimizar o custo para a sociedade e elevar a receita necessária para financiar as ações do governo (MYLES, 2001). Portanto:

$$\begin{aligned} \text{Max } (t_1, \dots, t_n) W \\ = W(v^1(\cdot), \dots, v^H(\cdot)) \end{aligned} \quad (7)$$

⁹ Esse sistema é uma especificação do Sistema de Despesa linear utilizado em estudos de imposto ótimo, porém o sistema é restritivo com relação às preferências do consumidor; as elasticidades-renda são unitárias, limitando, assim, os resultados desse modelo.

Sujeito a:

$$R = \sum_{i=1}^n \sum_{h=1}^H t_i x_i^h \quad (8)$$

Para a maximização da função do bem-estar social, será executado o programa baseado em algoritmo genético com os dados da POF/IBGE para encontrar a estrutura de imposto ótimo usando valores de estímulo à categoria de vestuário com diferentes valores de aversão à desigualdade.

BASE DE DADOS

Os dados do modelo que abrange as informações referentes às categorias dos bens e a renda das famílias foram obtidos na POF/IBGE, de 2008/09 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010b). A classificação dos tipos de despesa está distribuída em sete grupos de agentes representativos, o equivalente ao número de salários mínimos que a POF apresenta como classes de recebimento mensal familiar.

Essa classificação segundo a renda mensal dos sete grupos está descrita na Tabela 5, em valores reais. O grupo 1 equivale a até dois salários, chegando a até mais de 25 salários mínimos no grupo 7.

As categorias de despesas das famílias com os bens são distribuídas da seguinte forma: alimentação; habitação; vestuário; transporte; higiene;

Grupo	Nº de salários mínimos (1)	R\$ mensais
1	1a 2	Até 830
2	2 a 3	830 a 1245
3	3 a 6	1245 a 2490
4	6 a 10	2490 a 4150
5	10 a 15	4150 a 6225
6	15 a 25	6225 a 10375
7	Mais de 25	Mais de 10375

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b).
Elaboração própria.

(1) O valor do salário mínimo em 2008 era de R\$ 415,00.

Tabela 6
Gastos médios de cada agente representativo por categoria de despesa em R\$

Tipos de despesa	1	2	3	4	5	6	7
Alimentação	208,37	304,86	391,54	533,15	678,56	832,62	1.142,01
Habitação	220,21	330,66	491,61	838,39	1.187,90	1.614,48	2.638,91
Vestuário	38,08	64,08	102,90	179,29	239,03	298,38	589,75
Transporte	56,31	108,31	211,46	572,24	874,93	1.393,74	2.963,48
Higiene	21,32	34,85	55,02	82,46	102,16	119,71	154,37
Saúde	30,44	62,57	95,35	180,84	263,99	421,20	639,66
Educação	6,23	13,91	32,26	88,73	161,25	264,86	435,69
Recreação	7,17	14,80	28,17	56,55	77,34	116,31	197,72
Fumo	4,98	6,05	6,82	8,30	8,75	10,84	9,68
Diversos	9,93	16,35	28,35	66,19	118,38	171,23	391,30
Total	607,96	964,95	1.458,47	2.641,04	3.762,28	5.314,01	9.270,32

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b).
Elaboração própria.

Tabela 7
Parâmetro w_i – Frações médias da renda gasta de cada agente representativo por categoria de despesa

Tipos de despesa	1	2	3	4	5	6	7
Alimentação	0,34	0,32	0,27	0,20	0,18	0,16	0,12
Habitação	0,36	0,34	0,34	0,32	0,32	0,30	0,28
Vestuário	0,06	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06
Transporte	0,09	0,11	0,14	0,22	0,23	0,26	0,32
Higiene	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03
Saúde	0,05	0,06	0,07	0,07	0,07	0,08	0,07
Educação	0,01	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,05
Recreação	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02
Fumo	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Diversos	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b).
Elaboração própria.

Tabela 8
Parâmetro n_h/N – Frações de famílias de cada um dos grupos de renda

	1	2	3	4	5	6	7
nh	5.953.346	3.318.908	3.507.054	1.162.445	499.652	365.256	292.783
nh/N	0,39	0,22	0,23	0,77	0,33	0,24	0,02

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010b).
Elaboração própria.

cuidados e serviços pessoais; assistência à saúde; educação; recreação e cultura; fumo; despesas diversas. A separação de cada categoria segue a metodologia da POF, agregando apenas as categorias com características semelhantes.

A Tabela 6 mostra o gasto médio no bem i por grupo de indivíduos. Esses valores são usados para calcular o parâmetro w_i da função de utilidade indireta Cobb-Douglas.

Já a Tabela 7 mostra o percentual da renda gasta no bem i distribuída de acordo com cada tipo de despesa e cada grupo de indivíduos. Esse percentual representa o parâmetro w_i e foi calculado usando os dados da Tabela 6.

A Tabela 8 mostra o número de famílias por grupo de renda n_h e a fração de famílias por grupo de renda n_h/N para famílias do Nordeste, em que o número total de famílias N é 15.099.443.

RESULTADOS

O modelo deste trabalho levou em consideração os seguintes valores para o grau de aversão à desigualdade, parâmetro ε : 0,1; 0,5; 1,0 e 2. Além desses valores do parâmetro ε , foram calculadas as alíquotas ótimas para todas as categorias de despesas das famílias com os bens. Inicialmente, nenhuma das categorias recebeu estímulos e a estrutura das alíquotas ótimas foi obtida conforme a Tabela 9, considerando apenas o aspecto redistributivo da estrutura de alíquotas. Em seguida, o cálculo do imposto ótimo foi obtido fixando valores para a alíquota da categoria de vestuário em 5%.

A estrutura tributária ótima resultante mostra uma seletividade das alíquotas ótimas sobre o consumo dos bens e para todos os valores do parâmetro ε considerados, os bens de alimentação, higiene e fumo são subsidiados (Tabela 9). Isso resulta do padrão de gasto nesses bens entre as classes de renda. Pela Tabela 7, é possível verificar que as famílias pertencentes às classes de renda mais baixa gastam mais proporcionalmente nesses bens do que as classes de renda mais alta; as famílias que recebem até dois salários mínimos (grupo 1) no Nordeste gastam cerca de 34% da despesa total em alimentação (mais que o dobro em termos proporcionais em relação à classe de renda mais alta), 4% em higiene e 1% em fumo, enquanto que as famílias do grupo 7 gastam 12% em alimentação, 3% em higiene e quase 0% em fumo.

Pela Tabela 7, verifica-se também que a classe de renda mais baixa do Nordeste gasta mais proporcionalmente com bens de vestuário do que com os bens para higiene, saúde, educação, recreação, fumo e diversos, motivo pelo qual o setor tem grandes oportunidades em termos de consumo nessa região. A estrutura tributária ótima na Tabela 9 mostra que as alíquotas para a categoria de vestuário são a partir de 10,9% e aumentam à medida que o grau de aversão à desigualdade também aumenta. Nota-se que

Tabela 9
Alíquotas ótimas para diferentes níveis de aversão à desigualdade (%)

Categoria de bens	Aversão à desigualdade (ε)			
	0,1	0,5	1	2
Alimentação	-21,79	-27,84	-32,70	-37,75
Habitação	7,03	4,72	2,82	1,21
Vestuário	10,93	11,02	11,11	12,70
Transporte	75,18	99,19	125,12	165,42
Higiene	-3,34	-5,34	-6,24	-6,76
Saúde	25,87	30,60	36,31	43,59
Educação	85,29	116,51	162,47	227,70
Recreação	34,77	42,43	54,15	70,14
Fumo	-44,74	-51,30	-56,07	-62,36
Diversos	64,86	83,22	101,02	116,22

Tabela 10
Alíquotas ótimas com taxa de 5% para a categoria de vestuário e 75% para o fumo (%)

Categoria de bens	Aversão à desigualdade (ε)			
	0,1	0,5	1	2
Alimentação	-22,01	-27,87	-32,83	-37,60
Habitação	6,80	4,42	3,13	0,73
Vestuário	5,00	5,00	5,00	5,00
Transporte	75,06	99,37	125,29	164,90
Higiene pessoal	-2,51	-5,37	-6,69	-6,45
Saúde	27,20	31,13	35,13	43,44
Educação	87,21	118,77	159,72	232,10
Recreação e cultura	36,62	43,95	53,90	68,46
Fumo	75,00	75,00	75,00	75,00
Diversos	68,07	84,74	98,34	119,13

as famílias que pertencem às classes de renda mais baixa só gastam mais do que em vestuário com alimentação (e as alíquotas resultantes já sugerem um subsídio), habitação (cujas alíquotas são as menores sugeridas na estrutura e quanto maior a aversão à desigualdade menor é essa alíquota sugerida) e transporte. Porém, a classe de renda mais alta gasta mais com transporte: enquanto o grupo 1 gasta 9% com essa categoria, o grupo 7 gasta 32%, logo, as alíquotas sugeridas são a partir de 75% e vão aumentando para valores maiores do parâmetro ε .

O objetivo proposto foi dar incentivo ao consumo de vestuário para estimular o setor, de modo que satisfaça os pressupostos de eficiência e equidade. Para isso, a Tabela 10 apresenta a estrutura ótima das alíquotas em que o governo tributa a categoria de vestuário apenas com 5% conforme sugestão da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e de Confecção (2013). Nesse contexto, foi também incorporada outra restrição de alíquota, tributando o fumo com 75%, conforme sugestão da Pesquisa Internacional de Tabagismo¹⁰ (PORTAL BRASIL, 2014). Logo, além do estímulo ao setor de vestuário, verifica-se também a situação em que o governo desestimula o consumo do fumo por ser um bem nocivo à saúde.

A partir da Tabela 10 pode-se observar que o estímulo ao setor de vestuário juntamente com um incentivo à redução de consumo de fumo, na redistribuição de alíquotas, foi um resultado significativo, pois acarretou na diminuição parcial das alíquotas e uma pequena elevação para baixos valores do parâmetro ε . Comparando-se as tabelas 9 e 10, verifica-se que, mesmo incentivando o consumo de vestuário, as famílias com renda mais baixa se beneficiam justamente com as categorias em que elas gastam mais proporcionalmente que são: alimentação (aumenta o subsídio para baixos valores do parâmetro ε e apenas para $\varepsilon=2$ há uma pequena redução), habitação (a alíquota é menor e reduz cada vez mais à medida que a aversão vai aumentando), vestuário (que recebe o estímulo e que é o principal foco do trabalho), transporte (apesar de não ser a categoria em que se gasta mais em relação à classe com mais renda, mas se gasta mais do que com vestuário, também há uma redução das alíquotas tributárias) e higiene (continua subsidiada). Nas categorias saúde, recreação e cultura há um pequeno aumento para valores mais baixos do parâmetro ε e uma redução para valores mais

altos do parâmetro; em educação e diversos há uma elevação em torno de 2%.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como principal objetivo apresentar a estrutura tributária ótima sobre o consumo para uma possível retomada da competitividade do setor de vestuário do Nordeste, avaliando a eficiência e a equidade, de forma a manter a mesma receita do governo.

A pesquisa verificou que o setor de confecção de vestuário passa por alguns desafios e, dentre eles, está a perda de competitividade. Um dos fatores que têm contribuído para isso é a elevada carga tributária que incide sobre esse segmento, enquanto alguns países subsidiam sua produção (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTEL E DE CONFECÇÃO, 2013). Esse modelo de tributação ótima desenvolvido para a Região Nordeste é um modelo simplificado, mas que sugere uma redução da alíquota tributária para o consumo de vestuário, satisfazendo o pressuposto de eficiência, no sentido de o setor público arrecadar a receita suficiente para cobrir seus gastos, e também da equidade no sentido da justiça tributária.

A redução da alíquota de vestuário para 5% não acarretou em um alto peso tributário para os outros setores e deve impactar positivamente nas vendas, com preços competitivos, e, conseqüentemente, no número de empregos do setor e em seus ganhos de escala, melhorando assim a realidade social e econômica da Região Nordeste.

No caso do Nordeste, a distribuição de renda merece uma atenção especial, e, em se tratando de alíquotas tributárias, uma redistribuição justa pode contribuir para o desenvolvimento e o crescimento econômico, logo, o modelo de tributação ótima pode ser uma importante sugestão para políticas tributárias, dado que está nas mãos do governo a arrecadação e a instituição de impostos.

¹⁰ Alíquota sugerida pela pesquisa por, em simulação, demonstrar a capacidade de redução de meio milhão de mortes em decorrência do tabagismo.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA TÊXTIL E DE CONFECCÃO. *Indústria têxtil e de confecção brasileira 2013*: cenários, desafios, perspectivas e demandas. Brasília: Abit, 2013. Disponível em: <http://www.abit.org.br/conteudo/links/cartilha_tcc/cartilha.pdf>. Acesso em: 22 maio 2014.
- ATKINSON, A. On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, New York, v. 2, p. 244-263, 1970.
- BARBOSA, F. H.; BARBOSA, A. L. N. H. O sistema tributário no Brasil: reformas e mudanças. In: BIDERMAN, C.; AVARTE, P. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005. cap.16.
- BARBOSA, A. L.; SIQUEIRA, R. *Imposto ótimo sobre o consumo: resenha da teoria e uma aplicação ao caso brasileiro*. [S.l.]: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 811).
- BARBOSA, A. L. N. de H.; VARSANO, R. E.; WERNECK, R. *Desenvolvimento em debate*: sistema tributário. 2002. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_debate/2-SistemaTributario.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2014.
- BRASIL, C. L.; ROCHA, R. E. V. Estratégias logísticas utilizadas em empresas de confecção de moda social: estudo de caso. *Gestão da Produção, Operações e Sistemas*, Bauru, SP, v. 6, n. 1, p. 41-53, jan./mar. 2011.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Carga tributária no Brasil 2012*: análise por tributos e base de incidência. Brasília: CETAD, 2013. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2012.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2014.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Brasília, DF: MTE. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>>. Acesso em: 15 ago. 2014a.
- BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. *Simples Nacional*: alterações promovidas pela Lei Complementar 147/2014. Brasília: MF, ago. 2014b. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2014/08/08/2014_08_08_10_37_45_436253485.html>. Acesso em: 16 ago. 2014.
- CARGA tributária cresce lenta e progressivamente no Brasil. *Empresa Brasil*, Brasília, v. 11, n. 103, fev. 2014.
- EIBEN, A. E.; SMITH, J. E. *Introduction to Evolutionary Computing*. New York: Springer Verlag, 2003.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO CEARÁ. *Informações básicas sobre a indústria de transformação cearense*: 2004/2005. Fortaleza: INDI, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.fiec.org.br/artigos/economia/RAIS-CAGED.htm>>. Acesso em: 1 ago. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de indicadores sociais*: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a (Estudos & pesquisas - informação demográfica e socioeconômica, 27). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*: síntese de indicadores 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_anual/2012/Sintese_Indicadores/sintese_pnad2012.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.
- _____. *Pesquisa de orçamentos familiares 2008/2009*: antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO: *Evolução da carga tributária brasileira e previsão para 2013*. Curitiba: [s.n.], 2013. Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/1443/20131218asscomEstudoEvolucaoDacargatributariabrasileiraPrevisaopara2013.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.
- LACERDA, Ângela. Agreste tem 2º maior polo têxtil do país. *Estadão*, São Paulo, 6 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,agreste-tem-2-maior-polo-textil-do-pais,981078,0.htm>>. Acesso em: 5 ago. 2014.
- LAGEMANN, E. Tributação ótima. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, out. 2004.
- MYLES, G. D. *Public economics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.
- PAZ, S. E. N. *Análise da tributação do consumo no Brasil*. 2008. 101 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) –Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro, 2008.
- PORTAL BRASIL. *Pesquisa aponta que aumento de impostos reduz tabagismo*. 2 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2014/06/pesquisa-aponta-que-aumento-de-impostos-reduz-tabagismo>>. Acesso em: 10 set. 2014.
- RELATÓRIO SETORIAL DA INDÚSTRIA TÊXTIL BRASILEIRA 2013. São Paulo: IEMI, v. 13, n. 13, ago. 2013.
- RIBEIRO, R. N. *Causas, efeitos e comportamento da economia informal no Brasil*. 2000. 59 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) –Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.
- SAMPAIO, M. C. Reforma tarifária no Brasil: uma abordagem de second best. *Revista Brasileira de Economia*, [S.l.], v. 47, n. 1, p. 3-32, 1993.
- _____. Reforma tributária no Brasil: equidade versus eficiência. *Revista Brasileira de Economia*, [Rio de Janeiro], v. 50, n. 1, p. 2-21, 1996.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS. *Tendências de consumo*: 2010. Disponível em: <<http://portal2.pr.sebrae.com.br/StaticFile/InteligenciaCompetitiva/docs/Vestu%C3%A1rio/Tend%C3%AAncias%20de%20Consumo/Tend%C3%AAncias%20de%20Consumo.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2014.

_____. *Estudo Econômico do Arranjo Produtivo Local de Confecções do Agreste Pernambucano*: 2012. Recife: Sebrae, 2013. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Estudo%20Economico%20do%20APL%20de%20Confeccoes%20do%20Agreste%20-%2007%20de%20MAIO%202013%20%20docx.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2014.

SILVA, L. L. et al. A influência do desempenho tributário e gestão fiscal no Índice Firjan de Desenvolvimento (IFDM) dos municípios de Minas Gerais. *Revista de Ciências Humanas*, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 199-229, jan./jun. 2013.

SILVA, F. de S. B. O mercado de trabalho no Brasil e no Nordeste em tempos de crise capitalista: a reconfiguração das ocupações e a informalidade em relação combinada. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6, 2013, São Luis. *Anais...* São Luis: Universidade Federal do Maranhão, 2013.

SIQUEIRA, R. Redistributive effects of alternative indirect tax reforms for Brazil. *Revista Economia Aplicada*, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 349-371, 1997.

_____. Optimal indirect taxes for Brazil: combining equity and efficiency. *Revista Brasileira de Economia*, [Rio de Janeiro], v. 52, n. 1, p. 39-52, 1998.

SIQUEIRA, R. B.; NOGUEIRA, J. R.; BARBOSA, A. L. N. H. Teoria da tributação ótima. In BIDERMAN, C.; AVARTE, P. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2005. Cap. 10.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 37 p. (Texto para discussão, 405).

VARSANO, R. et al. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1998 (Texto para discussão, 583).

VIANA, F. L. E. A indústria têxtil e de confecções no Nordeste: características, desafios e oportunidades. Fortaleza: BNB, 2005 (Série documentos do ETENE n. 6).

Artigo recebido em 27 de novembro de 2014
e aprovado em 19 de janeiro de 2015.

Aplicação do Índice de Desenvolvimento Sustentável para definição do repasse do ICMS ecológico no estado da Bahia

*Karla Karoline Soares Dalto**

*Mônica de Moura Pires***

* Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e doutoranda em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Analista universitária do Centro de Pesquisas em Ciências e Tecnologia das Radiações da UESC. animus_possidendi@hotmail.com

** Pós-doutora em Modelagem Econômica pelo Colegiado de Pós-graduados em Ciências Agrícolas e Doutora em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Professora pleno/titular da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). mpires@uesc.br

Resumo

A par das necessidades de implantação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico consciente e sustentável, o presente trabalho propõe a adoção do Indicador de Desenvolvimento Sustentável (IDS), com adaptações, como mecanismo de apoio à valoração do repasse estatal ao que se convencionou chamar ICMS ecológico. O objetivo é garantir não apenas um tratamento isonômico aos municípios, mas estimular ações socioambientais no âmbito das municipalidades, proporcionar maior transparência e dotar os gestores de importante instrumento de decisões. A proposta mostrou-se viável, ainda que demande investimentos em tecnologia de informação. Os resultados apontaram perda da sustentabilidade nas regiões do Litoral Sul e Irecê, enquanto que, nas demais, houve razoável melhora nos indicadores.

Palavras-chave: ICMS ecológico. Indicador de Desenvolvimento Sustentável. Políticas públicas.

Abstract

Aware of the deployment need of public policies focused on a conscious and sustainable economic development, this paper proposes the adoption of the Sustainable Development Indicator (SDI), including adaptations as support mechanism for valuation of state transfer - which is called 'ecological ICMS'. The goal is to ensure not only an isonomic treatment to municipalities, but also to encourage environmental initiatives within these townships, to provide greater transparency and giving to the managers an important tool of decisions. The proposal has showed itself feasible, although it requires investments in information technology, and the results indicated the loss of sustainability in the regions of the South Coast and Irecê, while in others there was considerable improvement in the indicators.

Keywords: Ecological ICMS. Sustainable Development Indicator. Public policy.

INTRODUÇÃO

O ICMS ecológico, ao contrário do que se possa pensar, não é mais um tributo a onerar a já pesada carga tributária paga pelos brasileiros. Sem previsão expressa na Constituição, sua criação decorre de um esforço hermenêutico dos legisladores estaduais. A Suprema Carta, em seu artigo 158, II (BRASIL, 1988), determina que 25% do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS), de competência estadual, seja repassado aos municípios da seguinte forma: $\frac{3}{4}$ dos 25%, no mínimo, distribuídos na proporção do Valor Adicionado Fiscal (VAF), disciplinado pela Lei Complementar 63, de 11 de janeiro de 1990 (BRASIL, 1990), correspondente à diferença entre a saída de mercadorias, adicionadas aos serviços prestados, e a entrada de mercadorias em seus territórios, observado o ano civil; e $\frac{1}{4}$ dos 25% de acordo com o que dispuser a lei estadual. O ICMS, assim, decorre de uma diferente forma de distribuição da arrecadação das receitas fiscais, lastreada em critérios que, a princípio, objetivariam a preservação/conservação ambiental (DERANI, 2008).

Conforme Thomé (2011), esse tipo de política teve origem a partir da reivindicação de municípios com Unidades de Conservação (UC) em seus territórios, áreas onde o livre desenvolvimento de atividades produtivas é vedado. Assim, como forma de compensação econômica, esses municípios receberiam maior parcela do ICMS arrecadado pelo estado. Estados como Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre, Amapá e Piauí criaram, no âmbito de seus territórios, utilizando-se da permissão constitucional descrita no art. 158, II (BRASIL, 1988), leis que estabelecem critérios para a implantação do ICMS ecológico. Na Bahia, o ICMS ecológico denominado de ICMS cidadão, ainda não foi criado. Existem dois projetos de lei em tramitação: o Projeto de Lei Complementar nº 76/2006 (BAHIA, 2006a), da lavra do

deputado estadual José Nunes, e o Projeto de Lei nº 15.502/2006 (BAHIA, 2006b), do deputado José Neto.

O presente trabalho insere-se nessa realidade ao propor, a partir da adoção do indicador de desenvolvimento sustentável criado por Sepúlveda (2005), como ponto de partida, a divisão da receita do “ICMS ecológico” entre os municípios da área rural. A iniciativa teria a finalidade de atingir uma distribuição mais racional e transparente dos recursos estatais, de maneira a tratar isonomicamente os entes federativos envolvidos e, sobretudo, dar ao ICMS ecológico uma feição de tributo, se não com finalidade preservacionista/conservacionista dos recursos naturais, ao menos como fomentador desta conduta. Novos estudos devem apontar para a incorporação de outras variáveis, de forma a considerar a sustentabilidade de municípios componentes de territórios urbanos não tratados neste trabalho.

METODOLOGIA

Neste trabalho utiliza-se o Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS), delineado por Sepúlveda (2005), como instrumento de análise dos territórios da Bahia, e a partir dele uma política de transferência do ICMS ecológico. Foram incluídas nas análises todas as propostas da metodologia de Sepúlveda (2005), acrescidas de outras sugeridas por Kageyama (2004b)¹.

A área de estudo inicial refere-se aos territórios Chapada Diamantina, Irecê, Litoral Sul, Médio São Francisco e Semiárido, denominados de territórios rurais, dentro dos quais foram agrupados todos os municípios definidos no Atlas dos Territórios Rurais de 2004, pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). As análises consideraram dois períodos distintos: 2000 e 2010, sendo os dados detalhados para cada município dos territórios analisados.

¹ Mais detalhes ver Dalto (2014).

O IDS é um índice composto, obtido a partir da média das dimensões ou índices analisados: Índice Demográfico ou de População (IPOP), Índice de Bem-Estar Social (IBES), Índice de Desempenho Econômico (IECO), Índice de Meio Ambiente (IMA), Índice Político-Institucional (IPOI) e Índice de Desenvolvimento Cultural (IDC). O cálculo foi feito da seguinte forma:

$$IDS = (IPOP + IBES + IECO + IMA + IPOI + IDC)/6$$

O IDS varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo a zero, menor é o grau de sustentabilidade, e quanto mais próximo a 1, maior o grau de sustentabilidade. Esse também é o mesmo critério de análise das seis dimensões².

- a. Índice de População (IPOP): refere-se às características da população de cada município, como: faixa etária, sexo, localidade da moradia (campo ou cidade), bem como o dinamismo nestas localidades.

$$IPOP = (a + b + c + d + e)/5$$

em que: *a* = densidade demográfica (nº habitantes/km²); *b* = variação da população rural entre os anos de 2000 e 2010 (população rural 2010/população rural 2000 – 1); *c* = taxa de urbanização (população urbana/população total); *d* = razão entre população masculina e feminina (nº homens/nº mulheres); *e* = % da população acima de 60 anos (população > 60 anos/população total).

- b. Índice de Bem-Estar Social (IBES): diz respeito ao conjunto de seis variáveis que abordam de maneira generalizada aspectos relativos à situação de bem-estar de cada território, sendo obtido da seguinte forma:

$$IBES = (a + b + c + d + e + f + g)/7$$

em que: *a* = proporção de domicílios com instalação de energia elétrica (nº de domicílios com instalação elétrica de companhia distribuidora/nº total de domicílios); *b* = índice de analfabetismo³ (população > 15 anos, alfabetizada/ população > 15 anos); *c* = índice de envelhecimento⁴ (população < 15 anos/população > 60 anos); *d* = mortalidade infantil até 1 ano de idade (nº por mil nascidos vivos do município de residência da mãe); *e* = proporção de leitos hospitalares (nº de leitos disponíveis para atendimento pelo SUS/1000 habitantes); *f* = proporção de homicídios (nº de homicídios/100 mil habitantes); *g* = razão entre famílias atendidas por transferência de benefícios sociais e população total⁵.

² Foi feita a padronização dos índices em função de o indicador assumir valor positivo ou negativo, a partir da seguinte expressão: a) Relação Positiva: $I = \frac{x-m}{M-m}$; b) Relação Negativa: $I = \frac{M-x}{M-m}$. Em que: *I* = Índice de cada variável (indicador) da dimensão e de cada território analisado; *x* = Valor observado de cada variável relativa à região analisada; *m* = Valor mínimo observado entre os indicadores das regiões; *M* = Valor máximo observado entre os indicadores das regiões. A taxa de urbanização e a densidade demográfica foram definidas como variáveis positivas, pois, como os territórios estudados são rurais (ou pelo menos onde predominam elementos rurais), inferiu-se que maiores valores destas duas variáveis estejam associados a melhores condições de coesão social e infraestrutura. A variável que reflete a participação das transferências da União e dos estados, por sua vez, é uma relação negativa, uma vez que tende a refletir a dependência dos municípios aos repasses da União, e mesmo dos Estados, o que indica um grau menor de arrecadação tributária principalmente quanto à prestação de serviços (ISS) e à capacidade contributiva dos proprietários de imóveis urbanos (IPTU). As variáveis obtidas como razões (razão entre população masculina e feminina, participação das instituições governamentais e da sociedade civil nos Conselhos Territoriais e a razão entre a participação da agricultura e a soma dos demais setores na formação do PIB) foram calculadas dividindo-se o menor valor pelo maior, de modo que o resultado é sempre menor ou igual a um. Assim, a definição de uma relação positiva com o processo de desenvolvimento indica que valores mais elevados sugerem melhorias dos sistemas. Desta forma, ao se prezar o equilíbrio entre a atividade agrícola e os demais setores na formação do PIB em cada território, levam-se em conta a necessidade de diversificação das atividades produtivas e a menor vulnerabilidade das economias. As únicas variáveis consideradas como de negativas foram: mortalidade infantil e número de homicídios (na dimensão social), transferências intergovernamentais da União (dimensão político-institucional), e os índices Gini para renda e para a terra (dimensão econômica).

³ Sepúlveda propõe o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Educação (índice) aqui foi substituído pela taxa de analfabetismo em razão da falta de disponibilidade dos dados referentes ao ano de 2010.

⁴ Para essa variável era proposto o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Longevidade (índice), que foi substituída, para o ano de 2010, pela variável índice de envelhecimento.

⁵ Na transferência de renda para famílias foram consideradas as famílias atendidas pelo programa Bolsa Família (que substituiu os programas Bolsa Escola, Auxílio Gás e Bolsa Alimentação) e se tornou o principal programa de transferência de renda direta às famílias. Para compor o cálculo do ano de 2000, foram utilizados os dados de 2004 devido à disponibilidade.

- c. Índice de Desempenho Econômico (IECO): procura analisar o potencial e a capacidade produtiva de cada território em gerar riqueza. Foi calculado da seguinte maneira:

$$\text{IECO} = (a + b + c + d + e + f + g + h)/8$$

em que: a = IDH/Renda⁶; b = participação da agricultura no PIB (valor adicionado agricultura/PIB, subtraído o valor dos impostos sobre os produtos); c = índice Gini-Terra; d = índice Gini-Renda; e = razão entre estabelecimentos familiares e patronais (Σ Familiar ÷ Σ Patronal - n° de estabelecimentos, a área e o valor da produção); f = rendimento médio da produção agropecuária (R\$/ha); g = emprego na agropecuária; h = exportações (US\$ per capita).

- d. Índice de Meio Ambiente (IMA): esta dimensão permite a análise de requisitos básicos e essenciais para a avaliação do uso adequado do solo na produção de alimentos, assim como o nível de conscientização populacional no tocante à preservação e ao uso da terra, de forma a não comprometer esse recurso para as gerações futuras. É obtido da seguinte forma:

$$\text{IMA} = (a + b + c + d + e + f)/6$$

em que: a = drenagem dos solos; b = resistência à erosão; c = fertilidade dos solos⁷; d = abastecimento de água (n° de domicílios particulares com abastecimento de água pela rede geral/n° de domicílios);

⁶ IDH Renda foi recalculado pelas autoras, utilizando os dados dos municípios analisados. Para tanto, a renda *per capita* foi logaritimizada, adotando-se o seguinte cálculo: renda *per capita* de cada município e do território subtraída da menor renda *per capita* entre os municípios, dividida pela maior renda dos municípios subtraída da menor renda dos municípios. Para 2010 adotou-se como critério o município com o segundo maior PIB.

⁷ Os índices de qualidade de solo foram retirados do Atlas dos Territórios Rurais, refletindo diferentes características do solo; variam de 1 a 10 e foram determinados a partir dos atributos de perfis de solos oriundos de um banco de dados georreferenciado (CÓPER et al., 2005). O banco de dados contém as informações dos atributos de solo levantadas a partir de amostras analisadas em laboratório e observações de campo feitas em levantamentos oficiais (RADAM, EMBRAPA, EMATER).

e = esgoto sanitário (n° de domicílios com esgoto coletado/n° total de domicílios); f = tratamento/coleta de lixo (n° de domicílios com coleta de lixo/n° total de domicílios).

- e. Índice Político-Institucional (IPOI): mostra a capacidade, a participação e o poder que cada população tem de influenciar as decisões referentes às políticas públicas do governo. É calculado da seguinte forma:

$$\text{IPOI} = (a + b + c + d + e + f)/6$$

em que: a = comparecimento nas eleições⁸ (n° de votantes/n° de eleitores); b = n° de conselhos municipais⁹ (média ponderada); c = razão da participação nos conselhos¹⁰ (sociedade civil/governo); d = acesso à Justiça¹¹ (média ponderada); e = transferências inter-governamentais da União (total das transferências da União/receitas totais aos municípios); f = transferências intergovernamentais do estado (total das transferências do estado/receitas totais aos municípios)

⁸ O comparecimento às eleições levou em consideração o 1° turno das eleições presidenciais em 2002 e 2010.

⁹ Analisou-se a existência, para 2001, de conselhos de: educação, saúde, assistência social, criança, emprego/trabalho, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, política urbana, desenvolvimento econômico ou outros. Para o ano de 2009, observou-se a existência de conselhos de: políticas públicas, educação, criança, cultura, esporte, habitação, meio ambiente, saúde, transporte, segurança, direitos humanos, mulher, idoso, juventude, deficiente, LGBT e outros. As mudanças decorreram da extinção de conselhos, fusões e alterações nos órgãos.

¹⁰ Para a determinação da razão da participação nos conselhos, analisou-se apenas a existência ou não de paridade. Quanto ao ano de 2001, foi construída uma tabela com dados acerca da paridade, da existência de fundo e da realização de reuniões nos últimos 12 meses, sendo atribuído 0 para inexistência do critério e 1 para existência. Foi feita uma ponderação, atribuindo pesos para determinação do efetivo grau de influência do conselho na tomada de decisões. Para o ano de 2009, seguiu-se o mesmo procedimento, sendo acrescentado se o conselho era: deliberativo, fiscalizador, normativo ou meramente consultivo. Assim, analisou-se a paridade na composição destes conselhos (sociedade civil/governo) e o grau de participação dele na tomada das decisões políticas dentro do município.

¹¹ Foram considerados o acesso à Justiça no ano de 2001, a existência no município da Comissão do Consumidor; Juizado ou Tribunal de Justiça e a existência de conselho tutelar (Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA), tendo então sido estes os critérios de ponderação utilizados naquele momento, contudo, o conceito de acesso à Justiça modificou-se com o passar dos anos, conforme as mudanças de anseios da sociedade e da legislação. Para o ano de 2009, analisaram-se outros critérios: se o município era sede de comarca, se houve prestação de serviço de Defensoria Pública (artigos 5°, inciso LXXIV, e 134, da Constituição da República), ou outra assistência jurídica, juizado para atendimento de criança, adolescente (ECA), idoso (criação do Estatuto do Idoso) ou mulheres (edição da Lei Maria da Penha).

- f. Índice de Desenvolvimento Cultural (IDC): mostra o processo de integração populacional através do entretenimento e da utilização do espaço cultural como forma de interação e aprendizado. O cálculo foi feito da seguinte forma:

$$IDC = (a + b + c + d + e)/5$$

em que: *a* = bibliotecas; *b* = cinemas; *c* = ginásio de esportes; *d* = unidade de ensino superior¹²; *e* = clube. As variáveis dessa dimensão foram obtidas pela média entre a quantidade/capacidade de atendimento e o número de habitantes. A média foi ponderada atribuindo os valores de 0 para inexistência e 1 para existência.

As fontes dos dados utilizados neste trabalho foram: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – censo demográfico, censo agropecuário, cidades, Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA), banco de dados dos municípios, mapa da pobreza e desigualdade dos municípios brasileiros; DATASUS (dados do MS/SVS/DASIS – Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)) e Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc); Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia/Secretaria da Saúde do Estado da Bahia/Diretoria de Informação em Saúde (SEI/Sesab/DIS), Secretaria de Segurança Pública da Bahia (SSP-BA), Portal da Transparência do Governo Federal, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (Política Nacional de Desenvolvimento Humano - PNUD); Atlas dos Territórios Rurais; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico (Dieese); Ministério do Trabalho e Emprego/ Relação Anual de Informações Sociais/ Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (MTE/RAIS/Setre); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da

Fazenda; Tribunal Superior Eleitoral (TSE) – estatísticas, anuário estatístico das bibliotecas públicas do estado da Bahia 2010.

OS TERRITÓRIOS ANALISADOS POR DIMENSÕES

Dimensão populacional

De acordo com a Tabela 1, percebe-se que o Território Médio São Francisco foi o que apresentou, nos períodos analisados, a menor sustentabilidade sob o prisma do perfil populacional, 0,12 (2000) e 0,06 (2010), seguido de Irecê, diferentemente do Litoral Sul que apresentou os melhores índices, superando a média da Bahia. A Chapada Diamantina e o Semiárido obtiveram valores medianos. Comparando-se os índices populacionais de 2000 e 2010, quanto à taxa de urbanização e densidade demográfica, não houve alteração dessas variáveis. Salienta-se que, em regra, variações substanciais ocorrem em situações extremas, tais como: epidemias e catástrofes naturais de um lado ou de outro, forte incentivo à emigração por programas governamentais, abertura de grandes polos industriais ou agrícolas, descoberta de recurso natural de grande valia, o que não foi o caso nas regiões estudadas.

As maiores alterações ocorreram quanto à população com mais de 60 anos, verificando-se uma inversão entre os territórios da Chapada Diamantina e do Semiárido, e uma piora nos territórios do Médio São Francisco e do Litoral Sul.

O melhor índice populacional para o Litoral Sul decorreu da elevação da taxa de urbanização, densidade demográfica e razão entre população masculina e feminina. Todavia, esse território apresentou perda populacional e aumento na razão entre a população masculina e feminina. A partir desses dados, infere-se que vem ocorrendo um processo de piora gradativa, muito em virtude de motivos

¹² Observou-se a existência tanto de unidades de ensino pública, quanto privada, pois o estado reconhece não ser capaz de ofertar ensino superior público para todos os cidadãos, adotando políticas de financiamento como Prouni e FIES, para facilitar, à população de baixa renda, o ingresso no ensino superior.

Tabela 1
Índice populacional (IPOP) para os territórios rurais da Bahia

Indicadores	Territórios						
	Chapada Diamantina	Irecê	Litoral Sul	Médio São-Francisco	Semiárido	Total dos territórios	Bahia
2000							
Taxa de Urbanização (%)	0,14	0,68	1,00	0,17	-	0,55	0,94
Densidade demográfica (hab/km ²)	0,07	0,15	1,00	-	0,43	0,25	0,34
População com mais de 60 anos (%)	1,00	-	0,09	0,32	0,76	0,35	0,11
Razão População M/F	1,00	0,33	1,00	-	0,66	0,66	0,33
IPOP	0,55	0,29	0,77	0,12	0,46	0,45	0,43
2010							
Taxa de Urbanização (%)	0,17	0,61	1,00	0,12	-	0,52	0,95
Densidade demográfica (hab/km ²)	0,06	0,16	1,00	-	0,46	0,25	0,38
População com mais de 60 anos (%)	0,84	0,25	-	0,14	1,00	0,36	0,47
Razão População M/F	1,00	0,66	0,66	-	1,00	1,00	-
Varição da população rural (2000-2010)	0,54	1,00	-	0,98	0,81	0,58	0,51
Varição da população urbana (2000-2010)	0,84	0,40	-	0,69	1,00	0,33	0,64
Varição da população total (2000-2010) (%)	0,65	0,97	-	1,00	0,94	0,51	
IPOP (desconsiderando as variações)	0,51	0,42	0,66	0,06	0,61	0,53	0,45
IPOP (considerando as variações)	0,57	0,51	0,44	0,32	0,71	0,50	0,49

Fonte: Elaborada pelas autoras.

econômicos, como queda da produção cacaueteira, baixa produtividade agrícola, falta de investimentos públicos e de perspectiva no reaquecimento da atividade econômica a curto prazo, o que tem levado ao processo de urbanização e migração.

O Semiárido, mesmo tendo o terceiro índice populacional, apresentou valores mais equilibrados entre as variáveis, sendo o que exibiu a menor taxa de urbanização (o que, em termos de sustentabilidade, pode ser um fator positivo) e a maior taxa percentual de pessoas com mais de 60 anos de idade. A existência de pessoas idosas numa determinada localidade normalmente está ligada à existência de uma boa qualidade de vida, com oferta adequada de alimentos, serviços de saúde, água, esgotamento sanitário, entre outros. Não parece ser o caso do Semiárido, em que o índice pluviométrico anual, além de baixo, é irregular; mais de 70% das chuvas se concentram num curto espaço de tempo, ficando a maior parte do ano sem chover, o que inibe a atividade produtiva (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2011). A oferta de leitos hospitalares é também baixa, é forte a dependência

da população em relação aos programas assistencialistas do governo, e os serviços básicos são escassos (fornecimento de água encanada, coleta de lixo e disponibilidade de energia elétrica), parecendo mesmo romanésca a insistência do sertanejo em permanecer nesses locais.

Fato relevante foi o resultado negativo no tocante à variação populacional rural de 2000 a 2010, tendo havido uma diminuição de cerca de 8% dos moradores da zona rural, ao passo que, na zona urbana, se verificou um crescimento, indicando que, ao menos sob o aspecto populacional, essas áreas estão urbanizando-se, processo comum à medida que as regiões se desenvolvem.

Quanto ao Índice Populacional (2000 e 2010), desconsiderando-se a questão das variações populacionais nas áreas urbanas e rurais, as posições mantiveram-se praticamente inalteradas. Percebe-se que o Território da Chapada Diamantina manteve-se inalterado, enquanto o Litoral Sul, paulatinamente, apresentou queda nesse indicador, mostrando que não conseguiu acompanhar o crescimento dos demais territórios. O Médio São

Francisco, o Semiárido e Irecê apresentaram aumento tanto em relação aos anos anteriores, quanto comparados aos demais territórios. Se forem consideradas as variações populacionais, há um equilíbrio maior entre os territórios, havendo mais proximidade a índices indesejáveis e com maiores inversões nas posições entre os territórios entre os anos analisados.

Dimensão social

Sob o aspecto do índice de bem-estar dos territórios expresso na Tabela 2, Irecê foi o que apresentou, em 2000, os melhores resultados, decorrentes principalmente da maior quantidade de leitos hospitalares proporcionalmente à população, do número de domicílios com instalação elétrica e do menor índice de analfabetismo, seguido da Chapada Diamantina que se destacou principalmente na questão da segurança, com baixo índice de homicídios

e alto grau de longevidade da população. O pior indicador social, em 2000, ficou com o Médio São Francisco, que apresentou índices insatisfatórios em praticamente todas as variáveis. Em 2010 percebe-se que houve melhora, à exceção de Irecê e Médio São Francisco.

Observou-se que, entre avanços e recuos de 2000 a 2010, o resultado, de maneira geral, foi um maior equilíbrio entre os territórios. Pelos números totais, as melhoras ocorreram nas áreas de educação e saúde, havendo ainda que se buscarem melhores condições de segurança e geração de renda, para atingir melhor bem-estar para todos os territórios analisados e o estado.

Dimensão econômica

Na avaliação da estrutura econômica de 2000, o setor com maior geração de renda foi o da prestação de serviços, o que aconteceu em todos os

Tabela 2
Índice de Bem-Estar Social (IBES) para os territórios rurais da Bahia

Indicadores	Territórios					
	Chapada Diamantina	Irecê	Litoral Sul	Médio São-Francisco	Semiárido	Total dos territórios
2000						
Razão entre famílias atendidas por transferência de benefícios sociais e população total	0,83	0,83	1,00	0,83	-	0,50
Nº Leitos Hospitalares SUS (nº/1000 hab)	0,20	1,00	0,91	-	0,46	0,66
Nº Homicídios (nº/100000 hab)	1,00	0,73	-	0,84	0,91	0,50
Mortalidade infantil até 1 ano (nº por 1000 nascidos vivos)	0,20	0,70	-	0,29	1,00	0,24
Proporção de domicílios com instalação elétrica (%)	0,27	1,00	0,77	-	0,09	0,47
Envelhecimento (índice)	1,00	0,02	0,37	-	0,77	0,50
Analfabetismo (índice)	0,59	1,00	0,77	0,32	-	0,57
IBES	0,58	0,75	0,55	0,33	0,46	0,49
2010						
Razão entre famílias atendidas por transferência de benefícios sociais e população total	0,50	-	1,00	0,50	-	0,50
Nº Leitos Hospitalares SUS (nº/1000 hab)	0,55	0,69	1,00	-	0,44	0,53
Nº Homicídios (nº/100000 hab)	1,00	0,66	-	0,79	0,88	0,67
Mortalidade infantil até 1 ano (nº por 1000 nascidos vivos)	0,55	0,58	-	0,47	1,00	0,52
Proporção de domicílios com instalação elétrica (%)	0,42	1,00	0,45	-	0,46	0,47
Envelhecimento (índice)	0,73	0,31	0,43	-	1,00	0,60
Analfabetismo (índice)	0,68	0,99	1,00	0,19	-	0,66
IBES	0,63	0,60	0,55	0,28	0,54	0,56

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Tabela 3 Índice de desenvolvimento econômico para os territórios rurais da Bahia						
Indicadores	Territórios					
	Chapada Diamantina	Irecê	Litoral Sul	Médio São-Francisco	Semiárido	Total dos territórios
2000						
IDH Renda (índice)	0,34	0,15	1,00	0,22	-	0,34
Gini Renda (índice)	0,83	0,83	1,00	-	0,83	0,66
Gini Terra (índice)	-	0,60	1,00	-	0,73	0,46
Exportações (US\$ per capita)	-	-	1,00	0,22	0,18	-
Participação da Agricultura no PIB	1,00	0,49	-	0,75	0,13	0,27
Rendimento médio da produção agropecuária (R\$/km ²)	0,20	0,16	1,00	-	0,27	0,28
Razão = \sum Familiar + \sum Patronal						
Estabelecimentos	0,47	0,71	-	0,66	1,00	0,32
Área	0,21	0,73	-	0,21	1,00	0,31
Valor da produção	0,16	0,31	-	0,27	1,00	0,16
Emprego na Agropecuária (%)	0,96	0,32	1,00	0,42	-	0,78
Indicador Economia	0,42	0,43	0,60	0,27	0,51	0,36
2010						
IDH Renda (índice)	0,47	0,07	1,00	0,08	-	0,33
Gini Renda (índice)	0,66	0,66	-	1,00	1,00	0,66
Gini Terra (índice)	1,00	0,20	0,49	-	0,66	0,38
Exportações (US\$ per capita)	0,02	-	1,00	0,00	1,09	0,10
Participação da Agricultura no PIB	1,00	0,16	-	0,45	0,10	0,20
Rendimento médio da produção agropecuária (R\$/ha)	1,00	0,32	0,04	-	0,95	0,42
Razão = \sum Familiar + \sum Patronal						
Estabelecimentos	0,74	1,00	-	0,62	0,59	0,45
Área	0,38	0,68	-	0,64	1,00	0,46
Valor da produção	-	0,25	0,05	0,80	1,00	0,16
Emprego na Agropecuária (%)	1,00	-	0,41	0,26	0,13	0,40
Indicador Economia	0,63	0,33	0,30	0,39	0,65	0,36

Fonte: Elaborada pelas autoras.

territórios, porém, mais acentuadamente, no Litoral Sul que, em relação aos demais, era o mais urbanizado e com maior densidade demográfica. O setor agrícola, por sua vez, ganhou maior destaque na Chapada Diamantina e no Médio São Francisco, exatamente os territórios rurais com maior indicativo da existência de latifúndios.

Importante apontar que a Chapada Diamantina e o Médio São Francisco registraram em 2000 baixos índices de urbanização e menor densidade demográfica. Esses resultados levam a um indicativo de que neles predominava a agricultura do tipo patronal, caracterizada pela existência de latifúndios. Outro aspecto em comum que confirma a vocação agrícola destes territórios foi o baixo PIB advindo da indústria.

O PIB da indústria do estado da Bahia foi superior ao de todos os territórios, ao mesmo tempo em que o da agricultura foi menor, ratificando o perfil rural dos territórios em análise. Entre os territórios analisados, o que apresentou melhor PIB na indústria foi também o Litoral Sul, seguido pelo Semiárido. Importante polo industrial no Litoral Sul encontra-se no município de Ilhéus, dedicado especialmente à tecnologia da informação. O território com pior PIB *per capita* foi o Semiárido, que atingiu menos que a metade do PIB *per capita* do estado. O que apresentou o melhor resultado entre os territórios foi o Litoral Sul que, mesmo assim, sequer atingiu a média estatal. Esses valores apontam no sentido de maior grau de pobreza nessas regiões em relação a todo o estado.

No que tange ao PIB percentual do setor de serviços, verifica-se que, em 2010, todos os territórios, exceto a Chapada, superaram o Litoral Sul, que, por sua vez, aumentou a participação do PIB industrial na composição de sua riqueza, confirmando o processo de urbanização crescente e maior equilíbrio na distribuição do PIB.

O PIB *per capita* também cresceu em todos os territórios, no comparativo com o ano anterior, evento considerado esperado pelo próprio crescimento econômico ocorrido em todo o país. No comparativo, os territórios mantiveram as mesmas posições ocupadas em 2000, indicando que não houve nenhum evento (implantação de grandes indústrias ou de empreendimentos) capaz de alterar o quadro anteriormente apresentado. Houve, nos últimos dez anos, um aumento relevante do PIB em todos os territórios.

Quanto à análise dos territórios em 2010, ocorreu uma diminuição do percentual do PIB da agropecuária em todos eles, com expansão do PIB do setor de serviços. Pontua-se que esta mudança pode ser considerada normal, haja vista que foi consequência do processo de crescimento e urbanização pelo qual passaram. Comparando-se os territórios entre si, os desempenhos permaneceram os mesmos, não havendo, portanto, perdas suficientes para alteração das posições ocupadas em 2000.

O índice de Gini Terra mostra grande concentração das terras nos territórios da Chapada Diamantina e do Médio São Francisco e menor concentração no Litoral Sul e no Semiárido (Tabela 3). O primeiro em razão de um equilíbrio maior da quantidade de estabelecimentos e da área destes, o segundo mais especificamente em razão das áreas.

O IDH Renda possui relação direta com o PIB *per capita*, o que traduz o fato de o Território Litoral Sul aparecer, em 2000, com o melhor índice nesta variável, quase que o dobro dos demais, no

mesmo período em que o Semiárido apresentou o pior resultado. Este indicador é melhor analisado se comparado com outro, o Gini Renda, isso porque, desta forma, leva-se em conta não apenas a quantidade de renda do território, como também quem se encontra essa renda. Avaliando-se os dois indicadores em conjunto, em 2000, concebe-se que

o Litoral Sul possuiu equidade na distribuição da renda e da terra comparativamente aos demais territórios, inclusive explicando o fato de ser o território cuja razão entre a população dependente de apoio por meio de programas como Bolsa Família e a população total ser a menor.

O Médio São Francisco foi o que apresentou a maior concentração de renda e também de terra, o que fez com que a população demandasse maior quantidade de apoio dos programas do governo federal, como o Bolsa Família. O Semiárido foi o território com o menor IDH Renda, sendo também o com maior demanda de apoio financeiro às famílias por meio de programas governamentais. Há de se apontar ainda que foi o segundo com menor concentração de terras, reforçando o entendimento de que se trata de um território com maior índice de estabelecimento agropecuários do tipo familiar. O Território da Chapada Diamantina também caracterizou-se como de alto índice de concentração de renda e de terra, possivelmente reflexo do número de latifúndios patronais. Ademais com o segundo maior índice de renda, concentrada nas mãos de pequenos grupos.

Indicador que merece investigação mais acurada é o referente às exportações. Para essa variável, o Território Litoral Sul obteve resultado muito dispare em relação aos demais, em parte por ser, entre os territórios, aquele que possui porto internacional, aeroporto e rodovias federais que entrecortam o município de Ilhéus, o que facilita o escoamento da produção, muitas vezes registrada como proveniente deste município. A Chapada Diamantina

O índice de Gini Terra mostra grande concentração das terras nos territórios da Chapada Diamantina e do Médio São Francisco

não registrou qualquer valor em termos de exportação, ainda que tenha sido o segundo território na produção agrícola. Pode-se inferir que a produção local tem como destino o mercado interno. Outro território que não registrou valores em termos de exportações foi Irecê, contudo, ao contrário da Chapada, os valores da produção agrícola foram inferiores aos deste território. A queda das exportações experimentada no Litoral Sul é mais um indicativo do empobrecimento deste território, que diminuiu seu IDH, aumentou a concentração da renda, reduziu sensivelmente a participação da agricultura na formação do seu PIB, reforçando a decadência do setor nesse território, que empobreceu após a crise cacauêira.

As exportações pouco mudaram nos últimos dez anos. O Território Litoral Sul é ainda o que mais exporta, apesar da sensível queda nos valores, tendo o mesmo fenômeno sido registrado no Território de Irecê. Em contrapartida, o Semiárido avançou sobremaneira no processo de exportação, principalmente pelo aumento do rendimento médio da produção agropecuária, tal qual a Chapada Diamantina, que conquistou melhora, já que, em 2000, **não apresentou** qualquer valor para essa variável.

Analisando-se os territórios sob o ponto de vista da distribuição dos empregos em 2000, percebe-se que Litoral Sul, Chapada Diamantina e Médio São Francisco concentram maior parte da mão de obra formal nos setores de serviços e agricultura. Esse evento era esperado, visto que, no caso do primeiro território, este possuía uma grande quantidade de estabelecimentos patronais e, no caso dos dois últimos, uma estrutura fundiária caracterizada por latifúndios que, por serem em sua maioria registrados como empresas, efetivamente registraram ao menos parte de seus empregados. O Semiárido, muito em razão de o setor agrícola ser caracterizado pela mão de obra familiar, foi o que apresentou a menor quantidade de pessoas empregadas nesse setor. Por sua vez, foi o que teve mais empregados no setor industrial em termos relativos, em especial na indústria de

transformação e na extrativa. Irecê caracterizou-se pelo número de empregos no comércio.

Pelos dados obtidos em função das razões expostas, o Litoral Sul obteve o melhor indicador de sustentabilidade na economia (Tabela 3), principalmente quanto a: maior renda da população, menor concentração de renda, maior quantidade de exportações e melhor rendimento da produção agropecuária, apesar de não apresentar o solo mais fértil, o que foi compensado pelo clima tropical úmido, média pluviométrica de 2045,8mm/ano, e por maiores investimentos no comparativo com os demais. Por sua vez, devido às características monopolistas no setor agrícola, o Médio São Francisco obteve o pior indicador.

Resultados próximos apresentaram a Chapada Diamantina e Irecê, ambos com médio índice de concentração de renda, o primeiro com alto índice de concentração de terra, porém com melhores indicadores quanto à renda populacional e ao número de empregos na agricultura. Irecê conseguiu melhores resultados quanto à razão entre os estabelecimentos familiares e patronais. Ambos os territórios não registraram exportações.

O valor médio da produção dos estabelecimentos familiares e também patronais cresceu. O Território Litoral Sul, refletindo o crescente processo de urbanização e empobrecimento da população rural, apresentou o pior resultado em termos de rendimentos familiares. Irecê, que tinha o pior rendimento médio em 2000, apresentou o terceiro melhor rendimento em 2010. A Chapada Diamantina saiu de R\$ 1,40 milhão para R\$1,46 milhão, tendo alcançado o melhor valor médio. O Semiárido, que tinha rendimento de R\$ 1,16 milhão, passou para R\$ 1,39 milhão, tendo subido para o segundo lugar entre os territórios. O Médio São Francisco manteve seu desempenho.

No caso dos rendimentos patrimoniais, a Chapada registrou queda de R\$ 8,64 milhões, ainda assim apresentou o melhor resultado. Em Irecê, a queda na produção média foi ainda maior, cerca de R\$ 8,9 milhões, e, no Litoral Sul, foi registrado

o pior resultado, com queda de R\$ 12,09 milhões, confirmando o declínio da monocultura ali presente. O Médio São Francisco registrou a queda mais drástica na produção, de R\$ 15,28 milhões, e no Semiárido a baixa foi de R\$ 7,34 milhões.

Importante pontuar que a média da área dos estabelecimentos familiares aumentou em todos os territórios, e também a média da área dos estabelecimentos patronais. Na Chapada, a área média dos estabelecimentos, que era de 215 km², passou para 378,23 km²; Irecê passou de 172,78 km² para 220,26 km²; o Médio São Francisco, que apresentou maior concentração, saiu de 267,86 km² para 751,59 km², e o Semiárido, de 84,94 km² para 201,60 km². O único território que registrou redução na média das áreas dos estabelecimentos patronais foi o Litoral Sul, que saiu de 117,78 km² para 79,31 km².

Verificou-se, em 2010, avanço no IDH Renda, reflexo do aumento do PIB. O Litoral Sul foi o único em que houve redução do IDH em relação ao registrado anteriormente, além disso, obteve o maior índice de Gini Renda, informando que, além de a renda ter diminuído, encontrava-se concentrada, havendo inversão do quadro observado em 2000. No entanto, o território registrou o melhor IDH Renda. O Semiárido continua com o pior indicador, apesar de ter registrado menor concentração de renda, o que revela um quadro de pobreza generalizada. Nesse território, houve aumento da renda média por área dos estabelecimentos familiares e decréscimo na renda dos estabelecimentos patronais, o que ajuda a entender a diminuição do Gini Renda.

Ocorreu maior mudança na distribuição dos empregos, o que refletiu em alterações na economia. Na Chapada houve efetivamente perda de postos de emprego no setor da indústria. A agricultura não sofreu redução no número de vagas, contudo, percentualmente passou a empregar menos que os setores de comércio e serviços, tendo estes registrado as maiores ofertas. Percentualmente, a perda foi de 21,03%. Nos demais

territórios, ocorreram perdas percentuais do emprego nos setores da indústria e, mais sensivelmente, da agricultura. Na indústria não houve perda real de vagas, que se mantiveram em Irecê e aumentaram nos demais territórios, diversamente do que aconteceu com a agricultura, em que houve perda real de postos. A mão de obra deslocou-se para os setores de comércio e serviços. Entre os territórios, Irecê foi o que registrou maior perda percentual de empregos na agricultura, cerca de 88,20%, ao passo que, no Litoral Sul, a perda foi de 60,47%; no Médio São Francisco, de 70,56%, e no Semiárido, de 79,85%.

O acelerado processo de urbanização, a perda nas exportações, o empobrecimento e a relativa concentração de terra fizeram com que o Território Litoral Sul perdesse, nos últimos anos, sustentabilidade, ficando com o pior indicador em 2010, sendo que, outrora, havia obtido o melhor resultado entre todos. O Semiárido, que em 2000 havia apresentado o segundo melhor indicador de sustentabilidade, em 2010, em decorrência principalmente da diminuição na concentração da renda e da terra, apesar de manter o pior IDH Renda e o aumento das exportações, passou a apresentar o melhor indicador de desenvolvimento econômico. A Chapada Diamantina e o Médio São Francisco também melhoraram seus indicadores, no caso do primeiro principalmente pela diminuição na concentração de terras, lembrando que o território era, em 2000, caracterizado por apresentar alto índice de concentração de terra, fator que foi suavizado com o aumento do número e da área média das propriedades familiares. Além disso, o território passou a registrar exportações e foi o que menos perdeu empregos na agropecuária. O território de Irecê não exportou e apresentou o pior IDH Renda, apresentando a maior perda de empregos na agricultura, que passou a contribuir pouco na formação do PIB. O que aparentemente tem ocorrido nesse território é o aumento de estabelecimentos do tipo familiar, o que, de certa forma, explica o resultado obtido.

Dimensão ambiental

Nessa dimensão, o Território de Irecê em 2000, apesar de ser entre todos o que tinha maior quantidade de domicílios com água fornecida por companhia de abastecimento, foi o segundo pior em esgotamento sanitário por rede geral ou pluvial ou fossa séptica. O melhor desempenho foi do Litoral Sul, em que houve maior equilíbrio entre o número de domicílios atendidos com água tratada e coleta de esgoto; no Semiárido houve menor disponibilização desses recursos à população.

Pontua-se que, em 2000, em todos os territórios, era muito baixo o percentual de domicílios que dispunham de esgotamento sanitário (média de 28,65% dos territórios), diminuindo e mesmo impossibilitando o tratamento e o reuso das águas, pondo-se como emergencial o investimento de recursos nesse sentido (Tabela 4). A prática comum dos municípios era de interligar o esgoto doméstico à rede de drenagem pluvial, ou o emprego de fossas sumidouro para o esgoto primário e o lançamento das águas servidas a céu aberto. Há de se

mencionar que, em 2000, na Chapada Diamantina, 42,25% dos domicílios não tinham qualquer espécie de esgotamento sanitário. Os números eram 35,85% em Irecê, 25,12% no Litoral Sul, 43,63% no Médio São Francisco e 49,23% no Semiárido. Em 2010, esses valores foram de 13,93% na Chapada, 5,77% em Irecê, 8,75% no Litoral Sul, 17,91 %, no Médio São Francisco e 20,68% no Semiárido.

Outro ponto crítico deste indicador foi a coleta de lixo por meio de empresa coletora ou caçamba, disponível em menos de 50% na média dos territórios. A coleta de lixo é um meio que torna possível a realização de seleção do lixo doméstico para posterior reciclagem, caso não haja no município postos de trocas, postos de entrega voluntária, programas internos de coleta seletiva ou veículos coletores porta a porta. Assim, esse indicador, apesar de importante, deve considerar, além da coleta em si, a existência no município de programa de reciclagem, este último não analisado neste estudo.

A análise da dimensão ambiental dos territórios em 2000 mostra que o Litoral Sul apresenta-se melhor entre os analisados, ao passo que o Território

Indicadores	Territórios					
	Chapada Diamantina	Irecê	Litoral Sul	Médio São-Francisco	Semiárido	Total dos territórios
2000						
Abastecimento de Água (% de domicílios)	0,64	1	0,72	0,7	0	0,6
Esgoto Sanitário - rede pluvial e geral (% de domicílios)	0,15	0,07	1	0	0,37	0,52
Destino do Lixo - Serviço de coleta (% de domicílios)	0,05	0,38	1	0	0,01	0,49
Drenagem dos solos (DS) (índice)	1	0,11	0,11	0,44	0	0,11
Resistência à Erosão (RE) (índice)	0	1	0	1	1	0,5
Fertilidade dos solos (FS) (índice)	0	0,53	0,35	0,5	1	0,53
IMA	0,31	0,51	0,53	0,44	0,4	0,46
2010						
Abastecimento de Água (% de domicílios)	0,5	1	0,5	0,24	0	0,89
Esgoto Sanitário - rede pluvial e geral (% de domicílios)	0	0,07	1	0,04	0,42	0,62
Destino do Lixo - Serviço de coleta (% de domicílios)	0	0,74	1	0,17	0,31	0,9
Drenagem dos solos (DS) (índice)	1	0,11	0,11	0,44	0	0,11
Resistência à Erosão (RE) (índice)	0	1	0	1	1	0,5
Fertilidade dos solos (FS) (índice)	0	0,53	0,35	0,5	1	0,53
IMA	0,25	0,57	0,49	0,4	0,46	0,59

Fonte: Elaborada pelas autoras.

da Chapada Diamantina apresenta-se pior, o que pode estar refletindo variáveis relativas à erosão e à fertilidade do solo, muito provavelmente pelo ciclo da mineração nos séculos XVIII e XIX.

No comparativo com o ano de 2010, observa-se que houve considerável aumento do número de domicílios com acesso à água tratada por meio de companhia de abastecimento, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Na Chapada, os aumentos foram de 19,31%, 19,16%, e 31,35%; em Irecê, de 16,78%, 109,63% e 58,43%; no Litoral Sul, de 15,25%, 17,34% e 26,11%; no Médio São Francisco, de 7,4%, 219,38% e 54,01%; no Semiárido, de 45,22%, 52,44% e 66,82%, respectivamente, de forma que, no confronto entre os anos, os maiores acréscimos foram no abastecimento de água e coleta de lixo no Semiárido e na ampliação da rede de esgoto no Médio São Francisco.

Em percentuais, apesar de o Semiárido ter sido, entre os territórios analisados, o que mais expandiu a oferta de água, ainda permanece, desde 2000, o que possui menos domicílios beneficiados com este serviço, por razões geográficas amplamente conhecidas. Ainda sob esse aspecto, a única alteração ocorrida em relação ao período anterior foi a ascensão do Território da Chapada Diamantina que ultrapassou o Médio São Francisco em proporção de domicílios abastecidos por companhia distribuidora. Ademais, os territórios permaneceram nas mesmas posições que ocupavam, podendo este ser um importante indicativo da melhora deste território também no rendimento médio da produção agrícola.

No tocante ao esgotamento sanitário, os investimentos no Médio São Francisco fizeram com que este território melhorasse no comparativo e superasse a Chapada Diamantina, que figura agora como pior entre eles, tendo sido superada também por Irecê. Apesar do pouco crescimento, o Litoral Sul é ainda o território com melhor resultado percentual. A soma dos territórios também cresceu em 47,12%, maior que o estado, que apresentou crescimento de 31,55% neste quesito.

O Litoral Sul foi o que menos cresceu na oferta do serviço de coleta de lixo, mas, apesar disso, é o que ainda possui maior porcentagem de domicílios que gozam deste benefício. A Chapada Diamantina foi o penúltimo em crescimento e, assim, passou a ter o pior indicador entre todos. Com a maior ampliação, nos últimos dez anos, o Semiárido passou a ter o terceiro melhor desempenho.

Avaliando-se o indicador ambiental dos territórios em 2010 e comparando com o ano de 2000, Irecê foi o que apresentou melhor resultado, superando o Território Litoral Sul, que era o mais bem ranqueado em 2000. O saldo positivo foi impulsionado pelas variáveis abastecimento de água e resistência à erosão de solo, entretanto, o território tem muito o que desenvolver quanto à ampliação de serviços de esgotamento sanitário e destinação de lixo. O Litoral Sul, que detinha o melhor resultado entre os territórios em 2000, em razão da queda na proporção de domicílios abastecidos por água encanada, desceu para a segunda posição. Quanto a essa região, o indicador a ser melhorado refere-se à resistência à erosão e fertilidade dos solos.

O Semiárido detém o terceiro melhor índice ambiental, motivado especialmente pela qualidade de seu solo que, no comparativo com os demais, apresentou melhor resistência à erosão e fertilidade. O Médio São Francisco possui baixos indicadores de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, o que comprometeu seu desempenho. Por fim, a Chapada Diamantina obteve o pior índice ambiental, motivado principalmente pela baixíssima oferta de água potável às comunidades, assim como de coleta de esgoto.

No quadro referente aos Índices de Meio Ambiente, verifica-se perda na sustentabilidade em relação a essa dimensão. Os territórios da Chapada Diamantina, do Litoral Sul e do Médio São Francisco sofreram reduções em seus indicadores que acabaram comprometendo o desempenho geral.

Apesar da proposta de adoção do Índice de Desenvolvimento Sustentável como critério para o repasse dos recursos advindos do ICMS ecológico,

entende-se que essa política deve levar em consideração também a existência e o grau de preservação das Unidades de Conservação (UC) nos territórios. A Chapada Diamantina possui unidades de uso sustentável (as várias APA, uma Área Estadual de Relevante Interesse Ecológico e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Fazenda Córrego dos Bois, além de unidades de proteção integral. Irecê possui poucas UC, restringindo-se a poucas APA. O Litoral Sul é o território com a maior quantidade de UC, entre as APA, RPPN, reservas ecológicas, parque estadual (Serra do Conduru), parque municipal (Boa Esperança), reserva extrativista (Canavieiras), refúgio de vida silvestre (Una), reserva ecológica (Una), reserva natural (Serra do Teimoso) e estação ecológica estadual (Wenceslau Guimarães). O Médio São Francisco dispunha de poucas UC, resumindo-se à APA das Dunas e Veredas, e algumas RPPN. E o Semiárido é, entre todos, o que menos dispõe de UC, contando apenas com as RPPN, a Fazenda Morrinhos e a Fazenda Plabas.

Dimensão político-institucional

Sob essa ótica, sopesando os dados referentes aos comparecimentos nas eleições de 2002, que definiram o cargo de presidente da República no Brasil, o Território Litoral Sul foi o que apresentou a menor porcentagem de presença, valor relativamente baixo, posto que, além de ser o território mais urbanizado, era o de maior densidade demográfica. O Semiárido, mesmo sendo o menos urbanizado, foi o que apresentou maior porcentagem de comparecimento. No período estudado, o estado da Bahia obteve um total de presença de 74,69%, enquanto que, no país, a presença foi de 82,26%.

Avaliou-se ainda a existência de conselhos municipais que têm por objetivo aumentar a participação popular na gestão pública para que haja um melhor atendimento à comunidade. Em 2000, os conselhos de Saúde eram maioria em todos os territórios, presentes em 24 municípios da Chapada,

dos quais, apesar de todos serem paritários e terem realizado reuniões nos últimos 12 meses, apenas 14 possuíam fundo de participação. Em Irecê, os conselhos de Saúde estavam presentes em 19 municípios, todos paritários e ativos, dos quais 12 possuíam fundo de participação. No Litoral Sul, existiam 40 conselhos, sendo 38 paritários, 39 ativos e 28 com fundo de participação. No Médio São Francisco eram 16, todos paritários e ativos, dos quais nove possuíam fundo de participação, e, por fim, no Semiárido eram 20, todos ativos, 19 paritários e sete dotados de fundo de participação.

Em seguida aos conselhos de Saúde, havia os conselhos municipais de Assistência Social, 113 dos 122 municípios analisados, sendo 24 na Chapada Diamantina, 19 no Território de Irecê, 39 no Litoral Sul, 15 no Médio São Francisco e 16 no Semiárido. Destes, 96,46% encontravam-se ativos, tendo realizado ao menos uma reunião nos últimos 12 meses; 96,33% eram paritários e apenas 45,13% possuíam fundo de participação. Com números próximos estavam os conselhos de Educação. O Conselho Municipal do Meio Ambiente estava presente em dez municípios da Chapada Diamantina, três em Irecê, 17 no Litoral Sul e seis no Médio São Francisco, ou seja, em apenas 31,96% dos municípios de todos os territórios. Destes, 79% estavam em funcionamento nos últimos 12 meses, 77% eram paritários e apenas 28,2% possuíam fundo de participação. Em menor quantidade existiam outros conselhos como o da Criança, do Trabalho e Emprego, Turismo, Cultura, etc.

Quanto ao acesso à Justiça, verifica-se que, em 2000, em todos os territórios a população carecia de maior acesso à prestação judiciária na resolução de seus conflitos. Analisou-se se nos territórios existia a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), o antigo Tribunal ou Juizado de Pequenas Causas e o Conselho Tutelar. Destes, no Território da Chapada Diamantina havia apenas Conselho Tutelar em cinco municípios, não havendo CDC ou Juizados de Pequenas Causas. No território de Irecê, havia um Juizado Especial de Pequenas Causas e sete

conselhos tutelares. No Litoral Sul, território com melhor indicador relativo, havia sete CDC, quatro juizados especiais e 17 conselhos tutelares. No São Francisco, uma CDC e quatro conselhos tutelares, e finalmente, no Semiárido, havia dois juizados de Pequenas Causas e 11 conselhos tutelares.

Avaliando-se os repasses dos estados e da União aos municípios, no somatório, 95,01% da renda dos municípios do Território da Chapada Diamantina decorria desses repasses. Em Irecê, o grau de dependência era de 92,77%; no Litoral Sul, de 90,65%; no Médio São Francisco, de 93,24%, e no Semiárido, de 90,87%, isso significa que menos de 10% das receitas correntes dos municípios eram advindas de suas próprias arrecadações. A explicação para o alto grau de dependência financeira dos estados-membros e municípios em relação à União encontra-se na Constituição Federal, que concentrou maior parte e os mais importantes tributos nas mãos do poder federal.

O Semiárido foi o que, em 2000, apresentou melhor indicador político institucional (Tabela 5), muito impulsionado pelo maior comparecimento da população nas eleições. Apesar de ser o território com maior número proporcional de conselhos municipais, possuía menor número de conselhos paritários e, além disso, foi o segundo em garantia de acesso à Justiça e o que menos recebeu recursos do estado. O Médio São Francisco, mesmo não tendo o pior indicador em nenhuma das variáveis que compõem o índice, foi o que apresentou menor sustentabilidade. Esse território apresentou vulnerabilidades no número de conselhos municipais, na garantia de acesso à Justiça e na dependência dos recursos federais.

O Território Litoral Sul obteve o segundo melhor desempenho, porém seu índice foi caracterizado por indicadores extremos, pois apresentou maior número proporcional de conselhos municipais, sendo o menor em paridades. Nele, a renda

Tabela 5
Índice Político-Institucional (IPOI) para os territórios rurais da Bahia

Indicadores	Territórios					
	Chapada Diamantina	Irecê	Litoral Sul	Médio São-Francisco	Semiárido	Total dos territórios
2000						
Comparecimento nas eleições (% de comparecimento)	0,67	0,87	0	0,36	1	0,46
Nº de Conselhos Municipais (média ponderada)	0,76	0,36	1	0,05	0	0,55
Razão Participação nos Conselhos Territoriais (Razão Soc. Civil/ Governo)	0,68	0	0,07	0,56	1	0,38
Acesso à Justiça (média ponderada - escala 0 a 3)	0	0,42	1	0,24	0,93	0,59
Transferências Intergovernamentais da União (% da Receita Orçamentária)	0	0,22	1	0,11	0,07	0,47
Transferências Intergovernamentais do Estado (% da Receita Orçamentária)	0,39	0,52	0	0,57	1	0,38
IPOI	0,42	0,4	0,51	0,31	0,67	0,47
2010						
Comparecimento nas eleições (% de comparecimento)	1	0,71	0,2	0	0,48	0,41
Nº de Conselhos Municipais (média ponderada)	0,31	0	1	0,51	0,58	0,56
Razão Participação nos Conselhos Territoriais (Razão Soc. Civil/ Governo)	0,66	0,27	0,58	0	1	0,54
Acesso à Justiça (média ponderada - escala 0 a 6)	0,04	0	1	0,09	0,52	0,44
Transferências Intergovernamentais da União (% da Receita Orçamentária)	0	0,09	1	0,98	0,86	0,7
Transferências Intergovernamentais do Estado (% da Receita Orçamentária)	0,56	0	0,29	0,87	1	0,64
IPOI	0,43	0,18	0,68	0,41	0,74	0,55

Fonte: Elaborada pelas autoras.

dos municípios configurou-se principalmente a partir de recursos advindos da União, por meio dos repasses tributários, o que deu à população melhores condições de acesso à Justiça. A Chapada Diamantina e Irecê apresentaram performances semelhantes em termos de resultado final, sendo que, no caso do primeiro, as questões a serem melhoradas são o acesso da população às instâncias jurisdicionais e a dependência em relação aos recursos federais. Quanto ao segundo, o ponto crítico é a participação equânime da população nas decisões dos conselhos municipais.

Avançando-se para a análise dos dados de 2010, percebe-se que houve, de maneira geral, aumento quanto à presença e à participação no processo eleitoral ocorrido neste ano, média de 10,6% nos territórios. Em termos percentuais, o território com maior avanço foi o Litoral Sul, com aumento de 14,14%, e o que menos cresceu foi o Semiárido, com acréscimo de apenas 5,95%. Com esse crescimento, o Território Litoral Sul deixou de ser o que apresentava pior resultado quanto a esta variável, e o Semiárido, que em 2000 apresentava o melhor indicador, com o baixo crescimento caiu, em 2010, para a terceira posição entre os territórios. A Chapada Diamantina, que em 2000 tinha o terceiro melhor resultado, em 2010, em virtude do aumento de 11,74%, passou a ser o território com maior porcentagem de comparecimentos às eleições, significando maior participação da população nos rumos políticos do território e do país. Os demais territórios, Irecê e Médio São Francisco, obtiveram aumento de 8,28% e 9,34% respectivamente, o que acarretou na manutenção do segundo melhor indicador pelo primeiro e na queda de quarto para último lugar do segundo. Nessas mesmas eleições (2010), o eleitorado da Bahia obteve comparecimento de 78,44%, um aumento de 5,02% em relação às eleições de 2000. As razões para esses crescimentos podem ter relação com a ampliação dos conhecimentos da população acerca do processo democrático, com aumento das informações e da

estrutura do sistema eleitoral, que tem permitido acesso ao sistema de votação a comunidades mais distantes.

Na avaliação acerca da participação da população nas tomadas de decisões locais por meio dos conselhos municipais pode-se, a partir dos dados levantados, inferir que, no Território da Chapada Diamantina, houve diminuição no número de conselhos municipais, de 115 para 99, mas que, apesar disso, a participação efetiva destes conselhos nas tomadas de decisões aumentou. Verificou-se ainda se os conselhos tinham funções consultivas, deliberativas, normativas, fiscalizadoras, se eram paritários e também se dispunham de fundo financeiro. Sob essa ótica, na Chapada, houve paridade de 97,98% em termos de razão entre membros da sociedade civil e representantes governamentais nos conselhos, e um grau de 78,06% de influência destes nas tomadas de decisões. Em Irecê verificou-se também decréscimo na quantidade de conselhos, de 83 para 70, por sua vez, a paridade na composição de seus membros aumentou, de 81,57% para 97,98%, e, além disso, o grau influência foi de 86,53%. No Litoral Sul, no Médio São Francisco e no Semiárido, o evento foi o inverso, houve aumento no número de conselhos, no primeiro de 200 para 204, no segundo de 61 para 68 e no terceiro de 75 para 87. Além disso, os graus de paridade também aumentaram 18,15%, 4,97% e 4,28%, respectivamente. Por fim, a influência medida dos conselhos foi de 77,61% no Litoral Sul, 81,72% no Médio São Francisco e 82,18% no Semiárido.

Para 2010, em virtude das mudanças na concepção de justiça e acesso a esta, averiguou-se se os municípios eram sedes de comarca, se dispunham de serviço de defensoria pública, juizado ou vara especializada de atendimento às causas ligadas aos interesses da criança, dos idosos e da mulher. Sob esse aspecto, mesmo tendo ampliado a quantidade de órgãos a observar, os territórios, de maneira geral, melhoraram seus

indicadores. Na Chapada Diamantina, 15 municípios são sedes de comarca, 16 possuem defensoria pública e assistência jurídica, três possuem juizado especializado nas causas da infância e juventude e, em um município (Araci), há atendimento especial à mulher e ao idoso. Guardadas as devidas cautelas, houve uma melhora de 442,85%, o que representou avanço também no comparativo com os demais territórios. O Litoral Sul continuou apresentando as melhores médias, com 0,49, na escala de 0 a 6, o que significou uma melhora de 113%. A melhora no Médio São Francisco foi de 290%, e, no Semiárido, de 100%. Em Irecê, 14 municípios são sedes de comarca, 13 possuem defensoria pública, cinco têm juizados da infância e juventude e apenas um possui juizado especial de violência contra a mulher, não havendo em nenhum deles juizado especial para atendimento ao idoso. Nesse território, a melhoria foi de 184% em relação ao ano anterior, mas, apesar dessa significativa melhora, em 2010 apresentou o pior resultado entre os cinco territórios. Quanto a essa variável, entre os dados levantados, a situação de ser sede de comarca foi o que elevou os indicadores dos territórios, o que, indubitavelmente, representou grande passo na busca pela justiça. Por sua vez, mostra-se necessário maior avanço em termos de implantação de juizados especializados no atendimento de crianças e adolescentes, uma vez que, no comparativo com as leis que preveem juizados de atendimento à mulher (Lei 11340/06) e ao Idoso (Lei 10741/03), essa é uma demanda mais antiga.

Acerca dos percentuais de repasses da União e dos estados em relação ao orçamento dos municípios, ocorreu redução, o que representa gradativa diminuição da dependência dos municípios, que passaram a arrecadar mais com os próprios tributos, principalmente com o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) – uma vez que foi o ramo da economia que mais cresceu nos últimos anos –, e/ou obtiveram mais recursos por meio de investimentos próprios. Em

termos de redução da dependência de transferência dos recursos, o Território do Semiárido é o que apresentou orçamento com a menor porcentagem advinda dos repasses: 58,43%. Em seguida, o Médio São Francisco com 58,48%, o Litoral Sul com 62,82%, a Chapada Diamantina com 68,25% e, em último, Irecê com 71,92%. Esses dados possuem dois lados a serem averiguados. Primeiro, o valor a ser repassado pela União e principalmente pelo estado é constituído também por parcela de tributos de competência e arrecadados por aqueles entes e em parte são devolvidos aos municípios, na proporção da arrecadação, assim, essa ordem pode representar exatamente o poderio de compra e a renda da população destes territórios. Segundo, esses dados podem representar que a arrecadação direta realizada por meio dos tributos propriamente municipais, assim como os investimentos financeiros municipais, apresentou grande melhora.

Esse quadro é completado com os investimentos feitos diretamente pela União por meio de ações governamentais. O Semiárido foi, entre todos os territórios, o que mais recebeu esses investimentos diretos; o Médio São Francisco veio em seguida; o Litoral Sul foi o terceiro a receber esses investimentos; Irecê, o quarto, e a Chapada Diamantina aparece em último lugar entre os beneficiados. Esse cenário contribui para o entendimento de que a baixa participação dos recursos federais e estaduais no orçamento deste território pende mais pela baixa arrecadação de tributos deste, refletindo uma população com baixo poder aquisitivo, nesta ordem.

O indicador político institucional de 2010 demonstra resultados melhores que aqueles apresentados em 2000. Segundo o quadro, o Semiárido é o que, neste aspecto, manteve os melhores indicadores, a exemplo do que havia ocorrido anteriormente. Também mantiveram seus desempenhos os territórios do Litoral Sul e da Chapada Diamantina, tendo havido inversão entre o Médio São Francisco e Irecê.

Dimensão cultural

Avaliando-se o perfil cultural observa-se que há um relativo equilíbrio entre os territórios quanto ao número de bibliotecas públicas e unidades de ensino superior. Importante recordar que se levou em consideração apenas a existência de unidades de ensino superior, independentemente de serem públicas ou privadas, em virtude da existência de políticas governamentais de financiamento voltadas para o ensino superior, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni). Também não se levou em consideração o número de vagas oferecidas.

Por sua vez, todos os territórios são carentes em salas de cinema. De todos os municípios analisados, apenas Ilhéus, Itabuna e Valença possuíam salas de projeção. Cumpre observar que, em 2000, ainda não existia a Agência Nacional do Cinema (Ancine), importante autarquia federal, ligada ao Ministério da Cultura (MinC), que tem como atribuições o fomento, a regulação e a fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. Outra carência verificada foi na quantidade de clubes

de lazer, não havendo nenhum na Chapada Diamantina, oito em Irecê, cinco no Litoral Sul e apenas três no Médio São Francisco e no Semiárido.

Assim sob o aspecto cultural, mesmo com todas as deficiências, o Litoral Sul foi o que apresentou melhor indicador entre os territórios (Tabela 6), impulsionado pelas poucas salas de cinema e número de unidades de ensino superior, tendo pior resultado o Médio São Francisco, que apresentou o menor número de bibliotecas e de salas de projeção. Esses números podem ser, em parte, explicados pela maior ruralização desse território e urbanização daquele.

Na avaliação dos dados de 2010, percebe-se que houve grande avanço na proliferação de bibliotecas no estado da Bahia como um todo. No que tange ao número de cinemas, apesar da criação da Ancine, não houve aumento expressivo no número de cinemas nos territórios analisados, tendo sido criado apenas mais um no município de Ibicarai, também no Litoral Sul. Assim, a média dos territórios permaneceu a mesma.

O número de ginásios poliesportivos também aumentou sensivelmente nos últimos dez anos, tendo havido relativo equilíbrio entre Chapada,

Tabela 6
Índice Cultural (IDC) para os territórios rurais da Bahia

Indicadores	Territórios					
	Chapada Diamantina	Irecê	Litoral Sul	Médio São-Francisco	Semiárido	Total dos territórios
2010						
Biblioteca (Média Ponderada dos Municípios)	1,00	0,58	0,70	-	0,77	0,66
Cinemas (Média Poderada dos Municípios)	-	-	1,00	-	-	0,33
Ginásio de esportes (Média Poderada dos Municípios)	0,67	-	0,43	0,50	1,00	0,51
Unidades de Ensino Superior (Média Ponderada dos Municípios)	-	0,39	1,00	0,11	1,00	0,57
Clubes (Média Ponderada dos Municípios)	-	1,00	0,30	0,47	0,38	0,39
Indicador Cultural	0,33	0,39	0,69	0,22	0,63	0,49
2010						
Biblioteca (Média Ponderada dos Municípios)	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Cinemas (Média Poderada dos Municípios)	-	-	1,00	-	-	0,33
Ginásio de esportes (Média Poderada dos Municípios)	0,31	0,17	0,76	-	1,00	0,50
Unidades de Ensino Superior (Média Ponderada dos Municípios)	0,98	1,00	0,93	-	0,17	0,83
Clubes (Média Ponderada dos Municípios)	1,00	0,76	0,09	-	0,88	0,51
Indicador Cultural	0,66	0,59	0,76	0,20	0,61	0,63

Fonte: Elaborada pelas autoras.

Litoral Sul e Irecê, notando-se neste último forte melhora, a ponto de apresentar, em 2010, o melhor resultado entre todos. Em contrapartida, o Médio São Francisco e o Semiárido apresentaram decréscimo no número de ginásios em relação a 2000. Quanto à quantidade de unidades de ensino superior, o território da Chapada Diamantina foi o que mais evoluiu. Também melhoraram os resultados de Irecê e do Semiárido. Diferentemente do Litoral Sul e do Médio São Francisco, em que se registrou uma perda de universidades em quase dez municípios. Esse fenômeno decorre principalmente em função de dois fatores: alta taxa de inadimplência e descredenciamento junto ao MEC.

O número de clubes aumentou em todos os territórios; a média, na Chapada, teve aumento de 56%; em Irecê, de 20%; no Litoral Sul, de 533,3%; o Médio São Francisco obteve um acréscimo de 231% e, finalmente, o Semiárido registrou 566,57% a mais. Esses aumentos elevaram o índice cultural de praticamente todos os territórios, com pequeno decréscimo no Litoral Sul, neste caso motivado principalmente pela redução da quantidade de universidades.

Índice de Desenvolvimento Sustentável

Ante o que foi exposto, sintetizam-se as informações acima traçadas no Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) dos territórios para os anos de 2000 e 2010 (Tabela 7). Os números apresentados apontam que, entre 2000 e 2010, houve mudanças em termos de desenvolvimento sustentável nos territórios analisados. O Litoral Sul, que era o que apresentava melhor índice de sustentabilidade em 2000, pela metodologia adotada, em 2010 não repetiu o desempenho, fortemente influenciado pelo gradativo processo de migração do homem em direção às cidades, da urbanização, do empobrecimento da população e da queda da produção agropecuária. É importante salientar que o Litoral Sul sofreu muito com a queda da produção e exportação do cacau, posto que a produção era do tipo monocultora. Houve também uma significativa perda da qualidade cultural da população, agora com poucas opções de lazer e também de ensino superior. A Universidade Estadual de Santa Cruz é a única instituição de ensino superior pública para atender a essa demanda,

Tabela 7
Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) dos territórios rurais da Bahia

Indicadores	Territórios					
	Chapada Diamantina	Irecê	Litoral Sul	Médio São-Francisco	Semiárido	Média
2000						
Indicador Populacional	0,55	0,29	0,77	0,12	0,46	0,44
Indicador de Bem Estar Social	0,58	0,75	0,55	0,33	0,46	0,53
Indicador Economia	0,63	0,6	0,55	0,28	0,54	0,52
Indicador Ambiental	0,31	0,51	0,53	0,44	0,4	0,44
Indicador Político Institucional	0,42	0,4	0,51	0,31	0,67	0,46
Indicador Cultural	0,5	0,51	0,58	0,3	0,51	0,48
IDS	0,5	0,51	0,58	0,29	0,51	0,48
2010						
Indicador Populacional (considerando as variações)	0,58	0,51	0,44	0,32	0,71	0,51
Indicador de Bem Estar Social	0,63	0,6	0,55	0,28	0,54	0,52
Indicador Economia	0,64	0,41	0,29	0,33	0,64	0,46
Indicador Ambiental	0,25	0,57	0,49	0,4	0,46	0,43
Indicador Político Institucional	0,43	0,18	0,68	0,41	0,74	0,49
Indicador Cultural	0,51	0,45	0,49	0,35	0,62	0,48
IDS	0,51	0,45	0,49	0,35	0,62	0,48

Fonte: Elaborada pelas autoras.

e as instituições de ensino privado possuem uma clientela empobrecida, cuja principal renda vem do comércio e da prestação de serviços.

A região de Irecê também apresentou queda na sustentabilidade no comparativo dos anos, havendo piora no indicador que demonstra o

bem-estar social, o desenvolvimento econômico, político-institucional e cultural. Irecê é um território muito vulnerável, cuja pobreza é latente, e com grande dependência dos recursos assistencialistas do governo. A baixa taxa de urbanização aponta por uma população rurícola, em que tem havido o crescimento do número de estabelecimentos familiares, porém sem uma produção suficiente para garantia do seu sustento digno.

A Chapada Diamantina manteve entre 2000 e 2010 um índice de desenvolvimento sustentável equilibrado, tendo atingido equilíbrio ou melhora em praticamente todos os indicadores, exceto ambiental, principalmente em decorrência da qualidade do solo, do destino do lixo e do esgoto, aliás, estes são problemas a serem resolvidos em todos os territórios. A Chapada ficou com o segundo melhor indicador de sustentabilidade entre os territórios, atrás apenas do Semiárido.

O Médio São Francisco foi um dos territórios que apresentaram melhora no grau sustentabilidade em relação a 2000. Por fim, o Semiárido que, em decorrência da melhoria em todos os indicadores, foi o que apresentou maior crescimento e, em 2010, passou a ser o território com melhor indicador de sustentabilidade, embora, sob o ponto de vista econômico, ainda seja muito carente. Apesar de o solo apresentar boa qualidade, padece com o problema da disponibilidade de água, o que é um limitador do desenvolvimento para essa região.

De maneira geral, o IDS médio, para os territórios rurais analisados, manteve-se inalterado, apesar de, separadamente, os territórios terem apresentado modificações de posição entre os anos 2000 e 2010. Isso indica que, enquanto uns melhoram outros pioram, fazendo com que, na média, nada se

altere. Nas médias por indicador, verificou-se significativa melhora nos índices populacional e político-institucional, em que se avaliam as características da população, o dinamismo e a participação desta na tomada de decisões. Os demais índices impactaram negativamente o IDS, ao contrário do que era esperado, dado que a expectativa de crescimento nos setores da economia, bem estar, cultural e ambiental, não se verificou. Este quadro aponta que quase nada se alterou ao longo de uma década, o que implica a necessidade de maior atenção no tocante às políticas públicas que permitam atingir maior sustentabilidade no desenvolvimento.

Repartição do ICMS ecológico

De acordo com as análises efetuadas, em 2010 o Semiárido foi o território com maior sustentabilidade. Assim, ante a metodologia proposta, deveria ser aquele com maior repasse do ICMS para que os municípios pudessem ter mais autonomia e mais recursos para investir, principalmente nos setores identificados como vulneráveis. Não que isso retire do governo das esferas estadual e federal a responsabilidade de continuar com os investimentos próprios, posto que os territórios ora analisados caracterizam-se, sobretudo, pela extrema pobreza da população. O que se pretende com essa política é dar ao município mais recursos para os seus próprios investimentos. O Médio São Francisco, por sua vez, receberia menor repasse daquele tributo, demandando uma política especial de investimentos e intervenções federal, estadual e municipal, no intuito de tentar corrigir as disparidades e garantir o desenvolvimento equilibrado.

Entende-se que pensar em um projeto de ICMS, a que se denomina 'ICMS cidadão', implica em sistematizar um conteúdo normativo que leve em consideração todas as variáveis apresentadas neste trabalho, e não há dúvidas de que a adoção desta política pública alteraria substancialmente o atual quadro de distribuição do ICMS entre os municípios, hoje baseado

De acordo com as análises efetuadas, em 2010 o Semiárido foi o território com maior sustentabilidade

apenas no Valor Adicionado Fiscal (VAF). Essa alteração geraria, a princípio, grandes debates e conflitos, principalmente por parte daqueles que tivessem diminuição da sua participação no rateio. Para equacionar esses conflitos e criar condições para a adoção do ICMS cidadão, conforme proposto, haveria, num primeiro momento, a necessidade de conscientização dos gestores públicos e da sociedade civil em geral quanto à necessidade de adoção de políticas ambientais e socialmente sustentáveis, cujos resultados serão sentidos apenas a longo prazo. Como moeda de troca, os governos federal e estadual atuariam com mais veemência sobre municípios e áreas que demonstrarem mais vulnerabilidade, compensando, assim, as perdas dos repasses recebidos diretamente por esses.

Ainda quanto à sistematização normativa, os critérios devem estar claros para os municípios e, num segundo momento, para a sua operacionalização teria que se lançar mão do uso da informática e do treinamento de pessoal para a atualização periódica e sistemática dos dados. Esse pessoal estaria alocado, por exemplo, nas secretarias municipais ou mesmo nas diretorias regionais. Assim, os próprios municípios alimentariam as bases de dados do governo estadual, com o periódico controle/fiscalização das informações prestadas, por meio de órgãos como o Tribunal de Contas do Estado (TCE) e as secretarias estaduais. A lei deve ter também a devida previsão de sanções para gestores que tentassem burlar os números mediante a apresentação de dados incorretos e adulterados. Após a implantação da política, utilizando-se, a princípio, análise quantitativa, a norma pode prever alterações, de forma a incluir, com o passar dos anos, também critérios qualitativos, como vem sendo feito gradativamente nos estados que já adotaram tal política, como Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Cumprir apontar que a construção e a análise de indicadores apresentam muitas dificuldades, a primeira delas refere-se à disponibilidade de dados e a sua

correta interpretação, sendo essa a grande desvantagem do uso desta metodologia para a adoção de políticas públicas, mas, no entanto, não se pode descartar o seu uso no diagnóstico da realidade de forma a permitir a tomada de decisões mais acertadas. Por isso mesmo, trata-se de uma importante ferramenta a ser utilizada. Uma alternativa de estudo, oportunizada a partir desta

pesquisa, reside na possibilidade de determinação de uma espécie de 'município/território modelo' que poderia ser utilizado como de sustentabilidade 'ideal'.

Os projetos de lei para implantação do ICMS cidadão no estado da Bahia deveriam também incluir: 1º) previsão de hierarquização dos municípios quanto ao grau de sustentabilidade, obtido por meio desta proposta apresentada; 2º) determinação de rateio do repasse deste tributo de forma diretamente proporcional ao grau de sustentabilidade experimentado por cada um dos municípios; 3º) previsão acerca dos órgãos (municipais e estaduais) responsáveis pela prestação das informações necessárias à composição do índice e prazos para a atualização/cadastramento dos dados, com a devida previsão de dotação orçamentária para o aparelhamento destes órgãos para o cumprimento da referida tarefa; 4º) previsão de sanções aos gestores e servidores públicos que adulterarem os dados sugeridos na composição do IDS aqui proposto; 5º) previsão de mecanismos de fiscalização e controle da fiel execução desta política pública.

A partir desta pesquisa pode-se demonstrar a efetiva utilização de uma metodologia de avaliação de sustentabilidade multivariada para a adoção de políticas públicas com foco nas questões ambientais. A sua aplicação vislumbra uma interação maior dos gestores municipais quanto à busca de um desenvolvimento sustentável no âmbito das municipalidades e uma corrida no sentido de se adequarem às novas demandas estaduais por meio de investimentos para a melhoria das condições de vida da população, em compasso com a preservação/conservação dos

Pode-se demonstrar a efetiva utilização de uma metodologia de avaliação de sustentabilidade multivariada para a adoção de políticas públicas com foco nas questões ambientais

recursos naturais nas áreas mais deficitárias. Dessa forma, é importante um acompanhamento desse processo, a fim de se identificarem as mudanças no comportamento das variáveis básicas e sua melhora ao longo do tempo, bem como acrescentar outras variáveis, ou mesmo novos critérios qualitativos aos utilizados neste trabalho. Essas questões, portanto, podem servir de base para novas pesquisas e ações no sentido de avaliar a sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

- ATLAS dos territórios rurais. Brasília: MDA; SDT; IICA, 2004. Em CD Rom.
- BAHIA. Assembleia Legislativa. Projeto de Lei Complementar nº 76, de 08 de março de 2006. Altera os dispositivos da Lei Complementar nº 13/97 de 30 de dezembro de 1997 que regulamenta o inciso II do art. 153 da Constituição do Estado, referente à distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 8 mar. 2006a.
- _____. Projeto de Lei nº 15.502 de 18 de abril de 2006. Dispõe sobre a alteração da Lei Complementar nº 13 de 30 de dezembro de 2006 que regulamenta o inciso II do art. 153 da Constituição do Estado, referente à distribuição da parcela do ICMS pertencente aos municípios e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 18 abr. 2006b.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990. Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 de jan. 1990.
- BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 set. 1996.
- BRASIL. Lei nº 10.741, de 1 de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 03 out. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 8 ago. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema de informações sobre mortalidade*. Disponível em: <tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?sim/cnv/inf10ba.def>. Acesso em: 23 nov. 2011.
- COOPER, Miguel et al. A national soil profile database for Brazil available to international scientists. *Soil Science Society of America Journal*, [S.l.], v. 69, n. 3, p. 649-652, May 2005. Disponível em: <<https://www.soils.org/publications/sssaj/abstracts/69/3/0649?access=0&view=article>>. Acesso em: 13 set. 2011.
- DALTO, Karla Karoline Soares; PIRES, Mônica Moura; GOMES, Andréa da Silva. Instrumentos econômicos tributários na análise ambiental: uma aplicação de índice de desenvolvimento sustentável para o repasse do ICMS ecológico. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 19, v. 74, p. 547-600, abr./jun. 2014.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Max Limonard, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População residente, sexo e situação do domicílio*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/universo.php?tipo=31o/tabela13_1.shtml&paginaatual=1&uf=29&letra=A>. Acesso em: 15 out. 2011.
- KAGEYAMA, Angela. Mudanças no trabalho rural no Brasil: 1992-2002. *Agricultura*, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 71-84, jul./dez. 2004a.
- _____. Desenvolvimento rural: conceito e medida. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set/ dez. 2004b.
- SEPÚLVEDA, Sérgio. *Desenvolvimento microrregional sustentável: métodos para planejamento local*. Brasília: IICA, 2005.
- THOMÉ, Romeu. *Manual de direito ambiental*. Salvador: Juspodivm, 2011.
- WAQUIL, Paulo D. et al. Para medir o desenvolvimento territorial rural: validação de uma proposta metodológica. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 45, 2007, Londrina. [Anais...] Londrina: UFPB, 2007.

Artigo recebido em 27 de outubro de 2014

e aprovado em 26 de janeiro de 2015.

Economia verde: perspectivas de crescimento no estado da Bahia

*Gardênia Azevedo**

*Maria de Fátima Torreão Espinheira***

*Roberto Antônio Fortuna Carneiro****

Nenhum homem é uma ILHA isolada; cada
homem é uma partícula do continente,
uma parte da Terra. A MORTE de qualquer
homem diminui-me, porque sou parte do
GÊNERO HUMANO.

John Donne

* Mestre em Engenharia Ambiental Urbana e especialista em Planejamento Urbano pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Arquiteta da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder). gardazevedo@gmail.com

** Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e especialista em Gestão Integrada das Águas e Resíduos na Cidade pelo Ministério das Cidades (MC). Professora da Faculdade de Administração da Fundação Visconde de Cairu e técnica da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder). fatimaespinheira@gmail.com

*** Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Geografia pela Universidade Católica do Salvador (Ucsal). Diretor de Planejamento Econômico da Superintendência de Planejamento Estratégico da Secretaria do Planejamento da Bahia (Seplan) e professor do Mestrado Profissional em Bioenergia da Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC) e do Programa da Pós-graduação da Faculdade Área 1. rfortuna.c@gmail.com

Resumo

O mundo globalizado nos moldes do capitalismo neoliberal tem sido palco de inúmeros desequilíbrios sistêmicos, que já não podem ser empurrados para debaixo do tapete. Da academia e de diversos organismos públicos e privados surgem análises e recomendações de mudanças necessárias para que se recupere o equilíbrio econômico financeiro, seja erradicada a pobreza e sejam preservados os recursos naturais necessários à sobrevivência das gerações futuras. Neste artigo, são abordadas questões relativas às perspectivas de crescimento e desconcentração do desenvolvimento com ações e incentivos à economia verde, pautada pela busca do equilíbrio e da integração das dimensões econômica, social e ambiental. Com base nas análises, são elencados desafios e recomendações que poderão dinamizar a economia e promover melhorias sociais com equilíbrio ambiental.

Palavras-chave: Economia verde. Erradicação da pobreza. Preservação ambiental. Crescimento econômico. Desenvolvimento sustentável.

Abstract

The globalized world in the mold of neoliberal capitalism has been the scene of numerous systemic imbalances that can no longer be pushed under the carpet. From academy and from various public and private entities arise analyzes and recommendations of changes needed to recover the economic-financial balance, the poverty may be eradicated and natural resources necessary for the survival of future generations must be preserved. In this paper, issues related to the outlook for growth and decentralization of development with actions and incentives for Green Economy, driven by the pursuit of balance and integration of economic, social and environmental dimensions are discussed. Based on the analysis, challenges and recommendations that could boost the economy, promote social improvements with the balance of the environment are listed.

Keywords: Green economy. Eradication of poverty. Preservation of the environment. Economic growth. Sustainable development.

INTRODUÇÃO

Os processos cíclicos de crescimento, abrandamento e retração da economia no modelo capitalista de desenvolvimento provocam transformações que influenciam, de forma diversificada, o delineamento territorial e institucional.

Como as fronteiras institucionais estão sendo gradualmente sombreadas pela internacionalização do capital, também as crises que abatem o comércio mundial espalham-se sem reconhecer as fronteiras dos estados nacionais.

A crise atual, além de multifacetada, é uma crise sem fronteiras, que atinge a todos, ainda que em tempos e espaços diferenciados. Assim como a crise econômica e financeira movimenta-se como ondas, com a interdependência de mercados e do capital, questões sociais como o desemprego, as drogas e as doenças do século também não reconhecem os limites das nações. Do mesmo modo, as mudanças climáticas, a poluição dos oceanos, a crise hídrica e os efeitos deletérios dos resíduos de diversas origens atingem todo o planeta e provocam impactos em todos os seres vivos da Terra.

O relatório Riscos Globais 2014, do Fórum Econômico Mundial, reunido em Davos, apresenta cinco categorias de riscos globais, sob o subtítulo Riscos Sistêmicos: econômicos, ambientais, geopolíticos, sociais e tecnológicos, dentre os quais se destacam como de maiores impactos e probabilidade de ocorrência a crise fiscal, o desemprego/subemprego, a disparidade de renda, as mudanças climáticas, a crise hídrica e os eventos climáticos extremos (CORREIO DO BRASIL, 2014).

Ainda em Davos, George (2014), em relatório apresentado pela Oxfam (organização não governamental sediada na Inglaterra), afirma que as desigualdades têm aumentado acentuadamente. Segundo a autora, na Europa, no final de 1970, a parte do valor que ia para o trabalho, na forma de salários e vencimentos, era cerca de 70% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto os 30%

restantes iam para o capital em dividendos, rendas e lucros. Agora, o capital recebe pelo menos 40% do PIB, em alguns países mais, e o trabalho recebe apenas 60%. Nesse cenário, o poder das grandes corporações (denominado por ela de poder ilegítimo) estaria ocupando espaços cada vez maiores do poder do Estado (que seria o poder legítimo, fruto da escolha de todos). Ampla pesquisa desenvolvida pelo economista Piketty (2014), documentada em seu livro *O Capital no século XXI*, demonstra o caminho da concentração da riqueza e o conseqüente aumento da desigualdade no processo de apropriação do capital:

Em todas as sociedades conhecidas, em todas as épocas, a metade mais pobre da população em termos patrimoniais não possui quase nada (em torno de 5% da riqueza total), o décimo superior na hierarquia da riqueza detém a maior parte da riqueza disponível na sociedade (em geral mais de 60% da riqueza total, por vezes chegando a 90%), e a população entre esses dois grupos (ou seja, 40% da população) detém algo entre 5% e 35% do patrimônio total (PIKETTY, 2014, p. 328).

Tais processos têm apresentado um quadro preocupante quanto à concentração das riquezas e à transferência do poder decisório governamental para grandes blocos de corporações multinacionais.

Essas preocupações ganham sentido mais amplo na medida em que as disfuncionalidades sistêmicas evidenciam-se com a ampliação de questões sociais estruturais, como a fome, a violência, e as doenças globais. Observa-se que, ainda tendo o PIB como parâmetro de referência das economias nacionais, os reflexos da crise financeira atingiram a capacidade de vários países, mesmo aqueles com alto grau de desenvolvimento, de manterem políticas de bem-estar social em padrões elevados, encobrindo, parcialmente, questões como desemprego e redução de ganhos nos trabalhos assalariados.

Também de caráter sistêmico, questões ambientais, como o aquecimento global, o uso predatório de recursos naturais não renováveis e a vida nas áreas urbanas, são motivo de preocupação crescente.

Problemas ambientais decorrentes dos conflitos entre crescimento econômico e preservação ambiental têm sido alvo de várias abordagens de políticos e estudiosos. Hobsbawm (2011, p. 21) aponta para a importância do tema, que representa um dos grandes desafios do mundo capitalista atual:

Como a expansão espetacular da economia global ameaçou o meio ambiente, tornou-se urgente a necessidade de controlar o crescimento econômico desenfreado. Há um óbvio conflito entre a necessidade de reverter ou de pelo menos controlar o impacto de nossa economia sobre a biosfera e os imperativos de um mercado capitalista: crescimento máximo e contínuo na busca do lucro. Esse é o calcanhar de Aquiles do capitalismo.

Sendo *locus* privilegiado dos conflitos, as cidades e, em particular, as metrópoles, envolvidas em complexidades crescentes, apresentam desafios físicos e sociais cada vez maiores, tornando as tarefas de gestão e de governança igualmente complexas e desafiadoras. As múltiplas variáveis e transversalidades dos problemas requerem novas formas de solução, com novos processos decisórios e novas tecnologias, para que governos sejam capazes de planejar e implementar políticas públicas eficientes, participativas e geradoras de resultados promotores de um desenvolvimento econômico e social sustentável, associadas ao bem-estar da humanidade.

Considerando-se que problemas e soluções, com ganhos e perdas futuros, estão internacionalizados, torna-se evidente a necessidade de compreensão e atuação de forma sistêmica, como ressaltado no Fórum de Davos, para garantir a

sobrevivência e a evolução harmônica da sociedade global (ESTADÃO GERAL, 2014).

O reconhecimento dessa interatividade é antigo, e a experiência evolucionária da humanidade mostra que, no bojo dos problemas, surgem desafios e oportunidades, sendo o exemplo mais incontestável o *boom* desenvolvimentista com a industrialização, nos períodos

pós-guerras mundiais.

A despeito de flutuações, é possível prospectar expectativas positivas, considerando-se que, em paralelo aos desafios presentes, surgem inovações tecnológicas capazes de promover novas formas de desenvolvimento com ganhos sociais e reduzidos impactos ambientais. Dentre os primeiros movimentos nessa direção está o reconhecimento de que um novo modelo de crescimento econômico com maior equilíbrio sistêmico pressupõe, dentre outros aspectos, prioritariamente, a inclusão social das grandes parcelas excluídas do consumo, como condição necessária à sobrevivência digna, e, simultaneamente, a ampliação do mercado consumidor requerido pelo capital.

Do mesmo modo, está cada vez mais premente a redução dos impactos ambientais gerados pelos atuais sistemas produtivos, como condição de garantia para a existência de vida equilibrada das gerações futuras da humanidade e dos seres vivos que compõem o ecossistema terrestre.

Nesse sentido, alguns avanços foram registrados a partir de conferências mundiais em prol de um desenvolvimento sustentável, que incluíram em suas pautas de debates e em suas recomendações finais medidas coibidoras de impactos ambientais, com destaque para a fiscalização, a inibição de práticas agressivas ao meio ambiente e medidas mitigadoras dos impactos gerados pelas atividades econômicas.

Um exemplo clássico e reconhecido mundialmente pelas nações participantes desses eventos

Questões ambientais, como o aquecimento global, o uso predatório de recursos naturais não renováveis e a vida nas áreas urbanas, são motivo de preocupação crescente

são as recomendações da Agenda 21, resultante da Conferência Rio 92. Ainda válidas e vigentes, tais proposições têm evoluído muito lentamente no seu processo de implementação, vistas por segmentos conservadores como restritivas ao crescimento econômico. Entretanto, com base em uma nova estratégia, a mais recente conferência, a Rio+20, realizada em 2012, com o tema *Economia verde e erradicação da pobreza*, propôs medidas que buscam reverter o processo impactante a partir das causas. Diferentemente das anteriores, que focaram essencialmente nos efeitos, essa conferência resgata as proposições da Agenda 21 e propõe a implementação gradual de um novo modelo de economia, pautado em três pilares da sustentabilidade: o social, o econômico e o ambiental.

Este artigo tem como objetivo ressaltar as estratégias propostas pela economia verde como indutoras de um desenvolvimento mais equilibrado entre as dimensões econômica, social e ambiental, com perspectivas positivas de criar oportunidades de interiorização do desenvolvimento na Bahia. Para tanto, recorreu-se à análise documental, utilizando-se com destaque as análises do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) estaduais.

PERSPECTIVAS DE CRESCIMENTO COM ECONOMIA VERDE

As bases do desenvolvimento com economia verde envolvem inovação e gestão do conhecimento, utilização predominante de energia renovável e aumento da eficiência energética, uso racional da água, redução e reaproveitamento dos resíduos sólidos, dentre outras medidas minimizadoras do uso de energias e materiais.

As propostas elencadas no programa de economia verde, oriundas da Organização das Nações

Unidas – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ONU- PNUD), estão embasadas em transformações sob a perspectiva da sustentabilidade, destacando a importância da adaptação às condições de vulnerabilidade que as populações estão expostas.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (2011) relaciona dez setores prioritários para que se inicie a transição para a economia verde. O estudo *Diretrizes para uma economia verde no Brasil*, elaborado pela Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), baseado na proposta do PNUMA, avalia a realidade brasileira com o olhar direcionado para um novo modelo de desenvolvimento e define sete setores (SAPORTA; MATTOS, 2013) a serem focados, considerados “altamente relevantes para o país e para os quais a instituição pudesse aportar um nível de conhecimento que propiciasse uma efetiva contribuição para o conjunto da sociedade brasileira”. Os setores selecionados são: Agricultura (agricultura familiar e agronegócio), Energia (políticas públicas e opções tecnológicas), Recursos Hídricos (setor público e setor privado), Resíduos Sólidos, Transportes (mobilidade urbana e logística de carga), Silvicultura e Florestas e Sistema Financeiro.

As proposições da economia verde baseiam-se no reconhecimento da necessidade de um novo padrão de desenvolvimento econômico, definido por um sistema produtivo fundamentado nos princípios de que os recursos naturais são finitos e a ação antrópica de produção, consumo e descarte deve incorporar indicadores de equilíbrio dos ecossistemas, equidade social e uso racional de energias e materiais.

O Brasil, ao sediar o evento 20 anos após a Rio 92, que foi um marco mundial para os debates ambientais, assumiu o compromisso de avançar em suas políticas de desenvolvimento com sustentabilidade e inclusão social, trajetória desafiante no mundo competitivo da economia neoliberal em crise.

No evento Rio+20, a Bahia teve algum destaque com a divulgação de sua ampla biodiversidade, detentora de quatro biomas (mata atlântica, caatinga e cerrado, além do litorâneo:

mangues e restingas), e de programas pautados em quatro elementos da natureza (BAHIA, 2012a): a água, com o programa Água para Todos; a terra, com ações de conservação produtiva na região cacauzeira; o ar, com a implantação dos parques de energia eólica; e o Sol, com os projetos de energia solar (Estádio de Pituauçu e *kits* fotovoltaicos).

De maneira tímida, o governo da Bahia vem implementando programas de estímulo à construção de uma economia que seja dinâmica e, ao mesmo tempo, sustentável e inclusiva. Embora tenha saído na dianteira com a inclusão do Programa de Economia Verde no PPA 2012-2015, sua implementação tem sido incipiente, com reduzida prioridade, apesar da evolução de alguns segmentos, como o das energias renováveis.

Entretanto, as perspectivas de crescimento econômico, com possibilidades de aliar desenvolvimento social e custos reduzidos de energia e de materiais, têm incentivado o empresariado a investir nos caminhos da economia verde, observando-se um posicionamento otimista desse segmento, inclusive com suporte da Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), que tem promovido eventos com a finalidade de sensibilizar os empresários a explorarem melhor as oportunidades e vantagens do desenvolvimento sustentável proposto pela economia verde. Alguns exemplos se expressam no âmbito do setor privado, como as florestas plantadas para garantir o sequestro de carbono, as energias eólicas, assim como a construção civil sustentável e as reciclagens e redução de gastos em energia e em materiais, implantadas por segmentos empresariais esclarecidos sobre o caminho para a sustentabilidade sistêmica.

Esses movimentos, tanto dos governos como dos empresários, vêm sendo acompanhados de

perto por várias organizações não governamentais, engajadas em trabalhos em prol da inclusão social e da preservação ambiental, configurando um espaço propício à construção

de uma governança capaz de implementar mudanças estruturais que resultarão em avanços nos sistemas produtivos, na melhoria da qualidade de vida, no uso

sustentável dos recursos naturais e na disseminação de práticas democráticas de convivência.

Cabe ressaltar as perspectivas favoráveis às estratégias de interiorização, na medida em que parte desses novos investimentos está sendo implantada em diversas regiões do estado.

É inegável que essas mudanças estruturais, ainda que ocorram gradualmente, trazem possibilidades de reduzir, de forma significativa, os desequilíbrios econômicos, sociais e ambientais, assim como aqueles de caráter regional e territorial.

ASPECTOS RELEVANTES DA CONJUNTURA NACIONAL E DA EXPERIÊNCIA BAIANA

O contexto nacional de enfrentamento da crise, com o aumento de investimento público e a conjugação de políticas distributivas e de inclusão social, acena para novas perspectivas de crescimento, com a superação de entraves sociais e ambientais. As políticas de diversificação da matriz energética, com a ampliação das fontes renováveis, eólica e solar, aliadas às ações de eficiência energética, configuram passos relevantes no caminho das proposições do Rio+20.

Em avaliação realizada pela consultoria Dual Citizen, na quarta edição do Índice Global de Economias Verdes, o Brasil ocupa a 18ª posição entre as 60 nações avaliadas pela performance na área de sustentabilidade, sendo citado como um país atrativo para investimentos nas áreas de tecnologias limpas e energias renováveis (JORNAL FOLHA DO ESTADO, 2014).

Quando são realizados cortes setoriais, observam-se, no segmento de saneamento, avanços institucionais, com destaque para as leis que instituíram as bases legais para o saneamento: Lei Federal nº. 11.445, de 05/01/2007, que institui a política de saneamento; e a Lei Federal nº. 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Com elas, consolida-se a construção de um novo marco regulatório para as ações de saneamento no país.

A Lei nº. 12.305/2010, publicada em 02/08/2010, e sua regulamentação (Decreto 7.404 de 23/12/2010), que instituem a Política Nacional de Resíduos Sólidos, trazem avanços, como a logística reversa, a ecoeficiência e a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto, o reconhecimento do resíduo como bem econômico e de valor social, a diferenciação entre resíduo e rejeito, o direito à informação e ao controle social, entre outros. Ressalta a importância das cooperativas de reciclagem, ou outras formas de associação de catadores de materiais recicláveis, no processo de coleta dos resíduos e no combate à poluição ambiental. Outro aspecto importante da lei é a introdução da responsabilidade compartilhada, pela qual o poder público, embora ainda o maior responsável, compartilha a gestão dos resíduos com todos: setor privado e sociedade em geral (pessoa física ou jurídica).

Acompanhando o panorama nacional, em janeiro de 2014, o governo da Bahia sancionou a Lei nº. 12.932, instituindo a Política Estadual de Resíduos Sólidos, que dispõe sobre princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos necessários à gestão adequada dos resíduos sólidos, visando preservar a saúde pública e o meio ambiente.

Anteriormente aos avanços institucionais na área de saneamento, ocorreram eventos importantes referentes às mudanças climáticas. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº. 12.187/2009), instituída em 2009, e o Decreto nº. 7.390/2010, que a regulamenta, representam avanços significativos para a redução das vulnerabilidades ambientais. Tais instrumentos legais

oficializaram o compromisso do Brasil em promover a redução de emissões de gases de efeito estufa, estabelecendo metas de redução (entre 36,1% e 38,9%) das emissões projetadas até 2020. Também em nível estadual, foi criada a Lei nº. 12.050/2011, que institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia, que irá nortear a elaboração do Plano Estadual de Mudanças Climáticas (BAHIA, 2011b).

No segmento de energia merecem destaque a Lei nº. 9.991, que institui a obrigatoriedade de investimentos em programas de eficiência energética, e a Lei nº. 10.295, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia. Em 2005, a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) estabelece que o programa de eficiência energética seja direcionado em pelo menos 50% dos recursos para o uso eficiente de energia junto a consumidores residenciais de baixa renda (tarifa social). Em 2010, a lei promulgada nº 12.212 altera esse percentual para 60% (BRASIL, 2014).

O Quadro 1 apresenta de forma sintética alguns instrumentos legais considerados relevantes ao propósito de promover a economia verde no Brasil e na Bahia.

Outro aspecto relevante no contexto baiano, que merece ser tratado com destaque, é o semiárido que, por ser altamente suscetível aos impactos ambientais e mudanças climáticas, e abrigar a população que não dispõe de infraestrutura e preparo para a convivência com a seca, requer atenção especial de governos e da sociedade. A agricultura familiar, no Nordeste, sofre com a falta de chuvas e de acesso à água, com longos períodos de estiagem e secas recorrentes, sendo necessário implementar medidas que reduzam as vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais da região, para torná-la mais resiliente às mudanças climáticas, quase sempre previsíveis (OBERMAIER; ROSA, 2013).

O Governo do Estado da Bahia vem desenvolvendo estudos para elaboração e implementação de políticas e ações que garantam às pessoas o acesso à água de qualidade e em quantidade,

LEI	OBJETIVO	ANO	OBSERVAÇÕES
Lei no 9.991	Obrigatoriedade de investimentos em programas de eficiência energética	2000	
Lei no 10.295	Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia	2001	
Resolução CONAMA no 307/02	Atribui responsabilidades aos geradores de resíduos da construção civil	2002	Controle e manejo dos resíduos, tendo como principal objetivo a sua não geração.
Lei Federal nº 11.445 de 05/01/07	Institui a política de saneamento	2007	
Lei nº 12.187/2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima	2009	Redução de emissões de gases de efeito estufa e estabelece a meta de redução, entre 36,1% e 38,9%, das emissões projetadas até 2020
Decreto nº 7.390/2010	Regulamenta a lei 12.187/2009	2010	
Lei Federal nº 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.	2010	
Lei nº 12.212	Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica	2010	Destina 60% do programa de eficiência energética para unidades beneficiadas com a tarifa social
Lei nº 12.050/11	Institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia,	2011	Busca do equilíbrio entre o crescimento econômico e a proteção ao meio ambiente, e irá nortear a elaboração do Plano Estadual de Mudanças
Lei nº 12.932	institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos da Bahia	2014	Dispõe sobre princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos necessários à gestão adequada
Projeto de Lei	Política de convivência com o semiárido baiano	2014	Estratégias para lidar com as intempéries, garantindo o acesso à água de qualidade e em quantidade nos períodos de seca.

Quadro 1 Instrumentos legais relevantes para a Economia Verde

Fonte: elaboração própria.

mesmo nos períodos de seca intensa, entendendo que são necessárias estratégias e ações estruturantes de convivência no semiárido baiano para lidar com as intempéries do clima. Simultaneamente aos avanços institucionais, outros, de caráter operacional, vêm ocorrendo no território baiano, resultantes tanto de iniciativas dos governos federal e estadual, como do setor privado, podendo ser destacados alguns já em andamento, como as energias renováveis, os resíduos sólidos, a construção civil sustentável e a silvicultura.

Energias renováveis

No segmento de energias renováveis, o estado baiano, além de ter um parque hidrelétrico consolidado, com as usinas de Sobradinho e Paulo Afonso, ambas no Rio São Francisco, deu início a um processo de diversificação da sua matriz energética com a implantação de empreendimentos nas

áreas de energia eólica, solar e biomassa. Destaca-se o projeto Pituáçu Solar, que tornou o Estádio Governador Roberto Santos (em Pituáçu) a primeira arena esportiva com energia solar na América Latina, autossuficiente na produção de energia (BAHIA, 2012a). Em 2014, essa fonte energética se fortaleceu na Bahia com a realização do 6º Leilão de Energia de Reserva (LER), realizado pela Aneel e no qual a Bahia foi o estado mais beneficiado com a contratação de um total de 400 MW, o maior do país.

Para dinamizar a cadeia produtiva da energia eólica, estão sendo implantadas, além das usinas de geração de energia eólica, unidades fabris em Camaçari, para a produção de torres, turbinas, pás e de peças e componentes. Essa cadeia produtiva do setor eólico torna a Bahia um polo importante de geração de energia e construção de aerogeradores, criando atrativos para novos investimentos (BAHIA, 2012a).

Resíduos sólidos

Os Resíduos Sólidos Urbanos (RSU), no âmbito da economia verde, podem contribuir tanto para a redução da emissão de carbonos (não geração e redução de resíduos, reutilização, reciclagem etc.), como para a erradicação da pobreza (geração de emprego e renda a partir de atividades produtivas não poluentes e de baixo uso de carbono, inclusão dos catadores no processo de coleta seletiva dos materiais recicláveis).

Apesar de os dispositivos legais condenarem, práticas inadequadas de manejo de resíduos sólidos persistem. Padrões culturais, aliados a um contexto político-institucional calcado no pragmatismo imediatista de demandas clientelistas e na fragilidade gerencial dos municípios, têm possibilitado a permanência dos lixões como forma predominante de destino final dos resíduos urbanos nas cidades brasileiras.

Levantamento realizado em municípios baianos pelo Ministério Público detectou 276 lixões entre 2006 e 2007 (BAHIA, 2006), e indicava que a poluição e a degradação ambiental, ocasionadas pelo manejo inadequado dos resíduos sólidos, estavam presentes na maioria dos municípios baianos. A referida pesquisa mostrou também que, dos aterros sanitários implantados, apenas 12,5% encontravam-se em condições aceitáveis.

Na perspectiva de solucionar a condição precária no tocante aos serviços de manejo e destinação final dos resíduos sólidos dos municípios da Bahia, o governo do estado, com o apoio do governo federal/Ministério do Meio Ambiente, realizou, em 2012, o Plano de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para o Estado da Bahia (BAHIA, 2012c).

A proposta de regionalização para a gestão integrada dos RSU do estado da Bahia se insere nesse contexto e visa identificar e propor aspectos técnicos que irão nortear o planejamento e o desenvolvimento de estratégias para a execução de intervenções ambientalmente adequadas nos sistemas

de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, incentivando a minimização da geração dos resíduos, a segregação destes a partir da origem e a inserção socioprodutiva de catadores de materiais recicláveis (BAHIA, 2012c).

O estado da Bahia foi dividido em 26 Regiões de Desenvolvimento Sustentável (RDS), com base em critérios adotados para a divisão territorial do estado e na necessidade de promover o melhor arranjo possível, considerando-se a infraestrutura regional implantada e a economia de escala, para maior eficiência dos serviços e preservação da identidade de cada região.

Silvicultura

A Bahia aparece em quarto lugar no país em termos de localização de maciços florestais, com 658 mil hectares plantados, segundo dados da Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (BAHIA, 2012a). Condições favoráveis de solo e clima permitem que os plantios florestais na Bahia apresentem grande produtividade, atingindo 65 m³ por hectares/ano, o que lhe garante a vanguarda da produção nacional. Estando distribuída em 47 municípios, a silvicultura favorece a interiorização e a descentralização econômica no território baiano, privilegiando a região do extremo sul, onde se encontram as maiores plantações (BAHIA, 2012a).

Construção civil

O setor da construção civil apresenta características desafiadoras, tanto pela grande parcela de consumo de recursos naturais e de energia, como pela quantidade de resíduos gerados no seu processo produtivo.

Na Bahia, a indústria da construção civil sustenta um crescimento expressivo nos anos recentes, apresentando uma forte tendência para o desenvolvimento de construções sustentáveis ou verdes (*green buildings*), que surgiram nos Estados Unidos, espalharam-se pela Europa e a Ásia e, agora,

no Brasil e na Bahia. O desafio futuro da construção civil é gerar menores impactos sobre o meio ambiente, como a exploração racional das fontes de matérias-primas, do uso inteligente de insumos como água e energia, da reutilização do entulho na própria obra, dentre outros. Nesse processo, as normas e certificações vêm exercendo um papel fundamental no desenvolvimento de construções sustentáveis. As três relevantes são a norte-americana *Leadership in Energy and Environmental Design* (LEED) ou, em Português, Liderança em Energia e Design Ambiental; a inglesa *Building Research Establishment Environmental Assessment Method* (BREEAM); e a brasileira Alta Qualidade Ambiental (AQUA).

INICIATIVAS DA BAHIA RUMO À ECONOMIA VERDE E À ERRADICAÇÃO DA POBREZA

Ao incluir na agenda do planejamento do estado a economia verde, o governo da Bahia teve como objetivo inserir a economia baiana na rota do crescimento sustentado por meio de políticas públicas estruturadas em inovação tecnológica de baixo carbono, com novos sistemas de indicadores ambientais e de gestão, capazes de garantir o crescimento econômico com equidade social e equilíbrio ecológico.

As discussões sobre economia verde na Bahia visaram, desde o início, propor uma política que fosse estruturada nos três pilares do desenvolvimento sustentável: crescimento econômico, equidade social e equilíbrio ecológico. O objetivo, conforme o PPA 2012-2015, é desenvolver um modelo de gestão transversal, de caráter participativo, considerando que a construção de uma agenda de economia verde, dada a sua complexidade e diversidade de temas, pressupõe uma ação multisetorial, que engloba diversas áreas da política pública em torno dos propósitos do crescimento econômico, da criação de empregos, da melhoria da qualidade ambiental e da diversificação da matriz

energética. Outro ponto de grande relevância, ainda pouco abordado, é a necessidade de estruturação do sistema estadual de inovação para permitir o desenvolvimento de tecnologias limpas e ou de baixa emissão de carbono.

Embora a Bahia não tenha elaborado um marco legal, uma política com regras de longo prazo, para fazer frente aos problemas e oportunidades ligadas à economia verde, ela se expressa no programa estadual criado no Plano Plurianual 2012-2015 (BAHIA, 2011a). O PPA 2012-2015 indica estímulos aos investimentos em energias eólica e solar, agricultura de baixo carbono e programas de estímulo à erradicação da pobreza (Tabela 1), mas apresentou baixo grau de execução no período, em torno de 54%.

O PPA 2012-2015 distribui as ações de economia verde em um programa com o mesmo nome e diversas outras ações dispersas em vários outros

Tabela 1
O programa economia verde incluído no PPA e seu desempenho no período 2012/2014

Ação	Orçado 2012/2014	Pago 2012/2014	% sobre o orçado
Implementação da Política Estadual de Economia Verde	38.000	17.463	45,95
Elaboração de estudos para valoração econômica de Unidades de Conservação	26.500	858	57,19
Fomento ao desenvolvimento de tecnologias sociais sustentáveis	774.685	411.002	53,05
Implementação de ações de manejo de sistemas agroflorestais	2.768.036	1.916.058	69,22
Implantação da miniusina de biodiesel	200.000	2.301	1,15
Realização de estudo do potencial de produção de energias renováveis	804.349	751.412	93,42
Fortalecimento das cadeias produtivas	5.025.309	2.063.658	41,07
Subtotal	9.636.879	5.162.752	53,57
Subtotal orçado em ações que não foram desenvolvidas	1.946.382		-
Total Programa Economia Verde	11.583.261,00	5.162.752,00	44,57

Fonte: Bahia (2014).

Tabela 2
Resumo da LOA/2014, contendo o orçamento e o que foi pago nos programas relacionados ao enfoque da economia verde

Programa/Ação	Orçado	% sobre o total	Pago 2012-2014	% sobre o orçado
Economia Verde	11.583.261	100	5.162.752	44,57
Sustentabilidade Ambiental	196.176.842	100	98.087.104	50
Água para Todos - PAT	4.370.315.841	100	1.145.415.234	26,21
Abastecimento de água na área rural	722.568.738	16,53	294.517.829	40,76
Resíduos sólidos	15.507.711	0,35	3.852.224	24,841
Subtotal	738.076.449	16,89	298.370.053	40,425
Vida melhor - oportunidade para quem procura	1.348.420.347	100	626.415.655	46,46
Economia solidária/inclusão sócio produtiva	323.044.965	23,96	134.865.206	41,75
Agricultura familiar	688.377.641	51,05	331.487.067	48,15
Semiárido	96.630.455	7,17	76.367.141	79,03
Subtotal	1.108.053.061	82,17	542.719.415	48,98
Logística Integrada de Transporte	2.515.484.735	100	1.272.604.029	50,59
Transporte de carga	13.406.645	0,53	9.758.764	72,79
Transporte hidroviário	76.882.369	3,06	4.225.361	5,5
Subtotal	90.289.014	3,59	13.984.125	15,488
Mobilidade e Acessibilidade Urbana	2.308.724.033	100	871.436.968	37,75
Implantação do sistema cicloviário	21.285.278	0,92	108.222	0,51
Sistema ferroviário	15.000.000	0,65	3.867.035	25,78
Subtotal	36.285.278	1,57	3.975.257	10,96
Energia para o Desenvolvimento	277.883.067	100	65.522.637	23,58
Energia renovável	58.618.923	21,09	27.718.235	47,29
Total relacionado com Economia Verde	2.042.905.986	2,09	891.929.837	43,66
Total da LOA 2014	97.729.719.544	100	63.663.580.730	65,14

Fonte: Bahia (2014).

programas: Energia para o Desenvolvimento; Água para Todos; Sustentabilidade Ambiental; Vida Melhor; Logística Integrada de Transporte; Mobilidade e Acessibilidade Urbana, como aponta a Tabela 2. Destaca-se, no entanto, que essas ações significam apenas 2,09% sobre o total orçado nos últimos três anos.

Nota-se que as ações ‘transporte hidroviário’ e ‘implantação do sistema cicloviário’ tiveram baixíssima execução no período 2012-2014.

O programa Água para Todos, integrante do PPA 2012-2015, representa 5,37% do total dos recursos do PPA (Tabela 3) e tem como objetivo “proporcionar o acesso aos serviços de saneamento básico com a oferta de água em qualidade e quantidade, prioritariamente para consumo humano, a coleta e tratamento do esgoto e dos resíduos sólidos, bem como o manejo de águas pluviais” (BAHIA, 2011a).

O programa faz parte de um conjunto de ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida e a inclusão socioeconômica da população em situação de pobreza, tendo mais de 50% dos recursos destinados para ações de implantação e ampliação de sistemas convencionais de abastecimento de água, enquanto a ação ‘resíduos sólidos’, um dos mais graves problemas que os centros urbanos enfrentam, apresenta pequena relevância no PPA, pois são destinados cerca de 3% dos recursos para esse setor (Tabela 3).

Do programa Vida Melhor - oportunidade para quem mais precisa, destacam-se os segmentos economia solidária/inclusão socioprodutiva, agricultura familiar e o semiárido – este por se constituir em aproximadamente 2/3 do território baiano e ter desafios continuados para conviver com a seca. Considera-se que esse programa está destinando

Tabela 3
Investimento no PPA-2012/2015 para o Programa Água para Todos (PAT)

Ação	Total	%
Abastecimento de água	1.494.256.000	50,4
Esgotamento sanitário	1.250.153.000	42,17
Resíduos sólidos	83.788.000	2,83
Águas pluviais	45.031.000	1,52
Saneamento básico - estudos, planos e projetos	91.641.000	3,09
Total geral	2.964.869.000	100

Fonte: Bahia (2011a).

mais de 82% de seus recursos para o enfoque da economia verde, tendo executado quase 50% do que foi orçado para o período.

A Bahia, acompanhando o modelo de desenvolvimento adotado no Brasil, tem o transporte rodoviário como principal modal utilizado, tanto para transporte individual como de cargas, sendo pouco eficiente e dependente de combustíveis fósseis, o que aumenta significativamente a emissão de gases de efeito estufa (GEE). Compõem o setor de transporte dois segmentos: a logística integrada de transporte e a mobilidade e acessibilidade urbana. Em ambos, o governo do estado ainda prioriza o modal rodoviário nos seus investimentos, quando apenas 9% do total do primeiro é dedicado a transporte de carga, transporte público e transporte hidroviário. Mesmo assim, do que foi orçado, pouco mais de 13,86% foram pagos.

Com relação à mobilidade e acessibilidade urbana, muito pouco foi previsto e executado nas ações que dizem respeito à implantação do sistema ciclovitário e à melhoria do sistema ferroviário, pois menos de 3% do total do programa foi destinado a essas ações, e pouco mais de 15% foram executados. Isso demonstra que ainda permanece a necessidade de se incentivar o uso racional do carro, oferecendo alternativas de transporte público confortável, eficiente, pontual e abrangente, priorizando vias para ônibus, para que possam se locomover preferencialmente no trânsito, além de criar uma infraestrutura voltada para o transporte não motorizado (ciclovias, ciclofaixas e passeios

amplos e regulares, com sombra) e desestimular a circulação de carro individual nas ruas do centro da cidade (menos estacionamento, baixa velocidade, menos barulho, mais espaço para o pedestre etc.).

No programa Energia para o Desenvolvimento, em 2014, mais de 21% foram destinados para a energia renovável, para a elaboração de estudos e projetos e a elaboração do balanço energético do estado. Também se buscou a eficiência do sistema de iluminação pública, a implantação de sistema de energia renovável, dentre outros.

A tendência mundial de diversificação da matriz energética em busca da utilização de tecnologias mais limpas, aliada à demanda crescente por energia na Bahia, aponta para a necessidade de maiores investimentos na produção energética, com foco prioritário nas fontes renováveis, aproveitando as potencialidades locais.

A matriz energética da Bahia é baseada em fontes não renováveis (66,5%), com destaque para o petróleo e derivados, que representam 49,5% da matriz, além do gás natural, com 16,5% de participação (BAHIA, 2013). Denota também um baixo aproveitamento do potencial para produção de renováveis, destacando-se a baixa produção de biocombustíveis, notadamente o etanol; o baixo aproveitamento dos resíduos oriundos da agropecuária, da hidroeletricidade (Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCHs) e, finalmente, da energia solar (Figura 1).

Ao analisar os dados de demanda por energia pode-se verificar que o ritmo de crescimento econômico e social do Brasil e da Bahia tem resultado em aumentos no consumo de energia e, no caso da Bahia, em ampliação do déficit de autossuficiência, de 66,3%, em 1996, para 62,8%, em 2012 (Tabela 4). As projeções de consumo do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), para o período 2012-2016, estimam um crescimento de 4,0% para o Brasil e de 4,4% para o Nordeste (OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO, 2012), sinalizando a

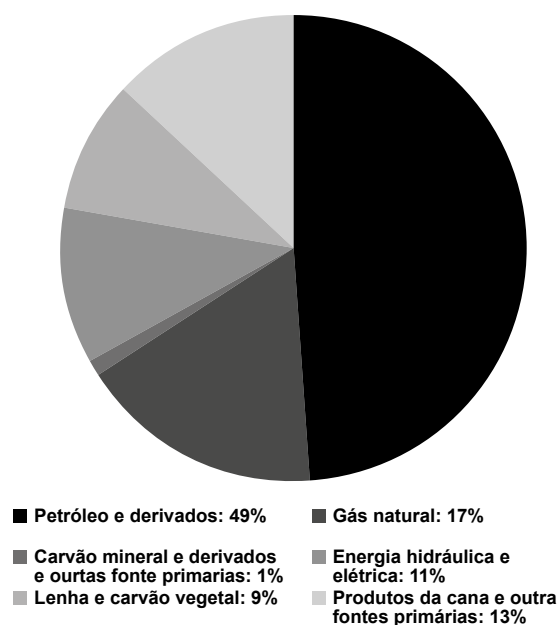


Figura 1
Matriz energética do estado da Bahia para 2012

Fonte: Bahia (2013).

necessidade de um planejamento incremental para a região e seus estados mais dinâmicos: Bahia, Pernambuco e Ceará. Esse déficit aponta para a necessidade de importação de energia primária que, segundo o Balanço Energético do Estado da Bahia (BAHIA, 2013), cresce a uma taxa média de 8,6% a.a., tendo sua participação crescido de 38,8%, em 1996, para 73,7%, no total de importação de energia em 2012 (Tabela 5), revelando o expressivo aumento da importação de petróleo (e de alguns de seus derivados) para o estado nos últimos anos. Note-se que a Bahia

parou de importar o gás natural, pois ampliou sua produção localmente.

Para aumentar a participação das energias renováveis na matriz energética da Bahia, será necessário desenvolver um conjunto de soluções capazes de promover a superação de pontos críticos, que devem ser alvo de uma política específica para o setor. Atenção especial deve ser dada ao aproveitamento da energia solar no semiárido, que possui uma das maiores taxas de insolação do país (Figura 3). Porém, o aumento da participação das energias renováveis na matriz energética da Bahia requer desenvolver um conjunto de soluções e superar pontos críticos, que devem ser alvo de uma política específica para o setor.

O potencial de fontes renováveis de energia começa a ser explorado a partir de 2009. A Tabela 6 mostra os dados de todos os leilões realizados pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) para o estado da Bahia com aporte específico às fontes renováveis (biomassa, eólica e solar). O primeiro arremate ocorreu no 2º Leilão de Energia de Reserva (LER) para a fonte eólica em 2009, no qual foi adquirido um total de 390 MW; nos dois anos subsequentes, a contratação desse tipo de fonte se manteve constante, com média de 575 MW, já em 2012 houve uma queda, sendo comercializados apenas 52 MW, entretanto, no ano de 2013, a eólica deu um salto, contratando um total de 1.652 MW. Surge também a biomassa, sendo contratado um total de 167 MW.

Tabela 4
Demanda e autossuficiência de energia do estado da Bahia

MWh	1996	2001	2011	2012
Demanda total de energia (a)	156.684.277	172.529.709	196.944.205	204.232.456
Consumo final	138.454.291	143.351.766	167.609.894	178.927.279
Perdas	18.229.987	29.177.943	29.334.311	25.305.177
Produção de energia primária (b)	103.816.079	93.352.617	118.194.826	128.167.293
Autossuficiência de energia (b-a)	-52.868.198	-79.177.093	-78.749.380	-76.065.163
Autossuficiência de energia (b/a)	66,30%	54,10%	60,00%	62,80%

Fonte: Bahia (2013).

Tabela 5
Importação de energia pelo estado da Bahia (103 tep)

Discriminação	1996	%	2001	%	2011	%	2012	%
Energia primária	3.021	38,8	8.677	46,8	11.114	74	11.239	73,7
Petróleo	2.853	36,6	8.270	44,6	10.784	71,8	11.239	73,7
Gás natural	169	2,2	407	2,2	330	2,2	0	0
Carvão vapor	0	0	0	0	0	0	1	0
Energia secundária	4.770	61,2	9.873	53,2	3.895	26	4.001	26,3
Derivados de petróleo	4.525	58,1	9.686	52,2	3.384	22,5	3.660	24
Óleo diesel	351	4,5	1.120	6	454	3	511	3,3
Óleo combustível	841	10,8	3.050	16,4	416	2,8	300	2
Gasolina	271	3,5	826	4,5	84	0,6	92	0,6
GLP	22	0,3	283	1,5	25	0,2	2	0
Nafta	2.954	37,9	4.107	22,1	2.050	13,7	2.411	15,8
Querosene	56	0,7	213	1,1	284	1,9	252	1,7
Outras fontes secundárias	3	0	5	0	0	0	0	0
Produtos não energéticos	28	0,4	83	0,4	71	0,5	92	0,6
Energia elétrica	5	0,1	44	0,2	157	1	60	0,4
Coque	44	0,6	38	0,2	76	0,5	72	0,5
Álcool etílico	196	2,5	105	0,6	279	1,9	209	1,4
Total	7.792		18.550		15.009		15.241	

Fonte: Babbia (2013).

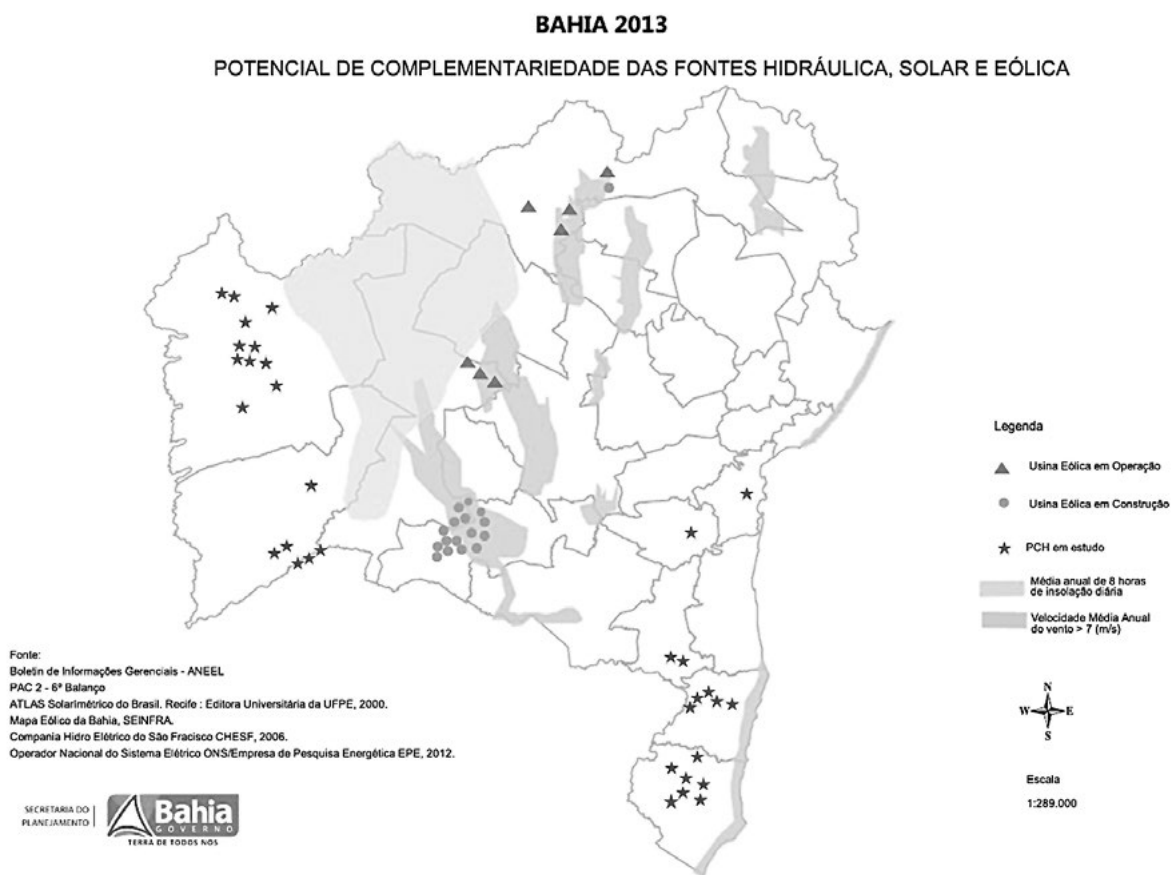


Figura 3
Potencial da Bahia para exploração das fontes renováveis de energia

Fonte: Bahia (2014).

Tabela 6
Resultados dos leilões de energia elétrica de fontes renováveis do estado da Bahia – 2009-2014

Fonte	Rio / Combustível	Leilão	Potência (MW)					Total	
			2009	2010	2011	2012	2013		2014 (1)
BIO	Cavaco de madeira	16º LEN					150		
		18º LEN					17		
BIO total							167	167	
EOL	Eólica	02º LFA		326					
		Vento	02º LER	390					
			03º LER		261				
			04º LER			149			
		05º LER					568		
		12º LEN			266				
		13º LEN			150				
15º LEN					52				
EOL total			390	587	564	52	568	2.161	
UEE	Vento	17º LEN					83		
		18º LEN					1.001		
		06º LER						374	
UEE total						1.084	374	1.457	
EOL + UEE total			390	587	564	52	1.652	374	3.619
UES		06º LER						400	400
Total geral			390	587	564	52	1.818	773	4.185

Fonte: Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (2014).
 (1) Até novembro de 2014.

Em 2014¹ contratou-se um total de 374 MW para energia eólica, e, pela primeira vez, foi realizado no país um leilão para a energia solar (6º LER), no qual a Bahia vendeu um total de 400 MW. Para todo o período analisado foi contratado um total de 4.185 MW de energia de fontes renováveis para o estado da Bahia.

PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONJUNTURAIS E DE GESTÃO PÚBLICA

Novos modelos em construção no sistema produtivo, no sistema do conhecimento e na gestão governamental criam as bases de um novo processo de desenvolvimento que envolve inovação e gestão do conhecimento, utilização predominante de energia renovável e aumento da eficiência energética,

assim como o uso racional da água e a redução e reaproveitamento dos resíduos sólidos.

No âmbito social, a economia verde e os resíduos sólidos podem gerar emprego e renda oriundos de atividades produtivas não poluentes e de baixo uso de carbono, agregadas a ações complementares para a erradicação da pobreza. Em paralelo, observa-se que os estímulos às mudanças na matriz energética do estado, com a implantação dos parques eólicos, dão início a processos de maior dinamismo regional em regiões interioranas que sofrem com escassas oportunidades de desenvolvimento econômico e social.

No Brasil, o crescimento da economia com repartição de renda conforma um cenário positivo para implantação de novos padrões de produção e consumo, propostos pela economia verde, e coloca para a sociedade o desafio da adoção de ações complementares que consolidem essa trajetória e aproveitem as oportunidades criadas com os novos investimentos.

¹ Dados coletados dia 7 de novembro de 2014.

Não obstante esse propósito esteja explicitado em compromissos e projetos governamentais contidos no PPA de Investimentos 2012/2015, a inclusão da economia verde na agenda do planejamento do estado deverá investigar e delinear papéis que cabem ao estado, para definir políticas e estratégias governamentais nas áreas de energia, tecnologia agrícola e industrial, que potencializem o crescimento e o desenvolvimento da economia com base nos pilares da justiça social e da sustentabilidade.

Alguns desafios podem ser elencados como importantes para serem considerados na elaboração do novo PPA – 2016-2019.

Investimentos consistentes devem ser direcionados para apoiar os municípios no atendimento das determinações legais e institucionais de avanço na melhoria da prestação dos serviços de saneamento, particularmente, os de resíduos sólidos e drenagem urbana.

O aumento da participação das energias renováveis na matriz energética da Bahia depende da capacidade de enfrentamento de um conjunto de restrições para produção de etanol na Bahia por conta de limitações impostas pelo Decreto nº 10.936, de 27 de fevereiro de 2008, como também da baixa produção de cana-de-açúcar.

No quesito biodiesel, a pequena oferta de matérias-primas oriundas da agricultura familiar, decorrente dos baixos índices de produtividade das oleaginosas produzidas pelos agricultores familiares, dificulta o estabelecimento de um padrão sustentável na cadeia produtiva de biodiesel.

As restrições no aproveitamento das energias eólica e solar estão relacionadas à carência de infraestrutura e de linhas de transmissão e distribuição, como também ao incipiente investimento em P&D.

As dificuldades no desenvolvimento de projetos de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCH) são de diversas ordens, com destaque para o licenciamento ambiental e a outorga do uso da água pelos órgãos responsáveis.

Novos estudos deverão constituir-se em um marco referencial da economia sustentável, abordando os avanços no mundo, no Brasil e na Bahia

Os aspectos restritivos à produção de biomassa energética são amplos e vão desde o potencial da agropecuária estadual e as exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos até a ausência de ações orçamentárias que fomentem a utilização de biomassa sólida (resíduos sólidos, florestais e da agricultura, entre outros) nos programas de energia.

Um segmento importante para o desenvolvimento de uma economia sustentável diz respeito à eficiência no consumo energético nos diversos setores da atividade econômica e no setor público. Assim, torna-se um importante desafio o enfrentamento das questões relativas às elevadas perdas na transmissão e distribuição de energia. Adicionalmente, as ações estaduais possuem pouca aderência ao Plano Nacional de Eficiência Energética (PNEf). Com base no arcabouço regulatório desse plano, três grandes blocos podem ser estimulados na Bahia: 1) energia térmica na indústria; 2) energia térmica nos edifícios públicos e privados; 3) energia elétrica na indústria e em edificações.

Novos estudos deverão constituir-se em um marco referencial da economia sustentável, abordando os avanços no mundo, no Brasil e na Bahia, focando o uso de tecnologias limpas, o levantamento das emissões de carbono nos diversos setores, ao tempo em que apóiem a construção de alternativas que direcionem o estado para a consolidação de uma agenda da economia verde inclusiva, capaz de promover o desenvolvimento mais equilibrado nas dimensões econômica, social e ambiental.

Será fundamental a ampliação dos incentivos aos empreendimentos verdes, como também o fomento de redes de pesquisa, em articulações com entidades nacionais e internacionais, para a promoção crescente da cooperação entre universidades e iniciativa privada, com apoio de instituições como a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). As propostas trazidas pela economia verde criam interessantes interfaces

de cooperação interinstitucional que poderão contribuir tanto para a sustentabilidade quanto para as estratégias de interiorização do desenvolvimento dinâmico e equilibrado do estado da Bahia.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Governador (2010-2014: Jaques Wagner). *Construindo uma Bahia sustentável e incluyente*. Salvador: [s.n.], 2012a.
- _____. *Plano Plurianual: PPA 2012-2015*. Salvador: SEPLAN, 2011a. 456 p.
- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Plano de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia e Elaboração do Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para os municípios da Bacia do Rio São Francisco*. Salvador: SEDUR; MMA, 2012b. v. 2.
- _____. *Plano de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para o Estado da Bahia*. Salvador: SEDUR; MMA, 2012c. v. 1- Memorial descritivo.
- BAHIA. Secretaria de Infraestrutura da Bahia. *Balço energético 2013: série 1996-2012*. Salvador: CODEN, 2013. 118 p.
- BAHIA. Secretaria do Meio Ambiente. *Governo aprova Lei Estadual de Mudanças Climáticas*. Salvador: Sema, 2011b. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/noticia.aspx?s=NEWS_GER&id=7043>. Acesso em: 3 nov. 2014.
- BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Siplan 2012 e Fiplan Gerencial/Sefaz*. Acesso em: 15 out. 2014.
- BAHIA. Ministério Público. *Desafio do lixo: problemas, responsabilidades e perspectivas: relatório 2006/2007*. Salvador: Ministério Público; Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Meio Ambiente, 2006. 125 p.
- BRASIL. Ministério Minas e Energia. *Plano Nacional de Eficiência Energética*. Brasília: MME. Disponível em: <www.google.com.br/search?q=Plano+Nacional+de+Eficiência+Energética.+Brasília%3A+MME.&aq=Plano+Nacional+de+Eficiência+Energética.+Brasília%3A+MME.&aqs=chrom>. Acesso em: 12 nov. 2014.
- CÂMARA DE COMERCIALIZAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA. *Resultado consolidado dos leilões – 12/2014*. Disponível em: <http://www.ccee.org.br/portal/faces/aceso_rapido_header_publico_nao_logado/biblioteca_virtual?tipo>. Acesso em: dez. 2014.
- CORREIO DO BRASIL. *Relatório em Davos mostra que 85 pessoas detêm 46% da riqueza mundial*. jan. 2014. Disponível em: <<http://correiodobrasil.com.br/ultimas/relatorio-em-davos-mostra-que-85-pessoas-detem-46-da-riqueza-mundial/678819/>>. Acesso em: 30 set. 2014.
- ESTADÃO GERAL. *Fórum Econômico Mundial alerta para aumento da desigualdade*. jan. 2014. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,forum-economico-mundial-alerta-para-aumento-da-desigualdade,1119098>>. Acesso em: 5 nov. 2014.
- GEORGE, Susan. *State of power 2014: Exposing the Davos Class*. Disponível em: <www.tni.org/files/download/state_of_power_hyperlinked_0.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2014.
- HOBBSAWN, Eric. *Como mudar o mundo: Marx e o marxismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- JORNAL FOLHA DO ESTADO. *Brasil é a 18ª economia verde do mundo*. Disponível em: <<http://www.jornalfolhadoestado.com/noticias/29840/brasil-e-a-18-economia-verde-do-mundo>>. Acesso em: 26 out. 2014.
- OBERMAIER, Martin; ROSA, Luiz Pinguelli. Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 24, n. 78, p. 155-176, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142013000200011&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 nov. 2014.
- OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. *Plano da Operação Energética 2012/2016, PEN 2012*. Rio de Janeiro: ONS, 2012. v. 1. 141 p. Relatório executivo. Disponível em: <http://www.ons.org.br/download/avaliacao_condicao_operacao_energetica/PEN%202012_VOL1_RELATORIO%20EXECUTIVO.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2012.
- PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXII*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. *Rumo a uma economia verde: caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza*. 2011. Disponível em: <http://www.pnuma.org.br/admin/publicacoes/texto/1101-GREENECONOMY-synthesis_PT_online.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.
- SAPORTA, Luís; MATTOS, Thaís. *Diretrizes para uma economia verde no Brasil*. São Paulo: Ideia Sustentável, jun. 2013. Parte II. Disponível em: <<http://www.ideiasustentavel.com.br/2013/06/diretrizes-para-uma-economia-verde-no-brasil-parte-ii/>>. Acesso em: 13 out. 2014.

LEIS CONSULTADAS

- LEI Nº 9.991, DE 24 DE JULHO DE 2000. Dispõe sobre realização de investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética por parte das empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas do setor de energia elétrica, e dá outras providências.
- LEI Nº 10.295, DE 17 DE OUTUBRO DE 2001. Dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia e dá outras providências.

RESOLUÇÃO Nº 307, DE 5 DE JULHO DE 2002. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil.

LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

LEI Nº 12.187, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.

DECRETO Nº 7.390, DE 9 DE DEZEMBRO DE 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências.

LEI Nº 12.305, DE 2 DE AGOSTO DE 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.

LEI Nº 12.212, DE 20 DE JANEIRO DE 2010. Dispõe sobre a Tarifa Social de Energia Elétrica; altera as Leis nºs 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.925, de 23 de julho de 2004, e 10.438, de 26 de abril de 2002; e dá outras providências.

LEI Nº 12.050 DE 07 DE JANEIRO DE 2011 DA BAHIA. Institui a Política sobre Mudança do Clima do Estado da Bahia, e dá outras providências.

LEI Nº 12.932 DE 07 DE JANEIRO DE 2014. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências.

Os autores agradecem a Rafael Alves Andrade pelas contribuições no levantamento e tratamento dos dados utilizados neste artigo.

Artigo recebido em 26 de novembro de 2014
e aprovado em 23 de janeiro de 2015.

Normas para publicação

Os artigos devem:

- Ser enviados por e-mail, preferencialmente, desde que não excedam o limite de dois megabytes. Acima desse limite, em mídia de CD-ROM, acompanhada de cópia impressa.
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatados com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12.
- Preferencialmente, ser assinados por, no máximo, três autores.
- Ser apenas um por autor, exceto no caso de participação como coautor.
- Incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência à atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail.
- Ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25.
- Vir acompanhados de resumo e *abstract* com, no máximo, 10 linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais resultados e conclusões. Abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto.
- Apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é título e subtítulo. O título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto. O subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo.
- Contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.) numerados consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citados no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e serem localizados o mais próximo possível do trecho a que se referem.
- Conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução, observando que a publicação é impressa em preto e branco. Se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpi (CMYK), com cor real e salvas com a extensão TIFF. Se forem em preto e branco, devem ser escaneadas em 300 dpi, em tons de cinza. Se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item “Ilustrações” do *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”.
- Destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentando-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT).
- Quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo.
- Evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor.
- Indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas.
- Conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

Referências

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta ou da paráfrase deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou, no caso de autoria desconhecida, pela primeira palavra do título da obra seguida de reticências, ano e página. Quando incluída na sentença, deve ser grafada em letras maiúsculas e minúsculas, e quando estiver entre parênteses, deve ter todas as letras maiúsculas.

Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152).
- “O outro lado da medalha dessa contraposição da Inglaterra civil e adulta às raças selvagens e de menoridade é o processo pelo qual a barreira, que na metrópole divide os servos dos senhores, tende a perder a sua rigidez de casta” (LOSURDO, 2006, p. 240).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT.

Exemplos:

Para livros:

- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano: depoimentos para sua história*. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, Laumar Neves de. Essência x aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, Ralfo. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: _____ (Org.). *Espacialidades em rede: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada à esquerda e conter apenas os trabalhos efetivamente utilizados na elaboração do artigo.

Originais

Os originais apresentados serão considerados definitivos. Caso sejam aprovados, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente, cabendo ao mesmo fornecer informações adicionais, se necessário. Serão também considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à revista, não implicando pagamento de direitos autorais. A editoria-geral da SEI e a coordenação editorial do volume, em caso de aceitação do texto, reservam-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, afim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela instituição e expresso no *Manual de Redação e Estilo da SEI*, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu “Publicações”. Comprometem-se ainda a responder por escrito aos autores e, em caso de recusa, a enviar-lhes os resumos dos pareceres.

COLABORARAM NESSE NÚMERO:

Alexandre Lopes Gomes

André Silva Pomponet

Angela Cristina Rocha de Souza

Angye Cássia Noia

Bruno Neiva

Carla do Nascimento

Carlos Eduardo Drumond

Elissandra Britto

Fernanda Calasans Costa Lacerda Pessoti

Gardênia Azevedo

Glauber Magalhães Pires

Gustavo Casseb Pessoti

Jefferson da Silva Ramos

Jorge Caffè

Josilene Alves Monteiro

Judite Sanson de Bem

Karla Karoline Soares Dalto

Kelly Samá Lopes de Vasconcelos

Lívia Rodrigues de Lima

Luiz Ricardo Cavalcante

Luiz Sebastião dos Santos Júnior

Margarete Panerai Araújo

Maria de Fátima Torreão Espinheira

Maria Iraê de Souza Corrêa

Marina Monteiro Torres

Moisés Waismann

Monaliza de Oliveira Ferreira

Mônica de Moura Pires

Pedro Marques

Poliana Duarte de Andrade Santos

Raphael Roberto de Góes Reis

Roberta de Moraes Rocha

Roberto Antônio Fortuna Carneiro

Sérgio Carvalho Benício de Mello

Simone Uderman

Tháisa da Silva Paula



SECRETARIA DO
PLANEJAMENTO



ISSN 0103 8117



977010381100-1