

REVISTA

Desenbahia

16



Desenbahia Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

REVISTA DESENBABIA

Revista semestral editada pela Desenbahia –
Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

JAQUES WAGNER

Governo do Estado da Bahia

CARLOS MARTINS MARQUES DE SANTANA
Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia

Desenbahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A.

Luiz Alberto Bastos Petitinga
(Presidência)

José Ricardo Santos

(Diretoria de Operações)

Marcelo Sampaio Oliveira

(Diretoria de Desenvolvimento de Negócios)

Marco Aurélio Félix Cohim Silva

(Diretoria de Administração e Finanças)

Conselho Editorial

Alicia Ruiz Olalde (UFRB)

Ana Georgina Peixoto Rocha (UFRB)

Ana Maria Ferreira Menezes (UNEB)

André Luís Mota dos Santos (UFBA)

Andréa da Silva Gomes (UESC)

Antonio Ricardo Dantas Caffé (UFBA)

Bouzid Izerrougene (UFBA)

Carlos Alberto Gentil Marques (UFBA)

Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (PUC-SP)

Francisco Teixeira (UFBA)

Gervásio Ferreira dos Santos (UFBA)

Gilca Garcia Oliveira (UFBA)

Gildásio Santana Júnior (UESB)

Gisele Ferreira Tiryaki (UFBA)

Hamilton de Moura Ferreira Júnior (UFBA)

Henrique Tomé da Costa Mata (UFBA)

Jair do Amaral Filho (UFC)

João Policarpo Rodrigues de Lima (UFPE)

Lívio Andrade Wanderley (UFBA)

Márcia da Silva Pedreira (UEFS)

Maria Olívia de Souza Ramos (UNIFACS)

Paulo Balanco (UFBA)

Reginaldo Souza Santos (UFBA)

Rosembergue Valverde (UEFS)

Sílvio Humberto dos Passos Cunha (UEFS)

Comissão Editorial

Adelaide Motta de Lima

Cláudio Pondé Avena

Sandra Cristina Santos Oliveira

Vítor César Ribeiro Lopes

Produção Editorial e Gráfica

João Paulo Fonseca de Carvalho

Luciano Quintão Ataíde

Oldack de Miranda

Revisão de originais e de provas e normalização de texto

Maria José Bacelar Guimarães

Tradução

Mariana Santana

Projeto Gráfico

Solisluna Design

Editoração

Raimundo Rodrigues do Nascimento

Os conceitos e opiniões emitidos nos artigos
publicados são de exclusiva responsabilidade
de seus autores. É permitida a reprodução total
ou parcial dos artigos, desde que citada a fonte.

Av. Tancredo Neves, n. 776, Caminho das

Árvores, Salvador, BA – CEP 41820-904

Tel.: 55 71 3103-1000

Fax: 55 71 3341-9331

R237

Revista Desenbahia, v. 9, n. 16, mar. 2012.-

Salvador: Desenbahia, Solisluna, 2012.

ISSN 1807-2062

1. Economia-Bahia-Periódicos. I. Desenbahia.

CDD-330

SUMÁRIO

- 7 Admissibilidade de títulos recebíveis do Estado Federado por Agência de Fomento estadual como garantia ou meio de pagamento em operações de crédito
FABRÍCIO LEÃO SOUTO
- 35 Análise comparativa do perfil do comércio exterior do Brasil, do Nordeste e da Bahia: 1991-2010
DIANA LÚCIA GONZAGA DA SILVA, GEIDSON UILSON SEIXAS SANTANA, MARTA CRISTIANE TIMÓTEO ROSSI E HENRIQUE TOMÉ DA COSTA MATA
- 65 Migração de retorno e acumulação de capital humano no Brasil: evidências com base na PNAD de 2007
GABRIELA BEZERRA DE MEDEIROS E LIÉDJE BETTIZAIDE OLIVEIRA DE SIQUEIRA
- 91 Análise dos principais determinantes da mobilidade intergeracional de educação entre as regiões Nordeste e Sudeste do Brasil
ÁYDANO RIBEIRO LEITE, WELLINGTON RIBEIRO JUSTO E JOSÉ LUIS DA SILVA NETTO JÚNIOR
- 113 Pobreza, desigualdade e crescimento: uma análise para o Agreste Pernambucano
DANYELLA JULIANA MARTINS DE BRITO E ROBERTA DE MORAES ROCHA
- 137 Desafios de harmonização entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente no Agreste Pernambucano
MONALIZA DE OLIVEIRA FERREIRA, KLEBSON HUMBERTO DE LUCENA MOURA E LUIZ HONORATO DA SILVA JÚNIOR
- 163 Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul: uma possibilidade para financiar o desenvolvimento da Bahia
ELAINE NORBERTO
- 187 Turismo cultural, sustentabilidade e desenvolvimento no Centro Antigo de Salvador: desafios e perspectivas
LÚCIA MARIA AQUINO DE QUEIROZ



Apresentação

O Brasil encerrou o ano de 2011 “trazendo a marca” da sexta maior economia do mundo e inicia o ano de 2012 com a perspectiva de crescimento econômico controlado, porém firme. A maior parte das projeções varia entre 3,0% e 3,5% de incremento do PIB e é quase unânime a expectativa de queda da taxa básica de juros da economia para um dígito ainda nos primeiros meses do ano. Trata-se, assim, de um cenário propício para a resolução de questões caras ao desenvolvimento do país, como o necessário incremento da competitividade dos produtos brasileiros, dos dispêndios com P&D nas empresas, da melhoria da qualidade da mão de obra e do número de MPMEs inovadoras, questões presentes no Plano Brasil Maior, programa de política industrial em execução pelo Governo federal.

Na Bahia, a situação é bastante parecida, tanto no campo das perspectivas de boas taxas de crescimento da economia nos próximos anos, quanto nas oportunidades que se abrem com a implementação da política industrial recém-elaborada pelo Governo do estado em parceria com o sistema FIEB e a Petrobras. O que se observa, na proposta, é uma forte preocupação com a consolidação de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento econômico sob bases mais competitivas para a Bahia. Parte-se da premissa de que está esgotada a dinâmica industrial iniciada no pós-guerra e que um novo movimento organiza-se. Para uma inserção favorável nesse movimento, a estratégia de industrialização da Bahia deve ocupar-se com o fortalecimento das iniciativas inovadoras, com a montagem de uma estrutura logística eficaz, com a articulação de cadeias produtivas, por meio, inclusive, de alianças entre pequenas e grandes empresas, e com a atração de empresas com poder decisório local. De modo a assegurar a consecução de uma estratégia com esse perfil, propõem-se ações para dez setores produtivos e estudos para oito temas transversais a esses setores selecionados.

Com efeito, a discussão do crescimento está na ordem do dia e, assim, não é coincidência que os temas dos artigos reunidos nesta edição da Revista Desenharia, de alguma forma acabem tangenciando, ou mesmo focando diretamente, esta questão. O primeiro artigo, em uma linguagem jurídica, levanta a possibilidade de uma agência de fomento estadual operar com recebíveis do próprio Estado como garantia ou meio de pagamento em contratos de crédito. Dois outros artigos tratam do comércio exterior: um analisa comparativamente o perfil do comércio internacional brasileiro, nordestino e baiano, enquanto o outro levanta a possibilidade de o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul financiar o desenvolvimento da Bahia. Apoiando-se na realidade do Agreste Pernambucano, dois artigos investigam aspectos do crescimento: um investiga a relação pobreza, desigualdade e crescimento,

e o outro discute as dificuldades para harmonizar crescimento econômico com preservação do meio ambiente. Dois outros artigos discutem questões relacionadas à mobilidade provocada, em grande medida, pelas diferenças do crescimento econômico das regiões brasileiras. Em um desses artigos, avalia-se a migração de retorno e a acumulação de capital humano no país. No outro, analisam-se os determinantes da mobilidade intergeracional de educação entre as regiões Nordeste e Sudeste. Por fim, mas não menos importante, apresenta-se um artigo sobre o Centro Antigo de Salvador, avaliando os desafios e perspectivas desse espaço da capital baiana, em especial sua competitividade urbano-turística.

Como se pode notar, a despeito da diversidade das discussões aqui reunidas, as várias questões ligadas ao crescimento econômico constituem-se no grande mote dos estudos. Esperamos, desse modo, ampliar nossa contribuição para a alavancagem competitiva e sustentável da Bahia de todos nós. Boa leitura!

Luiz Alberto Bastos Petitinga

Presidente da Desenbahia

1 | ADMISSIBILIDADE DE TÍTULOS RECEBÍVEIS DO ESTADO FEDERADO POR AGÊNCIA DE FOMENTO ESTADUAL COMO GARANTIA OU MEIO DE PAGAMENTO EM OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Fabício Leão Souto*

Resumo

Operações de créditos (empréstimos ou financiamentos) realizadas pelas Agências de Fomento estaduais que envolvam títulos recebíveis do respectivo Estado Federado como garantia ou meio de pagamento possuem peculiaridades legais que demandam considerações específicas. Este artigo tem o objetivo de examinar a possibilidade de as Agências de Fomento estaduais receberem títulos do respectivo Estado Federado como *garantia* ou *meio de pagamento* em operações de crédito (empréstimo ou financiamento). O estudo arrima-se em revisão bibliográfica especializada, consulta e avaliação de jurisprudência dos Tribunais de Contas, bem como no exame de dispositivos legais especiais e gerais, direta e indiretamente associados às operações de crédito. Em conclusão, o artigo aponta para a admissibilidade de tais títulos nas referidas operações, com base nos fundamentos expostos e observadas as condicionantes elencadas.

Palavras-chave: Agências de Fomento estaduais. Títulos recebíveis. Operações de crédito.

* Defensor Público Titular do Estado de Alagoas. Coordenador do Núcleo de Fazenda Pública da Defensoria Pública do Estado de Alagoas (DPE/AL), lotado em Maceió (AL). Ex-Advogado da Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A (Desenbahia), lotado na Unidade Jurídica de Consultoria (UJC) da Gerência Jurídica (GJU). Especialista em Direito do Estado (Direito Constitucional e Administrativo) pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 2009. Graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 2007. fabicio.souto@defensoria.al.gov.br

Abstract

Credit transactions (loans or financing) made by State Fomentation Agencies involving receivable titles from their respective Federate State as warranty or payment forms comprise legal particularities that demand specific considerations. This paper aims at to analyze whether State Fomentation Agencies are entitled to receive titles from their respective Federal State as warranty or payment forms in credit transactions (loans or financing). This study is based on a specialized bibliographic review and analysis of verdicts issued by the Audit Court, as well as the study of legal specialized measures that are directly or indirectly related to credit transactions. As a conclusion, the article shows that it is possible to accept titles in credit transactions, as long as the conditions numbered on this paper are observed.

Keywords: State Fomentation Agencies. Receivable titles. Credit transactions.

Do objeto

Este artigo visa aferir a possibilidade de a Agência de Fomento estadual¹ financiar fornecedores de bens ou serviços vinculados ao Estado, tendo como meio de pagamento ou garantia os títulos recebíveis deste, em abordagem concernente ao financiamento do desenvolvimento regional. Ademais, como decorrência, analisar-se-á o caso específico dos títulos previstos na Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, à luz das premissas estabelecidas a propósito do exame da questão anterior, notadamente no cenário de sua utilização como lastro às operações de financiamento de Micro e Pequenas Empresas (MPEs).

Procede-se (e justifica-se) essa distinção metodológica entre os questionamentos, a fim de viabilizar exame jurídico específico e individualizado, declinando os fundamentos pertinentes a cada um.

Assim descrito o dúplice objeto, passa-se à análise na ordem estipulada.

Securitização dos “recebíveis”: noções conceituais

A percepção dos fundamentos voltados a lastrear o presente artigo perpassa, necessariamente, pela compreensão das operações que estão no alicerce da indagação formulada.

Essa advertência preliminar tem por fim expor a nota de inerente *complexidade* que marca o tema controvertido no objeto suscitado. Por essa razão, pede-se vênua para minudenciar os argumentos específica e separadamente (até para tentar torná-los mais apreensíveis), inclusive abordando-os por diferentes perspectivas, com o escopo de, ao final, propiciar uma compreensão global.

Primeiramente, indispensável delinear as noções acerca do que representam os “recebíveis” e as operações de “securitização”. Ao fazê-lo, recorre-se às estipulações conceituais lançadas pelo Tribunal de Contas da União, de cujo magistério jurisprudencial recolhem-se as seguintes lições:

Securitização é a operação em que o valor mobiliário emitido, de alguma forma, está lastreado ou vinculado a um direito de crédito, também denominado de direito creditório ou simplesmente recebível. Já recebíveis são direitos de crédito originários de operações a prazo (já realizadas ou futuras), como venda de bens e serviços. O objetivo da securitização de recebíveis é permitir à empresa obter recursos através da venda de receita futura, sem comprometer o seu limite de crédito junto a credores e sem prejudicar os índices de endividamento do seu balanço. (BRASIL, [2002a]).

Ao gizar as fronteiras da operação e do lastro que lhe dá suporte, no mesmo sentido, disserta Luiz Ferreira Xavier Borges (1999, p. 125), Advogado da Área

¹ Elege-se a Agência de Fomento do Estado de Bahia S/A (Desenbahia), bem como o respectivo Estado Federado – Estado da Bahia –, como exemplo constante nas abordagens.

de Infraestrutura Urbana do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES):

Securitização é o termo utilizado para identificar as operações em que o valor mobiliário emitido, de alguma forma, está lastreado ou vinculado a um direito de crédito, também denominado direito creditório ou simplesmente recebível. Uma receita, que é uma expectativa de resultado, torna-se um recebível quando surge uma relação jurídica que lhe dê respaldo, originada de um contrato ou de um título de crédito.

Cite-se, ainda, os tracejamentos feitos pelo Advogado Ronaldo Nogueira Martins Pinto (2004), cujas anotações versam sobre os *elementos* de definição dos “recebíveis”, bem como sobre o *objetivo* da operação prática de securitização nos mercados:

Considerando-se que toda organização empresarial capitalizada tem mais poder de viabilizar seus projetos, poderiam ser utilizados os recebíveis como forma de dinamizar seu empreendimento. A título de esclarecimento recebíveis são direitos que representam um crédito originário de um determinado negócio jurídico (como exemplo venda a prazo de bens, serviços ou operações imobiliárias dentre outros). O objetivo da operação de securitização de recebíveis é permitir a uma empresa obter os recursos sem comprometer o seu limite de crédito junto aos credores e sem prejudicar os índices de endividamento do seu balanço. Assim, os recebíveis são transformados em valores mobiliários. A premissa básica para este tipo de operação é que a empresa tenha recebíveis de curto ou longo prazo. O risco de crédito deverá levar em conta o índice de inadimplência histórica da carteira de cada empresa. Podemos dizer que uma forma de operação com base nos recebíveis, seria na emissão de valores mobiliários, destacando-se as debêntures, pois os recebíveis representariam uma garantia adicional. Se os credores forem instituição financeira (intermediadoras da operação) poderia ser prestada a chamada garantia firme na qual seriam emitidos os valores mobiliários e o saldo não colocado no mercado seria adquirido pelos credores.

Os referenciais hauríveis desse panorama de exposições permite – aplicando-os aos problemas *práticos* perante os quais se defrontam as Agências de Fomento estaduais – compreender a questão na perspectiva de uma *triangularização*, conforme delineado a seguir. Em resumo, os pretendentes-mutuários de crédito (empréstimo e/ou financiamento) perante as Agências de Fomento ofereceriam a esta, como meio de pagamento, os seus próprios direitos de crédito – recebíveis – exigíveis em face de outrem, no caso, o Estado Federado. Em outras palavras. De uma prestação de serviço e/ou fornecimento de bens para o Estado Federado, surgiria o direito de crédito (recebível) para o respectivo fornecedor, o qual, diante da obtenção de recursos perante a Agência de Fomento estadual, cederia tal direito de crédito (“recebível”) como modo de pagar o financiamento concedido. Eis a *triangularização* de que se falou.

A questão pode, ainda, ser visada de outra perspectiva. O crédito surgido de uma *anterior* relação jurídica é repassado (cedido) com o objetivo de pagar um terceiro (Agência de Fomento estadual), o qual, passando a titularizá-lo, poderá exigi-lo do devedor primitivo (Estado Federado).

A configuração final pode ser percebida nos seguintes termos: o pretendente-mutuário a) obtém o empréstimo/financiamento; b) posteriormente cede à Agência de Fomento estadual os direitos creditórios exigíveis do Estado Federado; e c) *a priori*,² desvincilha-se da relação jurídica perante ambos.³ Subsiste o vínculo entre a Agência de Fomento estadual (na condição de cessionária-credora) e o Estado Federado (na condição de interveniente-devedor).

É dizer, o Estado membro da Federação (ente controlador), ao fim, passa a ser *devedor* da Agência de Fomento estadual (entidade controlada). E nisto reside o ponto nodal, para o qual *não* basta a descrição (ainda que jurídica) da operação referida, aqui vergada sob o prisma do Direito Empresarial. O cerne da composição desta transação negocial articula-se *também* sob o espectro de outras searas do Direito, notadamente do Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro, o que – por si – remete ao conteúdo da próxima seção.

Relações jurídicas entre o ente federativo instituidor e as entidades administrativas instituídas: autonomia *versus* vinculação

A silhueta jurídica da estrutura da Administração Pública, tal como a tracejou a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mostra-se relevante para fins de apreensão das considerações que seguem. As *entidades* componentes da Administração Pública Indireta – autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista – possuem personalidade jurídica própria, sendo *autônomas* em relação ao Estado (pessoa jurídica instituidora). Dentro da soma de atributos que revestem tais *entidades*, decorrentes do seu *status* autônomo, pode-se elencar – além da personalidade jurídica própria – a existência de patrimônio próprio, capacidade de autoadministração, receita própria, entre outras.

Esses caracteres, contudo, são moderados e atenuados através de variados mecanismos de controle que a pessoa jurídica instituidora (por exemplo, o Estado da Bahia) exerce sobre a pessoa jurídica instituída (a exemplo da Desenbahia, Sociedade de Economia Mista estadual). Entre os diversos meios de controle, especificam-se os controles político, institucional, administrativo, financeiro (CARVALHO FILHO, 2008).

² Esclarece-se que o *a priori* designa a ressalva que se faz no sentido de que, não obstante o pretendente-mutuário venha a se desvincilhar da relação jurídica do crédito cedido, pode remanescer sua responsabilidade – ainda que subsidiária – pela existência do crédito e solvência do devedor, a serem analisados caso a caso.

³ Ou seja, paga seu débito perante, *por exemplo*, a Desenbahia, com a cessão do crédito (pondo fim a esta relação); ao transferir seus recebíveis para a Desenbahia, encerra, *a priori*, seu vínculo com o Estado da Bahia.

A lógica, sob a qual operam o Direito Constitucional e o Direito Administrativo – nesse específico quesito –, responde à necessidade de equilibrar o veio *autônomo* de tais entidades com os mecanismos de *vinculação* que os atam aos entes federativos que lhas instituíram. Frise-se que os termos *autônomo* – usado para distingui-la dos atributos próprios do *status* de independência – e *vinculação* – para diferenciá-la do perfil próprio da subordinação – estão lançados acima com desígnios próprios. A descrição desses dois *vetores* impõe vergar-se a questão com base em um prisma dialético. À autonomia que marca tais entidades *correspondem* os controles exercitáveis pelo ente federativo instituidor. Eis o regime jurídico constitucional-administrativo básico que se pode haurir e deduzir com o apoio das normas inseridas na Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*). XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (*Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998*). XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada; Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. § 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (*Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998*). I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (*Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998*). II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (*Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998*). III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (*Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998*). IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (*Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998*). V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (*Incluído pela Emenda Constitucional n.º 19, de 1998*). § 2.º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de

privilégios fiscais não extensivos às do setor privado. § 3.º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade. (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A proposta desse detalhamento – ora abordado sob o espectro do Direito Constitucional e Administrativo – não é vã. Antes, visa consignar o equilíbrio tenso sob cujo pálio opera-se o desenvolvimento paralelo da atividade de ambos: ente instituidor e entidade instituída. Essa configuração reflete-se na *generalidade* das relações travadas entre, por exemplo, o Estado da Bahia e suas entidades (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista). Cumpre, assim, alicerçar tais minudências, precisamente porque não se pode perder de vista que, ao realizar-se (por suposição, ainda) a admissão dos *recebíveis*, pela Desenbahia, além dessas inerentes relações entretidas com o Estado da Bahia (acima detalhadas), agregar-se-á outra, de natureza financeiro-creditícia. Tanto mais preocupante, não apenas pelo seu conteúdo econômico, mas, principalmente, porque se articula um vínculo no qual comparece como *credor* a entidade instituída e como *devedor* o ente instituidor.

Não que tal cenário não pudesse se formar. Mas, no caso da Desenbahia – eleita neste trabalho como exemplo constante –, a relação é dotada de especificidades que a peculiarizam em face de *todas* as outras entidades estaduais, dada a sua natureza de *instituição financeira*. E esse dado assume exponencial relevância, a ponto de a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar Federal n.º 101/00 (BRASIL, 2000) – tê-lo selecionado para o fim de estipular dispositivo apartado. Assim, a questão levantada obriga a filtrá-la à luz do Direito Financeiro, conforme segue.

Lei de responsabilidade fiscal e lei de normas gerais de direito financeiro e de orçamentos públicos

A consideração do tema em exposição passa, outrossim, pelo exame de dois relevantes diplomas legislativos: a Lei de responsabilidade fiscal e a Lei de normas gerais de direito financeiro e de orçamentos públicos.

Lei de responsabilidade fiscal

Em outra oportunidade, houve quem frisasse que o advento da LRF (BRASIL, 2000) – que estabelece normas gerais de finanças públicas – responde à lógica do equilíbrio e da austeridade na gerência dos gastos públicos, visando redesenhar a silhueta republicana na condução dos orçamentos e da gestão fiscal (SOUTO, 2010). Preliminarmente, cumpre salientar que se trata de norma aplicável a todos os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Sua normatividade – conforme a Constituição da República (BRASIL, 1988) –

pode ser suplementada por leis de origem estadual, desde que essas observem o parâmetro uniforme fixado pelas normas gerais, de competência da União.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar *concorrentemente* sobre: I - direito tributário, *financeiro*, penitenciário, econômico e urbanístico; § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência *da União limitar-se-á* a estabelecer *normas gerais*. § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais *não exclui* a competência *suplementar* dos Estados. Art. 163. *Lei complementar* disporá sobre: I - finanças públicas. (BRASIL, 1988, grifos nossos).

Especificamente no que tange às operações de crédito, a LRF dedica-lhe uma destacada Seção, dentro do Capítulo concernente à *Dívida* e ao *Endividamento* – Capítulo VII - Da Dívida e do Endividamento, Seção IV - Das operações de crédito (BRASIL, 2000). De início, deve-se compreender a extensão com que a LRF abrange essa expressão:

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: III - *operação de crédito*: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e *aceite de título*, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; § 1º *Equipara-se* a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16. (BRASIL, 2000, grifos nossos).

A norma específica de que anteriormente se falou aproveita-se dessa conceituação legal de *operação de crédito* para regê-la de modo *peculiar* quando realizada entre instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla. Daí por que a Desembahia tem regime jurídico especial no universo de *todas* as demais entidades estaduais perante o Estado da Bahia.

Art. 36. É *proibida* a operação de crédito *entre* uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, *na qualidade de* beneficiário do empréstimo. Parágrafo único. O disposto no *caput não proíbe* instituição financeira controlada *de adquirir*, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios. (BRASIL, 2000, grifos nossos).

Inicialmente, centrando-se a atenção na parte final do *caput* do art. 36, poder-se-ia arguir que o Estado da Bahia não seria beneficiário do empréstimo/financiamento. De fato, não. Entretanto, a partir do momento em que houvesse a cessão de crédito (cessão do recebível) dos fornecedores do Estado e suas entidades *para* a Desembahia, para efeito de pagamento a esta, surge uma *possibilidade* que – por cautela – cumpre cogitar. Apenas por hipótese, tal norma poderia ser burlada caso se utilizasse de pessoa jurídica *interposta* apenas para intermediar operação de crédito, cedendo-a posteriormente. Embora – em tese – subsista tal *possibilidade*, deve-se ter em mente que: a má-fé, as simulações, burlas e os demais mecanismos similares, não podem ser

presumidos; e o ordenamento jurídico dispõe de instrumentos para inibir e reprimir tais condutas – aqui meramente supostas. Ademais, a Desembahia prevê, nos seus contratos e cédulas de crédito, disposições clausulares aptas a remediarem tais patologias jurídicas – como é notório, através dos registros públicos de seus instrumentos.

É de se registrar ainda que se trata de norma *proibitiva*, a reclamar interpretação nos *estritos* limites em que disposta, conforme os cânones da hermenêutica jurídica. Por consequência, a operação de crédito entre as partes mencionadas no art. 36, *caput*, somente resta vedada quando o ente da Federação figurar como beneficiário. Em princípio, não é o que ocorre na *presente* hipótese, sobre a qual se reporta este artigo. Apenas consignam-se ressalvas para a cautela a ser sempre tomada na condução da *coisa pública*, a fim de evitar possíveis inobservâncias do preceito normativo, conforme exposto.

Na espécie, contudo, o beneficiário do crédito (empréstimo/financiamento) é o pretendente-mutuário perante a Desembahia, não o Estado da Bahia, o qual *somente posteriormente* entreterá vínculo com aquela. Essa condicionante – inserta no art. 36 da LRF – tem por escopo erigir barreiras à eventual tendência, *historicamente verificada*, dos entes da Federação de buscarem suprir as dívidas oriundas da própria irresponsabilidade fiscal-orçamentária junto às instituições financeiras que estão *sob seu controle*, no que se revelava um gatilho propiciador da falta de austeridade com as finanças públicas, comprometendo, assim, a sua higidez e o seu equilíbrio.

Nesse sentido, dissertam Edson Ronaldo Nascimento e Ilvo Debus⁴ ([2003?], *in verbis*:

Outra proibição refere-se a operações de crédito entre instituição financeira estatal e o respectivo ente controlador, sendo este o beneficiário. Dessa forma estão vedadas as operações envolvendo os bancos estaduais e os respectivos governos, onde proliferaram, durante muito tempo, práticas escusas, que a norma busca abolir definitivamente.

É também o alcance dado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF):

A Lei restringe as fontes de financiamento governamental, particularmente as decorrentes de operações de crédito entre unidades da Federação. Assim, coibe-se a prática até então vigente de a União assumir compromissos dos demais entes, inclusive a postergação do pagamento de operações contratadas. Nesse sentido, a Lei veda a realização de operação de crédito entre unidades Federadas, diretamente ou por intermédio de fundos e entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, exceto: a) entre instituição financeira estatal e outra unidade Federativa, em que a operação não se destine a refinarciar despesas correntes ou

⁴ Respectivamente, Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional e Consultor de Orçamentos.

dívidas não contraídas junto à própria instituição cedente; b) na compra de títulos da dívida da União por Estados e Municípios, como aplicação de suas disponibilidades financeiras; Fica proibida, ainda, operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo, não estando aquela impedida de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimentos de seus clientes ou títulos da dívida emitidos pela União para aplicação de recursos próprios. (DISTRITO FEDERAL, 2007).

Cita-se ainda a lição colhida do magistério jurisprudencial do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCSP):

Ao proibir vários tipos de operação de crédito, claro é o intuito da LRF: limitar as fontes de financiamento governamental, impedindo que dívida antiga seja paga com dívida nova, ou então, que o déficit corrente do exercício seja coberto por operação de crédito; em resumo, a Lei Complementar nº 101/00 não quer que se adie o enfrentamento do déficit e da dívida.

É por isso que a Lei Fiscal determina as seguintes vedações:

- estão proibidos empréstimos e financiamentos entre os entes federados, União, Estados e Municípios, a menos que estes comprem títulos do Governo Federal ou o banco de um deles empreste para outro nível de governo.
- reiterando norma constitucional (art. 167, III), operações de crédito não financiarão despesas de custeio. Eis, aqui, regra de ouro da responsabilidade fiscal. Empréstimos e financiamentos só bancarão despesas que engrandecem o patrimônio, as de capital.
- estão vedadas, igualmente, as operações entre banco público e seu ente controlador (ex.: Nossa Caixa não pode emprestar dinheiro ao Governo do Estado de S. Paulo).
- também proibidas: a) a captação de recursos por antecipação de fato gerador não ocorrido (não confundir com substituição tributária do art. 150, § 7º da C.F.); b) aceite de documentos de particulares (aceite, aval, títulos de crédito), em troca de bens e serviços. (SÃO PAULO, 2007).

No âmbito doutrinário, perfilham a mesma trilha os ensinamentos do jurista paulista Régis Fernandes de Oliveira (2006, p. 454):

Proíbe, também, a Lei que haja operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36). Assim, o Banco do Brasil não pode operar com a União, o mesmo acontecendo com a Caixa Econômica Federal em relação a sua controladora. A regra é a mesma para o Governo de São Paulo e sua Caixa Econômica.

Lei de normas gerais de direito financeiro e de orçamentos públicos: empenhos e precatórios

Enfrentando a questão, de outro ângulo, à luz da Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro e de Orçamentos Públicos – Lei federal n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964) – impende considerar o *meio* e as *fases* como o Estado pode realizar despesas. Interessa abordar tal item porque, uma vez que a Agência de Fomento estadual resolva admiti-los, terá de manejá-los e, assim, conhecer-lhe os contornos jurídicos.

Os débitos gerados pelo Estado (União, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios), possibilitam a emissão de ordem de pagamento que se desenvolve em *três fases*.

A primeira fase corresponde ao *empenho*, o qual possui definição legal: “Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. (Veto rejeitado no D.O. 5/5/1964)” (BRASIL, 1964). Ensina o eminente constitucionalista José Afonso da Silva (1973,⁵ p. 337 apud OLIVEIRA, 2006, p. 358) que o empenho consiste: “Na reserva de recursos na dotação inicial ou no salvo existente para garantir fornecedores, executores de obras ou prestadores de serviços pelo fornecimento de materiais, execução de obras ou prestação de serviços”. Cabe advertir que o empenho não se confunde com a nota de empenho:

Não se confundem o *empenho* com a *nota de empenho*. Empenho é a previsão de recursos para pagamento do débito, constituindo-se em garantia do credor no recebimento. É instrumento de programação. Daí não se poder empenhar depois de realizado o pagamento. Nota de empenho é o instrumento, é o documento que representa a autorização para pagamento. (OLIVEIRA, 2006, p. 359).

A nota de empenho é veículo documental através do qual se determina o *an debeatur* (a existência do débito), o *quantum debeatur* (o quanto é devido), o *quid debeatur* (o que é devido), o *cui debeatur* (a quem é devido) e o *quis debeat* (quem é o devedor).

Dispõe ainda a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro (BRASIL, 1964): “Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado ‘nota de empenho’ que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria.” É de se observar que, salvo casos especiais previsto em lei, não se pode realizar despesa sem *prévio* empenho, conforme previsão da Lei federal n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964): “Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. § 1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho.”

A segunda fase concerne à *liquidação*.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. § 1º Essa verificação tem por fim apurar: I - a origem e o objeto do que se deve pagar; II - a importância exata a pagar; III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo; II - a nota de empenho; III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. (BRASIL, 1964).

⁵ SILVA, José Afonso. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973.

Com base nessas normas – acerca da liquidação –, Regis Fernandes de Oliveira (2006, p. 359) lavra suas lições nos seguintes termos:

Consiste na verificação do direito do credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do crédito (art. 63). Examina-se a origem do crédito, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar. A origem encontra-se no contrato ou na nota de empenho ou nota fiscal. Tal ato nada cria, é simples verificação da legalidade e da obediência às formalidades legais.

A terceira e última fase consubstancia-se na *ordem de pagamento*, cujos contornos são apresentados pela Lei (BRASIL, 1964):

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade (Veto rejeitado no D.O. 5/5/1964).

Por fim, não se pode olvidar dos precatórios como meio de pagamento decorrente de condenação *judicial*, cujo regime jurídico elementar aloja-se no art. 100 e dispositivos seguintes da Constituição da República (BRASIL, 2009, grifos nossos).

Art. 100. Os *pagamentos devidos* pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, *em virtude de sentença judiciária*, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

Disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre empenho e “restos a pagar”

Ponto sobressalente cuja importância cumpre destacar diz respeito às limitações que a Lei de Responsabilidade Fiscal opõe ao empenho. Tanto relevante porque, caso a Agência de Fomento estadual decida admitir os recebíveis do Estado Federado, deve estar ciente de que tais empenhos são passíveis de contingenciamento, cancelamento e outras medidas orçamentárias *restritivas*, que *podem* comprometer ou postergar o (recebimento de) seu crédito. Naturalmente, tais aspectos – cuja abordagem, aqui, reputa-se obrigatória – compõem a análise dos *fatores de riscos* do crédito, elemento fundamental para instituições financeiras, e devem subsidiar a alta direção das Agências de Fomento estaduais quanto a esse item.

É importante introduzir a questão fazendo nota de que os orçamentos dos entes federativos e entidades públicas passam por rigorosa fase de planejamento. Não obstante, as conjunturas macro e microeconômicas, com a dinamicidade que as caracteriza, costumam – malgrado o engenho humano – surpreender com cenários imprevistos e mesmo imprevisíveis. Fatores diversos

escoram-se no campo do imponderável e – sem pedir vênia – estorvam com sua inexorabilidade, impondo sua presença pela própria inevitabilidade. Dentro da seara dos mecanismos que se colocam sob controle, resta aviar os ajustes possíveis. Assim ocorre com os orçamentos e as contas públicas. E na hipótese, ao Estado Federado – bem como a todas as entidades federativas – toca o *dever* de fazê-lo nas circunstâncias previstas da LRF, sob pena de *sanções* diversas. Com efeito, no curso da execução orçamentária, eventos variados forçam a contingenciamentos, entre os quais a limitação de empenhos. E – advirta-se – mesmo recomposto o panorama antes previsto, as dotações orçamentárias preordenadas ao pagamento de despesas empenhadas não são prontamente restabelecidas. Ademais, sê-lo-á feito de modo proporcional.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá *não comportar o cumprimento das metas* de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os *Poderes* e o Ministério Público *promoverão*, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, *limitação de empenho* e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados *dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas*. (BRASIL, 2000, grifos nossos).

Outro parâmetro jurídico fundamental fornecido pela LRF diz respeito à discriminação das únicas despesas impassíveis de limitação (as decorrentes de obrigações *constitucionais* ou *legais*). Tal referencial afigura-se importante porque, *a contrariu senso*, as despesas de outra origem – *por exemplo*, contratual, como na hipótese de fornecedores de bens e prestadores de serviços ao Estado, posteriormente cedidas à Agência de Fomento estadual na condição de “recebíveis” – *podem suportar* tais restrições, *exceto* se ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (conforme aprovada pelos Poderes Legislativos de cada ente Federativo). “Art. 9. § 2º *Não serão objeto de limitação* as despesas que constituam obrigações *constitucionais* e *legais* do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as *ressalvadas* pela lei de diretrizes orçamentárias.” (BRASIL, 2000, grifos nossos).

Cumprir informar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, obrigatoriamente, é composta do Anexo de *Metas Fiscais*, o qual parametriza a conduta governamental no acompanhamento dos gastos, inclusive para aferir as hipóteses e necessidades na limitação de empenhos.

Art. 4º A *lei de diretrizes orçamentárias* atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: I - *disporá também sobre*: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) *critérios e forma de limitação de empenho*, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, *no art. 9º* e no inciso II do § 1º do art. 31; § 1º *Integrará* o projeto de lei de diretrizes orçamentárias *Anexo de Metas Fiscais*, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, *despesas*, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2º O Anexo *conterá*,

ainda: I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV - avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. (BRASIL, 2000, grifos nossos).

Na esteira da gestão fiscal planejada e responsável, a Lei prevê ainda outro referencial para a esmerada condução orçamentária: “Art. 4º [...] § 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.” (BRASIL, 2000). Caso a confluência de fatores macro e microeconômicos atinjam (negativamente) os entes federativos, *devem* estes promover a recondução da dívida aos respectivos patamares legais.

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, *deverá ser a ele reconduzida* até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido: I - *estará proibido* de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, *limitação de empenho*, na forma do art. 9º. § 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o *ente ficará também impedido* de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. (BRASIL, 2000, grifos nossos).

A LRF contempla ainda, em cumprimento à previsão decorrente da Constituição Federal (art. 165, § 3º), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), instrumento de acompanhamento e fiscalização, o qual dispõe:

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de: II – demonstrativos da execução das: b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício; (BRASIL, 2000).

Esse RREO vem acompanhado de demonstrativos, que – entre outros itens – faz referência aos *Restos a Pagar*:

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:
I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho. (BRASIL, 2000).

A previsão normativa da Lei de Responsabilidade Fiscal acerca dos *Restos a Pagar* torna-se mais apreensível quando se volta novamente à Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro e Orçamentos Públicos, – Lei Federal n.º 4.320/64 (BRASIL, 1964):

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Parágrafo único. Os empenhos que sorvem a conta de créditos com vigência plurienal, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Essa disposição vem a coadunar-se com tudo o que acima foi aduzido acerca dos eventos pelos quais a realização de despesas públicas e empenhos podem vir a suportar, *tais como* limitações, contingenciamentos etc. Mais. Sinaliza a ocorrência da possibilidade de *não pagamento* pelos entes federativos dos próprios débitos *no devido exercício financeiro*. De suma relevância essa referência combinada de normas, para que as Agências de Fomento estaduais possam estar pautadas nesses delineamentos jurídicos quando da análise dos riscos – em seus diversos graus – e da decisão acerca da admissão ou não dos recebíveis do Estado Federado, quando de eventual cessão de crédito por fornecedores deste. Demais situações que concernem às despesas públicas, para o fim da abordagem que aqui se processa, podem também ser hauridas no *Relatório de Gestão Fiscal* – outro mecanismo de acompanhamento e fiscalização do curso da execução orçamentária.

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 *Relatório de Gestão Fiscal* [...]. Art. 55. O relatório conterà: III - *demonstrativos, no último quadrimestre*: a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) *da inscrição em Restos a Pagar, das despesas*: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41; 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; (BRASIL, 2000, grifos nossos).

Por fim, cumpre salientar a competência dos respectivos Poderes Legislativos – diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas – de cada alçada federativa para promover e exercitar os próprios instrumentos de controle da gestão fiscal, conforme delineado pela LRF.

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos *Tribunais de Contas*, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23; IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; (BRASIL, 2000, grifos nossos).

É inclusive por força *dessa* disposição que se deve ensejar a recomendação de consulta aos *Tribunais de Contas estaduais* a fim de que – também – se manifestem acerca da viabilidade de as Agências de Fomento estaduais admitirem “recebíveis” do respectivo Estado Federado, caso tais Instituições decidam empreendê-la, após deliberação quanto a riscos e conveniências da operação.

Cabe salientar, nesse sentido (e a título de referência), que o Tribunal de Contas da União (TCU) instaurou *Auditoria* perante o BNDES para, entre outros pontos, examinar a operação com “recebíveis” realizada com o Estado de São Paulo. Embora não tenha sido muito assertivo, podem-se colher *excertos* do Relatório e do Voto do Ministro-Relator que caminham no sentido de entender pela higidez/adequação jurídica da operação.

Ementa. Auditoria. BNDES. Departamento de Estradas de Rodagem de São Paulo. DER e a Secretaria da Fazenda de São Paulo. Obras de construção do trecho oeste do Rodoanel Metropolitano de São Paulo. Verificação da regularidade da operação de financiamento parcial das referidas obras. Compatibilidade da operação com os normativos pertinentes. Determinação. Arquivamento.

Relatório do Ministro Relator [...] 16. Para a montagem da operação, o Estado de São Paulo ofereceu ao BNDES a possibilidade de compra de parte dos recebíveis decorrentes de direitos (ônus fixo) constantes de contrato de concessão de rodovias estaduais já assinado [...]. 26. O DER/SP outorgou ao BNDES amplos e gerais poderes para que esse sub-rogue-se, integralmente, em todos os direitos e garantias decorrentes da transferência dos recebíveis de maneira a livremente os exercer sem quaisquer embaraços ou restrições de qualquer natureza, na qualidade de novo credor cessionário. 27. Também pactuou-se cláusula na qual o DER/SP cede e transfere ao BNDES eventual indenização proporcional e correspondente aos recebíveis cedidos em razão de eventual inadimplemento de obrigações por parte da Autoban no contrato de concessão firmado com o DER/SP, no que se refere especificamente ao pagamento do valor denominado preço de delegação com a sub-rogação. 28. O DER/SP responderá perante o BNDES, nos termos do art. 1.073 do Código Civil, e pela subsistência, validade jurídica, integridade e plena exigibilidade dos recebíveis relativos à Autoban, até a liquidação final dos créditos cedidos. 29. Em caso de modificação superveniente no contrato de concessão que resultar em alteração ou extinção total ou parcial dos recebíveis antes de seu vencimento normal,

o ressarcimento devido ao BNDES deverá ser feito preferencialmente pela substituição por outros créditos de natureza, valores e datas de vencimento semelhantes, contra outras concessionárias listadas no contrato de cessão, correndo por conta do DER/SP todas as providências necessárias para formalizar a cessão dos novos recebíveis, inclusive obtendo das concessionárias devedoras a devida interveniência ou outra forma de concordância, de acordo com o art. 1.069 do Código Civil. 30. O DER/SP também se comprometeu a não ceder nem vincular em favor de qualquer outro credor os recebíveis cedidos e transferidos, declarando ainda que se encontravam em sua posse mansa e pacífica, sendo cedidos e transferidos livre e desembaraçados de quaisquer ônus ou gravames, legais ou convencionais, judiciais ou extrajudiciais, inclusive fiscais [...] 32. Os recebíveis cedidos ao BNDES estão sujeitos a reajuste pela variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), publicado pela Fundação Getúlio Vargas, com vigência a partir do mês de julho de cada ano, com data base anual fixada no referido mês, a contar das datas de pagamento pactuadas. No entanto, em caso de reajuste antecipado ou com maior frequência para a tarifa de pedágio e/ou do preço de delegação do serviço público, aplicar-se-á da mesma forma data e prazos efetivamente aplicados à tarifa e/ou ao preço de delegação. 33. Foi estabelecida uma multa de 10% sobre o valor total de face dos recebíveis em caso de rescisão por inadimplemento de qualquer uma das partes.

[...] 66. Dessa forma, considerando que as informações/esclarecimentos prestados são suficientes para sanear os autos, que eventuais questionamentos e medidas com relação à questão do impacto ambiental do projeto serão realizados pela 3ª Diretoria da Secretaria de Fiscalização de Patrimônio e Obras desta corte, em sede do processo 006.136/2003-0, e que, quanto aos demais aspectos, a operação de crédito realizada entre o BNDES e o DER/SP mostrou-se dentro dos parâmetros das normas balizadoras, submetemos à consideração superior, propondo: a) que seja determinado ao Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES que informe, na próxima prestação de contas, a situação dos contratos de crédito 00246331011 e 00246331020; b) que seja arquivado o presente processo.

Voto do Ministro Relator. Conforme salientado na instrução transcrita para o relatório desta decisão, o presente processo foi originado de apartado do TC 005.454/2001-4 - auditoria nas obras de construção do trecho oeste do Rodoanel Metropolitano de São Paulo -, haja vista que a operação financeira celebrada entre o BNDES, DER e Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo, com o objetivo de custear parte das obras, não havia sido suficientemente esclarecida naqueles autos.

2. A descrição da operação e a análise da origem dos recursos - Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador II - Proemprego II - encontram-se nos itens 11 a 33 e 34 a 43 da instrução retro transcrita, pelo que considero desnecessário enumerá-las novamente. 3. Relativamente à regularidade da operação, a unidade técnica, após analisar as informações recebidas do BNDES e do Ministério do Trabalho e Emprego (itens 44 a 63 da instrução acima) - análise essa que, considerando os elementos contidos nos autos, acolho como razões de decidir - concluiu pela compatibilidade da operação com os normativos pertinentes (item 66 da instrução), tendo encontrado, como falha, apenas a ausência de análise de sustentabilidade ambiental e de atendimento aos requisitos normativos da Política Nacional para o meio ambiente - falhas que podem ser consideradas ultrapassadas pela constatação de que a obra Rodoanel Trecho Oeste possuía, ao tempo da celebração da operação, as licenças ambientais de instalação, operação e licenciamento, restando pendentes, apenas, a comprovação de execução das medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais.

Acórdão. VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Levantamento de Auditoria realizada pela 5ª Secex para verificar a regularidade da operação financeira celebrada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo e a Secretaria de Fazenda daquele Estado, com o objetivo de financiar parcialmente as obras de construção do Rodoanel Trecho Oeste. *ACORDAM* os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: [...] 9.1. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) que informe, na próxima prestação de contas, a situação dos contratos de crédito 00246361011 e 002463331020; 9.2. dar ciência desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego; e 9.3. arquivar o presente processo. (BRASIL, 2005a, grifos nossos).

Cessão de crédito: distinções

É oportuno salientar que o modo pelo qual tais créditos transmitir-se-iam – caso admitidos, na hipótese, pela Desembahia – seria a *cessão de crédito*, aliás, juridicamente mais conveniente. Insta fazer breves notas a esse instituto de Direito Civil, a fim de destacar alguns pontos. O primeiro deles é que *não* se trata de *novação subjetiva ativa*, através da qual haveria *apenas* mudança do credor, a partir do momento em que os pretendentes-mutuários fizessem a transmissão para a Desembahia. Noutras palavras. O Estado da Bahia permaneceria devedor, alterando-se o credor (antes o pretendente-mutuário, e, posteriormente, a Desembahia). Não é o que se passa.

Art. 360. Dá-se a novação: I - quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior; II - quando novo devedor sucede ao antigo, ficando este quite com o credor; III - quando, em virtude de obrigação nova, outro credor é substituído ao antigo, ficando o devedor quite com este. (BRASIL, 2002b, grifo nosso).

Caso de novação se tratasse, o anterior *vínculo* seria *rompido*, dando azo à formação de obrigação *nova* (com quitação do devedor perante o antigo credor, restando insubsistente sua responsabilidade). Ademais, por igual razão jurídica, a novação – como modalidade especial de extinção das obrigações – *rescindiria* os acessórios e garantias da dívida novada. “Art. 364. A novação *extingue* os *acessórios* e *garantias* da dívida, sempre que não houver estipulação em contrário. Não aproveitará, contudo, ao credor ressaltar o penhor, a hipoteca ou a anticrese, se os bens dados em garantia pertencerem a terceiro que não foi parte na novação.” (BRASIL, 2002b, grifo nosso).

Noutro giro, na cessão de crédito subsistem os acessórios e as garantias da dívida, cujo *vínculo permanece o mesmo*, alterando-se *apenas* o sujeito ativo (credor). Além disso, na cessão de crédito a título oneroso, o “[...] *cedente garante a existência e a titularidade do crédito no momento da transferência*”, conforme as lições da lavra do eminente jurista baiano, Orlando Gomes (2005, p. 245, grifo nosso).

É como dispõe o vigente Código Civil: “Art. 295. Na cessão por título oneroso, o cedente, ainda que não se responsabilize, fica responsável ao cessionário pela existência do crédito ao tempo em que lhe cedeu; a mesma responsabilidade lhe cabe nas cessões por título gratuito, se tiver procedido de má-fé.” (BRASIL, 2002b). Trata-se do instituto conhecido por *cessio pro soluto*, ou seja, o cedente garante *somente* a existência do débito, sem responder, porém, pela solvência do devedor. Essa, inclusive, é a regra, em caso de ausência de estipulação expressa das partes: “Art. 296. *Salvo estipulação em contrário, o cedente não responde pela solvência do devedor*” (BRASIL, 2002b, grifo nosso).

Como se infere do texto normativo, cuida-se de disposição não-cogente, podendo ser afastada pelas partes. Assim, havendo convenção pactual entre os sujeitos, pode-se perfeitamente instituir para o cedente a responsabilidade também pela *solvência* do devedor (*cessio pro solvendo*): “Art. 297. O cedente, responsável ao cessionário pela solvência do devedor, não responde por mais do que daquele recebeu, com os respectivos juros; mas tem de ressarcir-lhe as despesas da cessão e as que o cessionário houver feito com a cobrança.” (BRASIL, 2002b).

Foi ao instituto da cessão de crédito (e não, portanto, da novação) que recorreram o BNDES e o Estado de São Paulo, conforme consta dos excertos do Acórdão do TCU supra transcritos. Por último, mas não menos importante, providência indispensável a ser tomada diz respeito à *notificação* do devedor acerca da transmissão do crédito. “Art. 290. A cessão do crédito não tem eficácia em relação ao devedor, senão quando a este notificada; mas por notificado se tem o devedor que, em escrito público ou particular, se declarou ciente da cessão feita.” (BRASIL, 2002b).

Há ensejo, neste momento, para advertir-se acerca da imperiosidade em *articular* (não apenas a notificação, mas também) *toda* a operação dos “recebíveis” com as Procuradorias-Gerais dos Estados, no exemplo sempre meditado no trabalho, o Estado da Bahia.

Cédula de crédito microempresarial

Atento à segunda formulação vertida no introito deste artigo – como uma decorrência –, volte-se o exame, neste ensejo, para o *segundo* quesito componente do objeto deste trabalho.

A *Cédula de Crédito Microempresarial* é novo tipo de título que representa, entre outras coisas, o fomento institucional (não meramente creditício) para as Micro e Pequenas Empresas (MPEs). Trata-se não da concessão de recursos, mas da outorga legal de uma faculdade jurídica, permitindo-lhes circularizar seus ativos e direitos futuros (créditos a receber, *recebíveis*).

É nesse sentido que preceitua a Lei Complementar federal n.º 123/06 (BRASIL, 2006, grifos nossos):

Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Art. 46. A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios decorrentes de *empenhos liquidados* por órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Município *não pagos em até 30 (trinta) dias* contados da data de liquidação *poderão emitir cédula de crédito microempresarial*. Parágrafo único. A cédula de crédito microempresarial é *título de crédito* regido, *subsidiariamente*, pela *legislação prevista para as cédulas de crédito comercial*, tendo como *lastro o empenho do poder público*, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Lei Complementar.

Alguns breves comentários precisam ser tecidos.

Preliminarmente, é de se observar que as considerações expendidas nas seções anteriores são fundamentais para a compreensão da Cédula de Crédito Microempresarial, pois esta tem por pressupostos os *empenhos* dos órgãos e entidades dos entes Federativos; estipula seus marcos temporais com base nesses atos; e, principalmente, tem como lastros os empenhos do Poder Público. Em síntese, a situação jurídica base é a seguinte: diante de empenhos liquidados não pagos em até trinta dias, surge para as MPEs o direito potestativo de emitir título de crédito denominado *cédula de crédito microempresarial*. Tal título de crédito estriba-se sobre os *empenhos* do Poder Público, ou seja, no direito de crédito a receber deste, compondo-se como *recebíveis*.

Como é ínsito a todo título de crédito – e assim consagrado por Lei – as MPEs podem fazer circular esse título representativo de um crédito exigível da Fazenda Pública, dando-os como *pagamento* ou *garantia* nos mercados. Como o seu lastro é o empenho do Poder Público, todas as considerações delineadas acima acerca desse ato de Direito Financeiro devem ser levadas em consideração, não obstante a característica da *autonomia* entre o título e a obrigação que ele representa. Assim, os riscos imanentes aos empenhos devem ser levados em conta, pois *reverberam* sobre a Cédula. Contudo, deve-se ressaltar que, como título, a *Cédula de Crédito Microempresarial* representa maior segurança jurídica para as Agências de Fomento estaduais (tomadoras), na medida em que, se depois de cedido, tiver sua cobrança malograda perante o sacado (Estado Federado), o emitente/sacador será co-devedor da obrigação.

Com base na teoria geral dos títulos de crédito, tomando por referência – em especial – a letra de câmbio e a legislação pertinente, leciona Fábio Ulhoa Coelho (2009, p. 243-244):

A letra de câmbio é uma ordem de pagamento. Isto significa que do seu saque, de sua criação, decorre o surgimento de três situações jurídicas distintas. São três diferentes complexos de direitos e obrigações que nascem juntamente com o título. Em primeiro lugar, tem-se a situação jurídica daquele que dá a ordem de pagamento, que determina que certa quantia seja paga por uma pessoa a outra. Quem se encontra nesta situação é chamado de sacador. Em segundo lugar, há a situação jurídica daquele para quem a ordem é dirigida, o destinatário da ordem, que deverá, dentro de condições estabelecidas, realizar o pagamento ordenado. A pessoa nesta situação é denominada sacado. Finalmente, existe a situação jurídica do beneficiário da ordem de pagamento, aquele em favor de quem se fez dita ordem, e que, por isso, é o credor da quantia mencionada no título. Quem se encontra nesta terceira situação jurídica é conhecido como tomador [...] Saque é o ato de criação, de emissão da letra de câmbio. Após este ato cambial, o tomador estará autorizado a procurar o sacado para, dadas certas condições, poder receber dele a quantia referida no título. Mas o saque produz um outro efeito, também: o de vincular o sacador ao pagamento da letra de câmbio. O sacado é que se encontra na posição de destinatário da ordem de pagamento; ele é que, em princípio, deverá pagar o título. No entanto, se não o fizer, ou se não se realizarem as condições da obrigação do sacado, o tomador poderá cobrar a letra de câmbio do próprio sacador, que, ao praticar o saque, tornou-se co-devedor do título (LU, art. 9º).

Essas assertivas assentam-se sobre a *generalidade* dos títulos de crédito. Tal aspecto é digno de relevo na medida em que – apesar da previsão de 180 dias para que o Poder Executivo regulamentasse a cédula de crédito microempresarial – esse título de crédito *não* tem, por enquanto, disciplina jurídica própria e especial. Referida lacuna normativa é – em parte – suprida pelo preceituado no parágrafo único do art. 46, que lhe endereça *subsidiariamente* a legislação prevista para as cédulas de crédito *comercial*. Reitera-se, entretanto, que persiste, ainda que parcialmente, a ausência legislativa específica para o título.

Cumpra-se apontar a existência de Lei Estadual baiana que, atenta aos rumos direcionados para o papel das MPEs, traz disposições similares acerca da *cédula de crédito microempresarial*, acrescentando uma inovação acerca da regularidade fiscal para efeito de emissão da cédula⁶. Lei do Estado da Bahia nº 11.619, de 10 de dezembro de 2009:

Art. 9º – A microempresa e a empresa de pequeno porte titular de direitos creditórios, decorrentes de empenhos liquidados por órgãos e entidades do Estado da Bahia não pagos em até 30 (trinta) dias contados da data de liquidação, poderão emitir cédula de crédito microempresarial.

⁶ Consigna-se expressamente, aqui, as severas dúvidas acerca da constitucionalidade do § 1º do art. 9 da Lei Estadual da Bahia, tendo em vista que se trata de matéria – direito comercial – cuja competência legislativa é privativa da União, conforme dispõe o art. 22 da Constituição Federal. Ademais, ao condicionar a emissão da cédula à regularidade fiscal, o Estado adiciona, ilegitimamente, para si um meio indireto de coerção para a cobrança de seus créditos, além de já contar com aparato jurídico apto para promover as execuções de seus direitos, tudo isso ao custo de privações e impedimentos do exercício de direitos. Tal problema aloja-se na temática das *sanções políticas*. Sobre o assunto, *vide* o supino voto proferido pelo Ministro Celso de Mello no Recurso Extraordinário n.º 374981, no Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2005b).

§ 1º – Os fornecedores em situação irregular perante o Fisco Estadual estão impedidos de emitir a cédula de crédito microempresarial.

§ 2º – A cédula de crédito microempresarial é título de crédito regido, subsidiariamente, pela legislação prevista para as cédulas de crédito comercial, cabendo ao Poder Executivo sua regulamentação.

Portanto, com base nesse panorama legislativo – feitas as ressalvas quanto à parcial lacuna normativa – tem-se que tais títulos, enquanto importantes instrumentos de circulação de ativos e direitos creditórios futuros (recebíveis), podem desempenhar função promotora dos interesses das MPEs.

Avaliados, por técnicos/analistas, os riscos econômico-financeiros *inerentes ao lastro* da cédula de crédito microempresarial, representados pelos empenhos, a admissão de tais títulos dependerá de livre deliberação das Agências de Fomentos estaduais em recebê-los.

As considerações acima declinadas quanto ao empenho e demais normatizações de Direito Financeiro, bem como as recomendações e cautelas apontadas, devem também ser observadas em relação a essa cédula prevista na Lei Complementar federal n.º 123/06 (BRASIL, 2006). Ainda que inviável a emissão da referida Cédula, por ausência de suficiente disciplina legal, *não fica prejudica* a cessão de créditos dos “recebíveis” das MPEs para as Agências de Fomento estaduais, observadas – insiste-se – todas as cautelas e ressalvas especificadas.

Créditos “recebíveis” em outras leis: referências

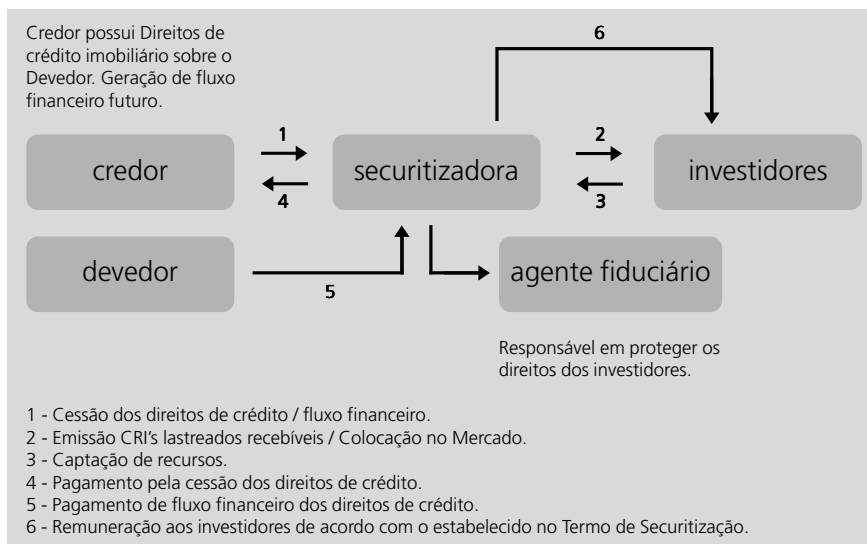
Deve-se anotar, outrossim, que há previsão legislativa de créditos “recebíveis” em outras leis esparsas do ordenamento jurídico pátrio. Exemplificativamente, citem-se as Leis federais n.º 9.514/97 (BRASIL, 1997) – recebíveis imobiliários – e n.º 11.076/04 (BRASIL, 2004) – recebíveis do agronegócio. Abstraindo-se os traços comuns desses títulos, percebe-se a existência de *diversas* operações encadeadas para a emissão e circularização desses certificados de recebíveis. Tais títulos, inclusive, são objeto de exclusividade de companhias securitizadoras no tocante à sua emissão. Atente-se, ademais, que as leis facultam ainda a instituição de regime fiduciário, pelo qual instituição financeira diversa custodia e lastreia tais certificados de crédito.

É, conforme acentuou-se no introito deste artigo, tema cercado de *complexidade*. Ilustrativamente, no âmbito do crédito imobiliário, pode-se representar as sucessivas operações encadeadas no Esquema elaborado por Rafael Seabra⁷ (2010):

⁷ Educador Financeiro e consultor de Tecnologia da Informação. Cursa o MBA em Finanças pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC) e é formado em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Autor do blog “Quero Ficar Rico”, ministra palestras e cursos de Educação Financeira (SEABRA, 2010).

Esquema 1

Emissão de certificados de recebíveis imobiliários



Fonte: Seabra (2010).

Alguns *excertos* das mencionadas leis podem esclarecer, juridicamente, o sentido dos certificados, das operações de sua viabilização, da securitização e dos regimes de fidúcia na custódia:

Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997

Art. 3º As companhias securitizadoras de créditos imobiliários, instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações, terão por finalidade a aquisição e securitização desses créditos e a emissão e colocação, no mercado financeiro, de Certificados de Recebíveis Imobiliários, podendo emitir outros títulos de crédito, realizar negócios e prestar serviços compatíveis com as suas atividades.

Art. 6º O Certificado de Recebíveis Imobiliários - CRI é título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e constitui promessa de pagamento em dinheiro.

Parágrafo único. O CRI é de emissão exclusiva das companhias securitizadoras.

Art. 8º A securitização de créditos imobiliários é a operação pela qual tais créditos são expressamente vinculados à emissão de uma série de títulos de crédito, mediante Termo de Securitização de Créditos, lavrado por uma companhia securitizadora, do qual constarão os seguintes elementos.

Art. 9º A companhia securitizadora poderá instituir regime fiduciário sobre créditos imobiliários, a fim de lastrear a emissão de Certificados de Recebíveis Imobiliários, sendo agente fiduciário uma instituição financeira ou companhia autorizada para esse fim pelo BACEN e beneficiários os adquirentes dos títulos lastreados nos recebíveis objeto desse regime.

Art. 12. Instituído o regime fiduciário, incumbirá à companhia securitizadora administrar cada patrimônio separado, manter registros contábeis independentes em relação a cada um deles e elaborar e publicar as respectivas demonstrações financeiras.

Art. 13. Ao agente fiduciário são conferidos poderes gerais de representação da comunhão dos beneficiários, inclusive os de receber e dar quitação, incumbindo-lhe [...]

Art. 15. No caso de insolvência da companhia securitizadora, o agente fiduciário assumirá imediatamente a custódia e administração dos créditos imobiliários integrantes do patrimônio separado e convocará a assembleia geral dos beneficiários para deliberar sobre a forma de administração, observados os requisitos estabelecidos no § 2º do art. 14. (BRASIL, 1997).

Lei n.º 11.076, de 30 de dezembro de 2004.

Art. 23. Ficam instituídos os seguintes títulos de crédito:

III - Certificado de Recebíveis do Agronegócio - CRA.

Art. 36. O Certificado de Recebíveis do Agronegócio - CRA é título de crédito nominativo, de livre negociação, representativo de promessa de pagamento em dinheiro e constitui título executivo extrajudicial.

Parágrafo único. O CRA é de emissão exclusiva das companhias securitizadoras de direitos creditórios do agronegócio, nos termos do parágrafo único do art. 23 desta Lei.

Art. 38. As companhias securitizadoras de direitos creditórios do agronegócio são instituições não financeiras constituídas sob a forma de sociedade por ações e terão por finalidade a aquisição e securitização desses direitos e a emissão e colocação de Certificados de Recebíveis do Agronegócio no mercado financeiro e de capitais

Art. 39. As companhias securitizadoras de direitos creditórios do agronegócio podem instituir regime fiduciário sobre direitos creditórios oriundos do agronegócio, o qual será regido, no que couber, pelas disposições expressas nos arts. 9º a 16 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997. (BRASIL, 2004).

A exposição desse espectro legislativo referente a diversas modalidades de direitos creditórios recebíveis visa dar *parâmetros* globais para apreensão das operações que consubstanciam a base daquilo que – do ponto de vista *prático* – interessa às Agências de Fomento estaduais no concernente ao objeto da indagação formulada respeitante aos recebíveis que lhes competem admitir, na respectiva área de atuação.

Atuação institucional de outras Agências de Fomento

Por fim, cumpre salientar que há Agências de Fomento que têm atuado em suas operações com direitos creditórios recebíveis. Destaca-se que a prática institucional dessas Agências no assunto volta-se para admissão de recebíveis como *garantia*, inclusive, *combinando-as com outras* complementares (*por exemplo*, avais de sócios). Exemplificativamente, é o que se colhe do sítio eletrônico da Agência de Fomento do Estado do Rio Grande do Norte S.A. (AGN), na linha de crédito AGN/APL: “Garantias reais/Alienação Fiduciária/Recebíveis/Aval/FAMPE, de acordo com normas do BACEN” (AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2011).

No mesmo sentido, atua a Agência de Fomento do Estado do Mato Grosso, conforme se lê na 78ª Ata de Reunião do seu Conselho de Administração, na qual constam referências aos *recebíveis do Estado* na condição de garantia, inclusive, como asseverado acima, combinada com outras:

A) Renegociação. A1) Processo nº 000111-2, Linha de Crédito MTF 014 - SERVIÇOS, prazo a ser repactuado 180 dias, taxa de 1,7% ao mês, com *garantias de recebíveis do Estado*, vinculando-se o contrato em vigor. *Garantia complementar: aval dos sócios proprietários.* A2) Processo nº 0009001-X, Linha de Crédito MTF 011 – INFRA, prazo a ser recontratado 180 dias, taxa de 2,0% ao mês, com *garantias de recebíveis de Contrato com o Estado.* *Garantia complementar: aval dos sócios proprietários.* Os processos foram regularmente constituídos segundo as normas para o caso, Resolução MTF 016/2009. Submetido ao Conselho as duas operações foram aprovadas, autorizando-se a aditamento dos contratos. (AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DE MATO GROSSO S/A, 2010, p. 33, grifos nossos).

Conclusão

Por tudo quanto exposto, conclui-se – em síntese – no seguinte sentido:

- a) vislumbra-se – da perspectiva estritamente jurídica – ser *viável* a admissão dos recebíveis dos Estados Federados pelas Agências de Fomentos estaduais;
- b) registra-se que a admissão dos recebíveis como garantia *ou* meio de pagamento insere-se no âmbito de livre deliberação de tais Instituições de fomento, após competente análise de riscos e conveniências econômico-financeiras de mercado;
- c) consigna-se, outrossim, que a atuação prática das Agências de Fomento tem sido *admitir* os recebíveis – inclusive do respectivo Estado – como garantia, ademais, *associadas* a outras de natureza complementar (*por exemplo*, avais de sócios);
- d) entende-se *inaplicável* a vedação da Lei de Responsabilidade Fiscal no concernente a operação de crédito entre instituição financeira estatal e o ente federativo que a controla, porque, como regra, o Estado Federado *não* figuraria como beneficiário do empréstimo (que é a situação proibida pela lei);
- e) recomenda-se a formulação de consulta aos Tribunais de Contas dos Estados, para que se manifestem acerca de operação que tenha como pagamento ou garantia os recebíveis do respectivo Estado;
- f) recomenda-se a notificação e articulação com as Procuradorias-Gerais dos Estados, caso as Agência de Fomento estaduais resolvam admitir os recebíveis dos respectivos entes da federação, na forma e para os fins especificados acima;
- g) quanto à *Cédula de Crédito Microempresarial* – prevista no art. 46 da Lei Complementar Federal n.º 123/06 e no art. 9.º da Lei Estadual da Bahia

n.º 11.619/09 –, reputa-se que não obstante a aplicação *subsidiária* das normas da cédula comercial, tal título não possui suficiente disciplina legal de modo a conferir-lhe negociabilidade e eficácia cambial necessária a sua circulação;

h) malgrado tal cédula careça de suficiente disciplina – caso admitidas pelas Agências de Fomento estaduais, e após manifestação e ciência dos órgãos indicados nas alíneas “e” e “f” acima – poderiam as Micro e Pequenas Empresas ceder seus créditos sem precisar se valer de tal título.

Referências

AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO MATO GROSSO S/A. Ata da 78.ª Reunião do Conselho de Administração. *Diário Oficial*, Cuiabá, 9 set. 2010, seção MT Fomento, p. 33. Disponível em: <http://www.iomat.mt.gov.br/ler_pdf.php?edi_id=2680&page=33>. Acesso em: 18 fev. 2011.

AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. *Linha de crédito AGN/APL*. Natal, 2011. Disponível em: <<http://www.agnrn.com.br/linhasoperacionais.asp>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

BAHIA. Casa Civil do Estado da Bahia. *Lei n.º 11.619, de 10 de dezembro de 2009*. Regulamenta o tratamento diferenciado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública Estadual. Salvador, 2009. Disponível em: <<http://www.casacivil.ba.gov.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

BORGES, Luis Ferreira Xavier. Securitização como parte da segregação de risco. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 123-136, dez. 1999.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. Presidência da República. *Emenda Constitucional n.º 62, de 9 de dezembro de 2009*. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. Presidência da República. *Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

BRASIL. Presidência da República. *Lei n.º 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. Presidência da República. *Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, 2002b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. Presidência da República. *Lei n.º 11.076, de 30 de dezembro de 2004*. Dispõe sobre o Certificado de Depósito Agropecuário – CDA, o Warrant Agropecuário – WA, o Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio – CDCA, a Letra de Crédito do Agronegócio – LCA e o Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA, dá nova redação a dispositivos das Leis n.ºs 9.973, de 29 de maio de 2000, que dispõe sobre o sistema de armazenagem dos produtos agropecuários, 8.427, de 27 de maio de 1992, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, 8.929, de 22 de agosto de 1994, que institui a Cédula de Produto Rural – CPR, 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel, e altera a Taxa de Fiscalização de que trata a Lei n.º 7.940, de 20 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. Presidência da República. *Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. Presidência da República. *Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006*. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n.ºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1943, da Lei n.º 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n.ºs 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n.º 374981*. Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 28.3.2005, publicado em DJ 08/04/2005 PP-00082. Brasília, 2005b. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 fev. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. *Processo TC 006.134/2003-6, Acórdão 964/2005*. Plenário. Relator Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 2005a. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo TC 008.442/2002-5, Relatório de Auditoria*. Plenário. Relator Ministro Adylson Motta. Brasília, [2002]a. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/TCU>>. Acesso em: 11 fev. 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Manual de Direito Comercial*. Direito de Empresa. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Contas. *Manual sobre a lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: 5ª ICE, 2007. Tomo IX.

GOMES, Orlando. *Obrigações*. 16. ed., rev., atual., e aumentada de acordo com o Código Civil de 2002 por Edvaldo Brito. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. *Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*: LC 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, [2003?]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/revista/Rev_24/artigos/enten_lrf.htm>. Acesso em: 15 fev. 2011.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2006.

PINTO, Ronaldo Nogueira Martins. A securitização dos recebíveis oriundos de ações judiciais e outras formas. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 317, 20 maio 2004. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/5164>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. *Manual básico*. A Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. São Paulo, 2007.

SEABRA, Rafael. *CRI – Certificado de Recebíveis Imobiliários*. 2010. Disponível em: <<http://queroficarrico.com/blog/2010/11/04/cri-certificado-de-recebiveis-imobiliarios/>> Acesso em: 18 fev. 2011.

SOUTO, Fabrício Leão Souto. *Pleito de financiamento/empréstimo por Sociedade de Economia Mista federal a Agência de Fomento estadual*. Regulamentação do Conselho Monetário Nacional. Lei de Responsabilidade Fiscal. Atividade econômica versus Serviço Público: prerrogativas e privilégios. Serviço Público Portuário. Gerência Jurídica – GJU –, Unidade Jurídica de Consultoria – UJC. Parecer n.º 3, 2010. p. 10.

2 ANÁLISE COMPARATIVA DO PERFIL DO COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL, DO NORDESTE E DA BAHIA: 1991-2010

Diana Lúcia Gonzaga da Silva*
Geidson Uilson Seixas Santana*
Marta Cristiane Timóteo Rossi*
Henrique Tomé da Costa Mata**

Resumo

Tendo em vista a relevância do fluxo internacional de comércio para a explicação do dinamismo econômico de uma região, a observação do perfil de comércio externo do Brasil, do Nordeste e do estado da Bahia revela-se elemento importante para explicar o comportamento dessas economias. Este artigo lança mão de dados do comércio exterior e indicadores de especialização e concentração setorial das pautas de exportação e importação para analisar a dinâmica econômica. A combinação da análise qualitativa de dados e os indicadores estimados permitiram observar tendência de consolidação e ampliação da especialização setorial e relativa diversificação em todas as dimensões espaciais investigadas. Identificou-se crescimento da participação de *commodities* nas exportações totais, refletindo uma conjuntura externa favorável, com a emergência da China dentre os principais parceiros.

Palavras-chave: Comércio Exterior. Brasil. Nordeste. Bahia.

* Mestrando em Economia. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia (UFBA). diana.gonzaga@gmail.com; geidsonsantana@gmail.com; martacrossi@gmail.com

** Doutor em Economia Aplicada. Professor permanente do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Teoria Econômica, Universidade Federal da Bahia (UFBA). hnrmata@hotmail.com

Abstract

International commerce trade flow is important to explain a region's economic dynamism. Thus, the observation of Brazil's external trade transactions profile in the Northeast region and in the State of Bahia, reveals itself as an important element in order to understand these economies' behaviors. This article relies on data from foreign trade and indicators for exports and imports sectorial specialization and concentration. The combination of qualitative data analysis and estimated indicators allowed the identification of a trend towards consolidation and expansion of the sector's specialization and relative diversification of all investigated spatial dimensions. It has been identified a growth in commodities share among total exports, evidencing a favorable external environment with China emerging as a major partner.

Keywords: Foreign Trade. Brazil. Northeast. Bahia.

Introdução

Diversos elementos explicam e conformam o perfil econômico de uma região, a exemplo do comércio exterior, que vem sendo apontado como um dos elementos mais importantes para a determinação do dinamismo de uma dada localidade. Conforme Faleiros e Alves (2008), nas análises de crescimento baseadas nas exportações, o pensamento econômico ligado ao lado da oferta defende que as exportações promovem melhorias no âmbito da produção, através de economias de escala, aumento da produtividade, difusão do conhecimento e *spillovers* tecnológicos. Já os teóricos do lado da demanda destacam fatores tais quais o ganho de eficiência das economias pela exposição à competição externa, as importações intermediárias produtivas, o aumento de divisas para importação de bens de capital, a especialização dos produtos exportáveis, dentre outros.

No presente trabalho, busca-se observar o perfil e comportamento do comércio exterior do Brasil, do Nordeste e da Bahia nas duas últimas décadas, além dos relacionamentos dessas três espacialidades entre si. Esta análise visa perceber em que medida o padrão de comércio exterior, consolidado nos últimos anos, pode ser tomado como fator efetivo de geração de crescimento econômico sustentado ou como fator conjuntural impulsionado pelo cenário internacional favorável.

O conteúdo deste trabalho é apresentado em seções que abordam os seguintes temas: caracterizações sobre o comércio exterior do Nordeste, que demonstram, historicamente, o perfil econômico dessa região; evolução recente das exportações baianas, com base na dinâmica econômica do estado; análise dos dados de comércio exterior e de indicadores gerados mediante tais dados, identificando algumas tendências para a explicação do comportamento das respectivas pautas de exportação e importação do Brasil, do Nordeste e da Bahia; por fim, com base nos elementos e resultados encontrados, apresenta-se a conclusão.

Comércio exterior do Nordeste: uma breve caracterização histórica

O Nordeste, ao longo dos anos, veio registrando assimetrias nas relações comerciais com o exterior, revelando, assim, superávits no comércio internacional e déficits no inter-regional. Entretanto, nas décadas recentes, destaca-se a superioridade desse último em relação ao primeiro, o que mostrou a necessidade de transferência líquida de recursos do governo central para a região. Tais transferências concretizaram-se por meio de políticas de desenvolvimento regional, através de gastos públicos e mecanismos de incentivos fiscais e financeiros direcionados às atividades produtivas regionais (GALVÃO, 2007).

Na década de 1960, o processo de industrialização adotado no Nordeste teve por base o modelo nacional de Substituição de Importações, e a nova indústria então nascente manteve um caráter complementar e fornecedor de insumos básicos, bens intermediários, e de alguns poucos produtos de consumo final para as demais regiões do país, o que lhe conferiu um cunho mais direcionado ao mercado interno. De outro modo, tem-se que,

[...] as políticas de subsídios e incentivos fiscais e financeiros às exportações, lançadas nas décadas de 60 e 70, visaram principalmente à diversificação da pauta de exportações de primários não-tradicionais (soja e seus derivados, suco de laranja, minérios) e alguns poucos manufaturados, como couros, calçados e produtos siderúrgicos. Essas políticas incentivaram principalmente a base produtiva das regiões Sudeste, Sul, e Centro-Oeste quase que excluindo os tradicionais produtos da pauta de exportações do Nordeste, como o açúcar, o cacau, o algodão e suas oleaginosas. Dessa forma, o papel que foi conferido ao Nordeste na fase crucial da industrialização nacional foi basicamente o de continuar exportando, para o exterior, os excedentes da sua agroindústria tradicional e, para o interior do País, as matérias primas e outros bens intermediários da sua “nova” indústria incentivada. (GALVÃO, 2005, p. 54).

A partir da década de 1990, todavia, as relações comerciais do Nordeste com o exterior começaram a revelar mudança estrutural. Ocorreu, na segunda metade dos anos 1990, forte inflexão do saldo da Balança Comercial (BC) da região, desaparecendo os superávits comerciais da região Nordeste com o exterior. A região passou a apresentar uma situação que há muitas décadas não conhecia, ou seja, uma posição deficitária no comércio exterior, eliminando-se, desta forma, uma fonte de financiamento de parte do déficit regional nas transações correntes (GALVÃO, 2005).

Vale observar que, tal como sucedeu com todo o país, inicia-se, a partir de 2002, uma recuperação das exportações nordestinas. Como resultado da necessidade de o país reverter a posição deficitária na BC, e também em decorrência de uma conjuntura mundial extremamente favorável – tanto no que se refere à aceleração do crescimento dos fluxos do comércio internacional quanto da expressiva elevação dos preços das *commodities* –, o comércio exterior da região Nordeste sofreu forte inflexão, nos anos de 2003 e 2004, com a elevação das exportações.

Outra característica importante do comércio exterior do Nordeste decorre da constatação de que as oscilações das exportações da região não são um fenômeno de maior incidência nos anos mais remotos. A ausência de um padrão estável de comportamento reflete a concentração de sua pauta em *commodities* ou bens semimanufaturados de baixo valor agregado, que sofrem mais intensamente os efeitos da conjuntura internacional. Essas oscilações podem ser explicadas pela inexistência de uma estrutura industrial dinâmica, no período pré-abertura comercial, que gerou certa limitação na pauta de exportação de seus estados, tradicionalmente composta por produtos de processamento básico, *commodities* e produtos da indústria tradicional, ou seja, aqueles setores

que receberam investimentos públicos ou que a região possui vantagem comparativa, tendendo a gerar uma forte concentração da pauta (XAVIER; VIANA, 2005).

Cabe ressaltar, que o perfil de exportação nordestino foi historicamente concentrado em bens de baixo conteúdo tecnológico e com uma base produtiva apoiada na produção de bens intermediários de baixo valor agregado na produção. Ademais, com a abertura comercial, ocorreu uma espécie de especialização produtiva na região Nordeste, o que fragilizou sua participação no processo de transformação industrial mais intensivo em agregação de valor (GALVÃO, 2005).

O comportamento das importações do Nordeste, porém, não foge à regra do que se observa em todo o país e macrorregiões. Como se sabe, a economia brasileira sempre sofreu agudos problemas em decorrência de desequilíbrio externo e as dificuldades de gestão do balanço de pagamentos exigiam mudanças constantes nos instrumentos de políticas comerciais, que acabavam por afetar, também de forma recorrente, o dispêndio com as importações em âmbito nacional. Além do mais, dois outros fatores foram responsáveis por oscilações frequentes no fluxo das importações: as flutuações nos preços das *commodities* das quais o país era importador (petróleo, trigo, outras matérias-primas) e os anos de baixa taxa de crescimento ou mesmo de recessão que acompanharam a economia nacional. Como as importações são determinadas pelos mais diversos fatores (mudanças frequentes nas políticas comerciais, cenários recessivos e flutuações de preços de importantes itens da pauta), não é de se esperar qualquer regularidade nas importações de países com economias afetadas por tantas turbulências macroeconômicas (GALVÃO, 2005).

No início da década de 1990, o Nordeste começa a revelar uma nova tendência: as importações crescem mais rapidamente que as exportações (embora sem caracterizar nenhuma explosão de crescimento dessas últimas), e inicia-se uma tendência de erosão dos saldos da BC da região que, a cada ano, vê reduzida a diferença entre exportações e importações.

O exposto coaduna-se com a hipótese de que, no Brasil, após a década de 1990, com a abertura comercial mais vigorosa, a inserção no mercado globalizado apontou para a questão da economia regional, pois a exportação colocou-se como fator dinamizador da economia interna, como meio alternativo de desenvolvimento local. Com base nesse suposto, os estados do Nordeste vêm, nos últimos anos, tentando ampliar e melhorar a qualidade de sua inserção comercial. Ademais,

[...] é possível induzir que o processo de abertura ao comércio exterior iniciado nos anos 1990 provocou resultados diferenciados nas diversas regiões do país e em cada estado em particular. O ritmo e a intensidade desses impactos estão diretamente relacionados com as especificidades dos aparelhos produtivos locais e a forma de inserção internacional de cada espaço econômico. Na ausência de políticas regionais,

a inserção se deu como resultado da trajetória do estado ou região e os efeitos acompanharam as decisões de iniciativas próprias dos vários estados da federação. Com a condução das principais variáveis macroeconômicas determinadas em nível nacional, os determinantes e os resultados da concorrência estavam quase sempre ligados às vantagens comparativas ou às políticas de atração de investimentos e frequentemente associadas às condições sistêmicas que, no Nordeste, apontavam para fatores espúrios de competitividade. (FONTENELE; MELO, 2009, p. 800).

Sendo assim, conclui-se que, durante a fase de intensificação e consolidação da abertura comercial, a pauta de exportação era formada basicamente de *commodities* tradicionais ou de produtos da indústria tradicional, na sequência de sua trajetória histórica, qual seja, a região nordestina continuava a se destacar internacionalmente na exportação de produtos de baixo grau de processamento. Assim, embora a abertura tenha possibilitado o crescimento da participação de alguns novos segmentos no cenário regional do Nordeste, a exemplo da indústria de calçados, tal fato não foi suficiente para conformar uma mudança estrutural em seu perfil produtivo (LIMA, A.; LIMA, P., 2008). O que se pode observar é que o processo de abertura comercial não trouxe uma ampliação expressiva no leque de produtos exportados pela região, de modo geral, e por seus estados especificamente (XAVIER; VIANA, 2006).

Avaliando o perfil exportador do Nordeste do Brasil, tem-se que

[...] duas perspectivas de certo modo animadoras podem ser visualizadas para o Nordeste. A primeira diz respeito à possibilidade de a região continuar trilhando o caminho das exportações intensivas em recursos naturais, ou seja, baseadas em suas vantagens comparativas mais evidentes, mas desenvolvendo polos de exportação avançados com a elevação constante de conteúdo tecnológico. A exploração dos cerrados, a hortifruticultura irrigada do São Francisco e de outros vales irrigados na região, a aquicultura (camarões e peixes, sobretudo) a produção de gesso e derivados, são exemplos de segmentos da produção primária que podem ser crescentemente assentados em tecnologias mais intensivas em capital, resultado de pesquisas de novos métodos e processos produtivos. O desenho de um novo perfil industrial para a Região pode abrir também uma outra perspectiva de desenvolvimento futuro. O Nordeste conta com quatro grandes portos de águas profundas, alguns já consolidados, outros em consolidação (Aratu, na Bahia, Suape, em Pernambuco, Pecém, no Ceará e Itaqui, no Maranhão), que funcionam acoplados a distritos industriais, que poderão constituir áreas de significativo potencial de atração de novas indústrias no futuro próximo. Como as exportações estão diretamente associadas à base produtiva de uma região, a expansão e sobretudo a diversificação de sua base produtiva poderão criar novos mercados externos [...] (GALVÃO, 2005, p. 61).

Por fim, ressalta-se a preocupação quanto à insignificante participação de produtos manufaturados mais intensivos em tecnologia, como máquinas e equipamentos, no padrão de comércio exterior nordestino, o que revela não somente a necessidade de expansão e diversificação das exportações da região, em termos quantitativos, mas, sobretudo, em termos qualitativos, levando em conta os segmentos de maior agregação de valor (XAVIER; VIANA, 2005).

Evolução da pauta de exportação da Bahia

Os esforços, desde a década de 1990, para ampliar a estrutura produtiva do estado da Bahia têm ocorrido de forma articulada com as intenções em diversificar sua matriz exportadora, a exemplo do que se observou na região Nordeste. Nesse contexto, buscava-se também atrair investimentos em linhas produtivas de mais alto valor adicionado e conteúdo tecnológico.

Esse cenário reflete o contexto internacional de novas formas de organização produtiva e o acirramento das competições inter-regionais na atração de investimentos, envolvendo a disponibilização, por parte das estruturas governamentais, de incentivos diversos, tais como financeiros, infraestrutura, dentre outros, para instalação dos empreendimentos.

Esse contexto, marcado pela emergência e fortalecimento de blocos regionais de comércio internacional, reforçou a competição interna no Brasil no bojo do fenômeno que ficou conhecido como “guerra fiscal”, tendo em vista o novo cenário de redução de barreiras tarifárias e de abertura comercial consolidado no período. Assim:

Concessão de benefícios fiscais e financeiros, criação de infraestrutura física e social e divisão do risco com setor privado foram – e são – alguns dos dispositivos centrais das políticas de atração de investimentos. Como resultado, percebe-se a emergência de um ambiente de competição cada vez mais acirrada, cujos condicionantes passam por intensas negociações entre governos e grandes corporações. (ROSSI; GUEDES, 2010, p. 170).

Dessa forma, o estado da Bahia buscou, nesse novo cenário, ampliar e fortalecer sua inserção no mercado externo, através da diversificação da matriz exportadora e geração de encadeamentos produtivos intraestaduais, em busca de um padrão de maior conteúdo tecnológico e valor adicionado.

A pauta de exportação baiana, até a década de 1970, estava basicamente concentrada em bens primários, particularmente na produção de cacau, o que gerava baixo dinamismo para os demais segmentos da economia, bem como reversão de seus rendimentos quase que totalmente na própria atividade exportadora, sem, no entanto, aprimorá-la tecnologicamente.

Nas décadas de 1970 e 1980, no entanto, verifica-se uma transformação na matriz produtiva do estado, com implicações para sua pauta exportadora. Esta se deu basicamente pela estratégia do governo federal para substituir importações e fortalecer a integração nacional, gerando forte desenvolvimento das matrizes produtivas regionais. O estado baiano recebeu, nesse período, diversos empreendimentos industriais que moldaram uma nova inserção produtiva com base na especialização regional. Dessa forma, desenvolveu-se, na Bahia, uma forte indústria de insumos básicos que lhe garantiu um perfil complementar em sua inserção na indústria nacional. O estado passou, então,

a se especializar na produção de químicos e petroquímicos, metalurgia, siderurgia, dentre outros insumos básicos, particularmente após a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari.

Entretanto, esse perfil industrial complementar desenvolvido no estado não garantia a inserção externa desejada, tendo em vista que se apoiava no fornecimento de insumos para o mercado interno, embora tenha assegurado boa parte de seu dinamismo econômico com impactos para os setores de comércio e serviços. No entanto, com o baixo dinamismo do mercado interno em meados da década de 1980, a Bahia passou a direcionar sua produção industrial petroquímica para o mercado internacional, garantindo a inserção industrial externa, embora, no período seguinte, início dos anos 1990, se iniciasse uma política de desestímulo aos setores exportadores, com redução de tarifas e subsídios, além do excessivo abastecimento petroquímico mundial verificado no período, que acabou por enfraquecer a posição anteriormente favorável no cenário internacional (TEIXEIRA; GUERRA, 2000).

Posteriormente, ainda na década de 1990, ocorreu uma revitalização da economia baiana apoiada em uma política estadual mais intensiva em atração de investimentos via guerra fiscal, com o objetivo de diversificar a matriz produtiva e desconcentrá-la espacialmente, refletindo três principais movimentos: ampliação da base produtiva instalada, tal como a expansão da Refinaria Landulfo Alves¹ e da Copene; implantação da indústria de bens leves de consumo, consolidando a desconcentração industrial; e verticalização com adensamento da cadeia produtiva, basicamente na transformação petroquímica, produtos plásticos, *agribusiness* e indústrias eletrônicas e automotivas (FERREIRA et al., 2004).

Em relação à posição internacional da Bahia, verificou-se uma queda de sua participação no total das exportações nacionais em finais da década de 1990, provavelmente por conta dos efeitos da vassoura de bruxa sobre a lavoura cacaueteira e sua perda de mercado nesse segmento. Além disso, as fortes sobrevalorizações cambiais ocorridas entre 1995 e 1998 contribuíram para a perda de participação no comércio exterior da Bahia, quadro que foi parcialmente revertido após 1999, quando ocorreu uma mudança na tendência cambial em favor de uma desvalorização que acabou favorecendo a retomada da inserção externa baiana, principalmente em seus segmentos de derivados petroquímicos, químicos e metalúrgicos (FERREIRA et al., 2004). Houve, ainda, em 2001, a instalação da *Ford* na Bahia, que iria favorecer a posição do estado no cenário externo.

¹ É oportuno lembrar que a instalação da Refinaria Landulfo Alves de Mataripe (RLAM) na Bahia, na década de 1950, foi muito importante para o estado retomar os rumos da industrialização (PESSOTI; SAMPAIO, 2009).

Assim, diante dos movimentos observados durante a década de 1990, bem como do desenvolvimento industrial verificado no período anterior, a pauta de exportação baiana alterou-se em virtude da emergência de novos segmentos, embora com baixa expressividade relativa, tais como celulose, minerais, frutas e preparações, grãos, óleos e ceras, além de couros e peles (FERREIRA et al., 2004). Além disso, a vinda da *Ford* para a Bahia aponta para uma tendência à mudança estrutural na matriz produtiva do estado, com a elevação da participação da produção de bens finais. Ademais, o mais recente anúncio, em 2011, da implantação de uma fábrica automobilística da *Jac Motors* na Bahia fortalece essa tendência. A previsão de instalação da fábrica é para 2014, com investimento de R\$ 900 milhões, sendo 80% nacional e 20% de origem chinesa e capacidade produtiva de 100 mil carros por ano (BAHIA, 2011; JAC MOTORS BRASIL, 2011).

Por fim, verifica-se que o perfil exportador construído apresenta forte concentração setorial e espacial, de modo que qualquer política que vise absorver os impactos do comércio exterior para sua população deve ter como instrumentos aqueles que possibilitem a reversão desse padrão consolidado em setores básicos e intermediários e de conteúdo tecnológico relativamente baixo, além dos fracos encadeamentos existentes entre esses e com os demais segmentos do estado.

Comportamento recente do comércio exterior: Brasil, Nordeste e Bahia

Tendo em vista os padrões históricos de comércio exterior, do Nordeste e da Bahia, salientados nas seções anteriores, busca-se analisar tal perfil nos anos mais recentes, considerando, ainda, a estrutura prevalecente no Brasil, para identificar possíveis relacionamentos entre as três espacialidades. A análise visa elencar elementos que possam apontar em que medida o padrão de comércio exterior, consolidado nos últimos anos, pode ser tomado como fator efetivo de geração de crescimento econômico sustentado ou como fator conjuntural impulsionado pelo cenário internacional favorável.

Procedimentos operacionais e analíticos

Os dados referentes à BC da Bahia, do Nordeste e do Brasil, disponíveis no *site* do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), possibilitaram à análise perceber o perfil das exportações e importações baianas, nordestinas e brasileiras no período 1991-2010 (BRASIL, 1991). Nesse sentido, a comparação entre os principais itens exportáveis e importáveis é de grande valor para a compreensão do comportamento qualitativo e quantitativo da BC da Bahia, do Nordeste e do Brasil no período considerado.

Por outro lado, dirigir a atenção aos principais destinos das exportações e às origens das importações mostra-se fundamental para a análise da evolução das relações comerciais das especialidades delimitadas, considerando dois períodos de tempo específicos, quais sejam, 2000 e 2010. Da mesma forma, com a argumentação de que a maior concentração das exportações em poucos produtos e países de destino torna a economia mais vulnerável às flutuações de demanda, pelo fato de implicar mudanças bruscas nas receitas de exportação, pretende-se identificar potenciais fragilidades nos respectivos padrões de comércio analisados.

Além disso, para perceber a consolidação, ou não, de determinados setores da atividade econômica, no tocante ao comércio exterior, dentro do período proposto (1991-2010), é oportuna uma investigação por intensidade de fator agregado – Básicos, Manufaturados (A), Semimanufaturados (B) e Industrializados (A+B) – com a adoção dos critérios de classificação do MDIC.

Para a categoria de análise “principais produtos”, utilizou-se como critério de seleção a participação igual ou superior a 1%, em relação ao total, dentre os quais foram destacados os dez primeiros produtos. Por sua vez, na categoria “principais países”, foram selecionados os países com participação igual ou superior a 1%, em relação ao total, escolhendo-se como referência, com base nesse critério, aqueles países que tiveram um comportamento atípico, entre os períodos, e que seriam relevantes para a explicação da evolução do comércio exterior das dimensões espaciais delimitadas.

Em relação ao período estabelecido para a análise, qual seja 1991-2010, o objetivo é visualizar um lapso de tempo que possa contemplar a pré e a pós-abertura comercial brasileira, intensificando-se os esforços sobre os anos de 2000 e 2010.

A análise dos dados será feita com base em valores constantes e em moeda nacional, real (R\$). Para tanto, foi efetuada a conversão dos valores de comércio exterior, em dólar americano (US\$), para a moeda brasileira, com base nas séries históricas de taxas cambiais comerciais disponíveis no site do Ipeadata (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2006). Adotaram-se as taxas médias anuais de compra para as importações e as taxas médias anuais de venda para os valores exportados. Em seguida, foi realizado o deflacionamento dos valores, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), utilizando os dados e a metodologia da Calculadora do Cidadão disponível no *site* do Banco Central do Brasil (2004), tendo dezembro de 1993 como ano base.

Para complementar a análise, calculou-se o Coeficiente de Especialização Setorial (CS) referente à participação dos setores no total da pauta:

$CS(X) = X_{setesp}/X_{totesp}$. Em que X_{setesp} corresponde aos totais das exportações do setor na especialidade e X_{totesp} , aos totais das exportações

da espacialidade. O mesmo indicador é utilizado na análise das importações $CS(M) = M_{setesp} / M_{totesp}$, em que M_{setesp} corresponde aos totais das importações do setor na espacialidade e M_{totesp} , aos totais das importações da espacialidade.

Por fim, encontrou-se o Índice de concentração das exportações (ICX) e importações (ICM) referente ao coeficiente de Gini-Hirschman, o qual indica o grau de concentração das exportações e importações em setores:

$$ICX = 100 \cdot \sqrt{\sum_i \left(\frac{x_i}{x}\right)^2} \text{ e } ICM = 100 \cdot \sqrt{\sum_i \left(\frac{M_i}{M}\right)^2},$$

em que o valor do coeficiente de ICX (ou ICM) pode assumir grandezas de 0 a 100. ICX=0 (ou ICM=0) indica uma distribuição uniforme entre os diferentes setores comercializados. ICX=100 (ou ICM=100) corresponde ao grau de concentração mais importante (BARROS, 2007).

Análise comparativa da balança comercial: 1991-2010

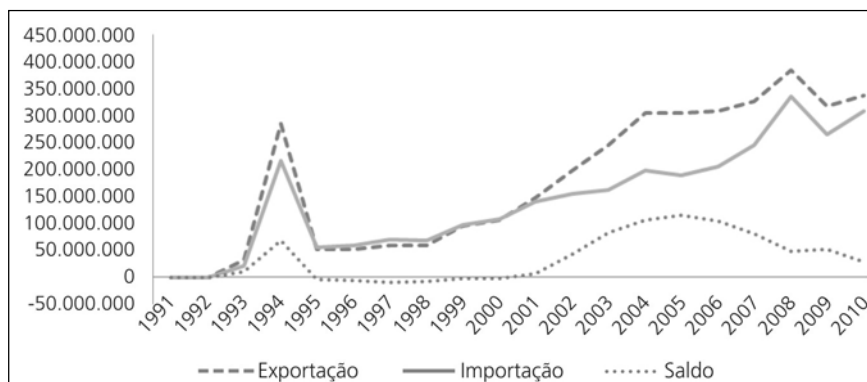
No período delimitado para análise, observa-se que o comportamento da BC brasileira apresentou certo grau de heterogeneidade, evidenciado pela instabilidade em seus saldos comerciais, o que reflete a vulnerabilidade das relações comerciais externas enfrentadas pelo país na série especificada.

O espaço de tempo que vai de 1995 a 2000 é caracterizado pela presença de saldos comerciais deficitários na BC brasileira, fato que pode ser explicado pela valorização do real decorrente da implantação do programa de estabilização monetária, em 1994, com substituição de moedas, e da âncora cambial associada ao respectivo plano econômico. No entanto, a partir de 2001, há uma reversão desse quadro, uma vez que o país passa a apresentar saldos positivos em sua BC. Entretanto, percebem-se dois tipos de tendências nos fluxos comerciais: uma trajetória inicial superavitária crescente, correspondendo ao intervalo de 2001 a 2005 e, na sequência, uma trajetória superavitária decrescente, até o ano de 2010. Essa trajetória crescente reflete, dentre outros fatores, um cenário econômico favorável, com o crescimento da demanda internacional, especialmente por *commodities*, além dos crescentes preços internacionais no período em questão (Gráfico 1).²

² Esclarece-se que todos os gráficos e tabelas deste trabalho foram elaborados pelos autores com base em dados do MDIC (BRASIL, 1991).

Gráfico 1

Balança comercial – valores constantes (dez/93 = 100)
em R\$ 1.000 FOB – Brasil – 1991-2010

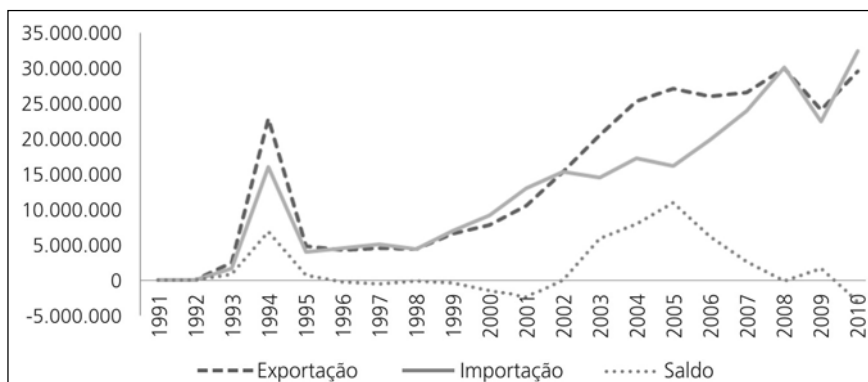


Por outro lado, a trajetória decrescente, iniciada em 2006, é comumente explicada pelo aquecimento da demanda interna, em função da expansão do crédito e crescimento do poder aquisitivo das classes de renda mais baixa, pela valorização persistente da taxa de câmbio (redução do preço do dólar em relação ao real), crescimento da indústria e dos investimentos em formação bruta de capital fixo, estimulando a expansão das importações e impactando negativamente nos saldos da BC. Vale salientar também o papel da crise que se instaurou na economia mundial, a partir do ano de 2008, evidenciada pela eclosão da bolha imobiliária norte-americana, repercutindo na mudança do cenário internacional e no rebatimento desfavorável na BC brasileira.

Com relação à BC da região Nordeste do Brasil, percebe-se que, de modo geral, apresenta um comportamento semelhante ao quadro nacional. Contudo, a recuperação dos saldos comerciais dessa região chega com atraso de um ano, quando comparada ao Brasil. Destacam-se os déficits apresentados nos anos de 2008 e 2010, demonstrando que a região Nordeste pode ter sofrido mais intensamente os efeitos da crise internacional comparativamente ao país e/ou, ainda, que o crescimento das importações vem sendo superior ao das exportações no período (Gráfico 2).

Gráfico 2

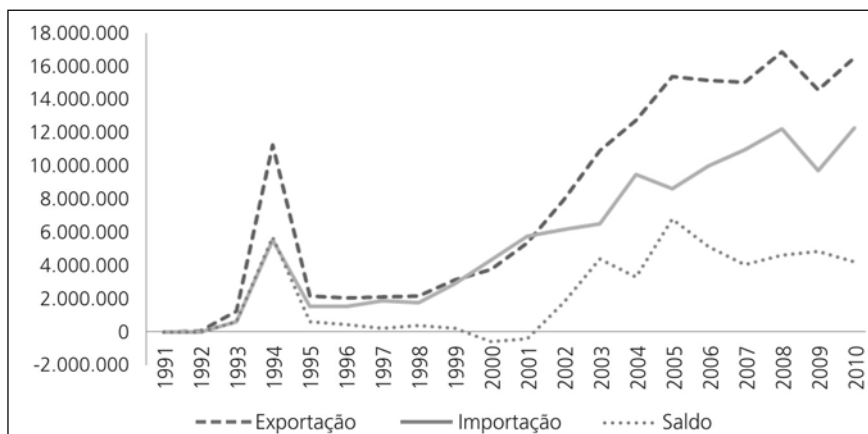
Balança comercial – valores constantes (dez/93 = 100)
em R\$ 1.000 FOB – Nordeste – 1991-2010



Diferentemente do Brasil e da região Nordeste, o estado da Bahia apresentou um comportamento peculiar, caracterizado por saldos comerciais positivos, em grande parte do período delimitado para a análise, tendo registrado saldos deficitários apenas nos anos de 2000 e 2001 (Gráfico 3).

Gráfico 3

Balança comercial – valores constantes (dez/93 = 100)
em R\$ 1.000 FOB – Bahia – 1991-2010



Podem-se elencar alguns elementos que possivelmente contribuíram para a configuração dos déficits nos dois anos salientados, a saber: os efeitos da crise argentina (2001/2002) com o fim da paridade cambial; a crise econômica dos EUA e sua intensificação devido aos atentados de 11 de setembro de 2001; a implementação do complexo automobilístico *Ford*, sobretudo nesse período, com a instalação das empresas sistemistas e suas prováveis aquisições de insumos produzidos fora do estado.

Balança comercial sob a ótica do fator agregado: 2000 e 2010

Do ponto de vista do fator agregado, considerando os anos de 2000 e 2010, verifica-se uma forte tendência à ampliação da participação dos segmentos de fatores básicos nas exportações brasileiras. Por sua vez, as exportações nordestinas e baianas registram a mesma tendência, contudo, sem a mesma intensidade (Tabela 1). A trajetória apontada pelos dados remonta à hipótese da “reprimarização”, retomada nos últimos anos, a qual estaria levando a um processo de “desindustrialização” da economia interna. Por outro lado, as características evidenciadas podem apenas indicar que o bom momento vivenciado no contexto internacional vem sendo aproveitado pelas esferas analisadas, o que pode refutar a hipótese supracitada.

TABELA 1
EXPORTAÇÕES POR FATOR AGREGADO – BRASIL, NORDESTE, BAHIA – 2000/2010

Espacialidade	Ano	Em %				
		Básico	Industrializado (A+B)	Semimanufaturado (A)	Manufaturado (B)	Operações Especiais
Brasil	2000	22,79	74,49	15,42	59,07	2,72
	2010	44,48	53,67	14,11	39,57	1,85
Nordeste	2000	18,32	79,87	36,31	43,56	1,80
	2010	28,15	70,28	29,13	41,15	1,57
Bahia	2000	14,24	83,22	25,99	57,23	2,54
	2010	19,69	79,05	29,31	49,73	1,27

No que tange às importações, observa-se certo grau de estabilidade em seu comportamento, nos anos de 2000 e 2010, fato que ressalta a concentração, nos setores manufaturados, da maior parte dos itens demandados nas diferentes escalas analisadas. Contudo, na região Nordeste, vale ressaltar a diminuição ocorrida nos importados básicos, enquanto houve um aumento da importação de industrializados impulsionada pelos manufaturados (Tabela 2).

TABELA 2
 IMPORTAÇÕES POR FATOR AGREGADO – BRASIL, NORDESTE, BAHIA – 2000/2010

Espacialidade	Ano	Em %				
		Básico	Industrializado (A+B)	Semimanufaturado (A)	Manufaturado (B)	Operações Especiais
Brasil	2000	13,24	86,76	3,76	83,00	–
	2010	13,18	86,82	3,87	82,95	–
Nordeste	2000	22,77	77,23	2,77	74,47	–
	2010	14,46	85,54	2,74	82,81	–
Bahia	2000	20,40	79,60	2,08	77,52	–
	2010	25,88	74,12	3,81	70,31	–

Portanto, o perfil constatado nas três dimensões de análise pode indicar uma possível tendência à especialização das exportações nacionais em *commodities* básicas, dada a expansão verificada na participação dos produtos de fatores básicos nas exportações e a elevada participação de industrializados nas importações. Tal fato será avaliado nas próximas seções, com base nos principais produtos transacionados e parceiros internacionais demandantes.

Principais destinos e origens das exportações e importações: 2000 e 2010

Avaliando os principais parceiros comerciais, no que tange às exportações e importações brasileiras, nota-se que houve uma manutenção relativa dos mesmos, para os anos de 2000 e 2010, enquanto a China despontou entre os primeiros países de origem e destino nos fluxos comerciais nacionais, em 2010, retirando a posição de liderança dos EUA no tocante às exportações, com uma magnitude expressiva, em valores absolutos. O crescimento da economia chinesa tem puxado a demanda mundial, especialmente por *commodities*, o que tem impulsionado as exportações brasileiras (Tabelas 3 e 4). Um aspecto que merece atenção é o crescimento da participação do Brasil no volume do comércio mundial, ampliando significativamente os valores importados e exportados no período analisado, para a maioria dos principais parceiros comerciais.

TABELA 3
 EXPORTAÇÕES DO BRASIL POR PRINCIPAIS PAÍSES DE DESTINO. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100)
 EM R\$ FOB – BRASIL – 2000/2010

2010			2000		
País	Valor	Part. (%)	País	Valor	Part. (%)
China	52.477.907.104	15,56	EUA	25.554.405.142	23,93
EUA	31.682.098.887	9,39	Argentina	12.084.045.460	11,31
Argentina	30.666.009.879	9,09	Holanda	5.421.236.349	5,08
Holanda	17.126.716.994	5,08	Alemanha	4.896.925.020	4,59
Alemanha	13.535.695.123	4,01	Japão	4.793.438.757	4,49
Japão	12.088.418.894	3,58	Itália	4.160.379.784	3,90
Reino Unido	7.720.709.110	2,29	Bélgica - Luxemburgo	3.619.817.913	3,39
Itália	6.943.957.254	2,06	Franca	3.357.311.803	3,14
Rússia	6.940.159.049	2,06	México	3.317.947.094	3,11
Espanha	6.671.313.288	1,98	Reino unido	2.905.130.903	2,72
Venezuela	6.514.847.839	1,93	Chile	2.416.231.518	2,26
Chile	6.494.397.302	1,93	China	2.104.031.732	1,97
Total Principais	198.862.230.721	58,96	Total Principais	74.630.901.475	69,88
Total Geral	337.296.720.495	100,00	Total Geral	106.799.935.830	100,00

Vale ressaltar a significativa participação dos países da União Europeia, expressando a importância das relações comerciais do Brasil com esse bloco econômico regional. No âmbito do Mercosul, destaca-se o papel da Argentina, que desponta não apenas como o principal parceiro de destino e origem nas transações comerciais brasileiras, mas como um país de relevância considerável, quando comparado com os demais parceiros comerciais.

TABELA 4
 IMPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS PAÍSES DE ORIGEM. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) EM R\$
 FOB – BRASIL – 2000/2010

2010			2000		
País	Valor	Part. (%)	País	Valor	Part. (%)
EUA	46.283.076.422	14,96	EUA	24.988.473.512	23,09
China	43.622.196.450	14,10	Argentina	13.257.909.549	12,25
Argentina	24.381.886.914	7,88	Alemanha	8.578.377.175	7,93
Alemanha	21.211.684.858	6,86	Japão	5.739.200.112	5,30
Coréia do Sul	14.529.483.030	4,70	Itália	4.208.745.887	3,89
Japão	11.884.645.973	3,84	Franca	3.656.483.459	3,38
Nigéria	10.294.166.215	3,33	Argélia	2.923.716.170	2,70
Franca	8.195.743.597	2,65	Coréia do Sul	2.771.196.086	2,56
Itália	8.187.110.559	2,65	Venezuela	2.573.618.943	2,38
Índia	7.230.448.445	2,34	Reino unido	2.392.246.858	2,21
Chile	6.833.619.049	2,21	China	2.368.747.720	2,19
México	6.461.504.804	2,09	Espanha	2.168.847.566	2,00
Total Principais	209.115.566.317	67,59	Total Principais	75.627.563.038	69,89
Total Geral	309.369.133.302	100,00	Total Geral	108.204.272.420	100,00

O comportamento da região Nordeste apresentou semelhança com o constatado nacionalmente, relacionado aos principais parceiros de destino e origem em suas transações comerciais externas (Tabelas 5 e 6).

TABELA 5

EXPORTAÇÕES DO NORDESTE POR PRINCIPAIS PAÍSES DE DESTINO. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) EM R\$ FOB – BRASIL – 2000/2010

2010			2000		
País	Valor	Part. (%)	País	Valor	Part. (%)
EUA	4.537.456.474	15,34	EUA	2.438.757.916	31,25
China	3.325.230.528	11,25	Argentina	849.000.995	10,88
Argentina	2.844.250.639	9,62	Holanda	680.783.016	8,72
Holanda	1.823.786.626	6,17	Bélgica-Luxemburgo	347.313.147	4,45
Itália	1.169.635.580	3,96	Japão	315.803.321	4,05
Japão	1.168.392.705	3,95	Rússia	255.343.986	3,27
Espanha	982.923.773	3,32	Itália	236.626.960	3,03
Antilhas holandesas	968.368.691	3,27	França	217.083.824	2,78
Alemanha	949.890.253	3,21	Suíça	212.514.953	2,72
Reino Unido	920.998.855	3,11	Alemanha	164.586.888	2,11
Rússia	778.921.332	2,63	Reino Unido	152.284.285	1,95
Coreia do Sul	676.390.311	2,29	Chile	123.988.604	1,59
México	651.248.329	2,2	Antilhas holandesas	107.088.531	1,37
Portugal	605.361.150	2,05	Portugal	103.139.425	1,32
Bélgica	551.033.781	1,86	China	84.214.510	1,08
Total Principais	21.953.889.027	74,23	Total Principais	6.288.530.361	80,59
Total Geral	29.570.121.213	100,00	Total Geral	7.803.075.057	100,00

TABELA 6

ORIGEM DAS IMPORTAÇÕES DO NORDESTE POR PRINCIPAIS PAÍSES. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) EM R\$ FOB – 2000/2010

2010			2000		
País	Valor	Part. (%)	País	Valor	Part. (%)
EUA	5.440.489.310	16,70	Argentina	1.806.030.268	19,44
Argentina	3.533.153.795	10,85	EUA	1.150.254.214	12,38
China	3.206.439.144	9,84	Venezuela	979.458.514	10,54
Chile	1.807.542.326	5,55	Argélia	868.216.092	9,34
Índia	1.752.567.215	5,38	Chile	452.104.942	4,87
Coreia do sul	1.601.414.927	4,92	Alemanha	287.754.117	3,10
Argélia	1.561.819.275	4,79	Letônia	209.720.997	2,26
México	1.185.583.935	3,64	França	202.646.699	2,18
Alemanha	1.080.813.745	3,32	Arábia Saudita	202.366.332	2,18
Itália	718.430.386	2,21	Itália	169.421.356	1,82
Canadá	566.313.382	1,74	Canadá	155.046.842	1,67
Nigéria	541.495.001	1,66	México	131.180.802	1,41
Espanha	523.244.099	1,61	Coreia do Sul	129.289.529	1,39
Holanda	514.989.571	1,58	Reino Unido	122.659.980	1,32
Rússia	491.104.922	1,51	Espanha	119.093.821	1,28
Total Principais	24.525.401.032	75,29	Total Principais	6.985.244.504	75,18
Total Geral	32.573.788.123	100,00	Total Geral	9.291.138.583	100,00

Assim como o Nordeste, a Bahia apresentou um padrão semelhante ao nacional, em relação aos destinos de suas exportações. Além das características já identificadas para os âmbitos nacional e regional, vale ressaltar a ampliação das exportações baianas para os países asiáticos, o que lhe confere maior diversificação nos parceiros comerciais externos (Tabela 7). Por outro lado, com a implantação da fábrica da *Jac Motors* na Bahia, que tem intenções de fornecer para os mercados da Argentina e México em uma segunda etapa da instalação, tende-se a ampliar a participação desses parceiros, que já se encontram entre os principais, nas transações externas do estado (RODRIGUES, 2011).

TABELA 7
EXPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS PAÍSES DE DESTINO. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) EM R\$
FOB – BAHIA – 2000/2010

2010			2000		
País	Valor	Part. (%)	País	Valor	Part. (%)
EUA	2.627.042.252	15,86	EUA	1.156.315.701	30,70
China	2.170.370.507	13,11	Argentina	536.938.082	14,25
Argentina	2.126.584.707	12,84	Holanda	185.374.815	4,92
Holanda	1.215.626.202	7,34	Franca	159.657.402	4,24
Ant. holandesas	967.425.158	5,84	Itália	147.649.603	3,92
Itália	686.845.688	4,15	Bélgica - Luxemburgo	136.836.127	3,63
Alemanha	632.063.676	3,82	Ant. holandesas	107.088.531	2,84
Bélgica	508.776.516	3,07	Japão	102.288.379	2,72
México	486.615.146	2,94	Reino Unido	92.635.737	2,46
Coreia do sul	428.797.173	2,59	Alemanha	82.886.580	2,20
Colômbia	376.668.473	2,27	Indonésia	77.637.702	2,06
Reino unido	362.720.582	2,19	Chile	75.340.651	2,00
Portugal	339.239.163	2,05	Porto rico	66.139.141	1,76
Cingapura	309.827.064	1,87	Colômbia	58.959.262	1,57
Japão	272.757.441	1,65	Coreia do sul	58.819.914	1,56
Venezuela	239.445.171	1,45	Espanha	57.141.412	1,52
Franca	235.837.983	1,42	Portugal	52.798.910	1,40
Espanha	212.881.150	1,29	México	49.275.240	1,31
Indonésia	192.544.780	1,16	África do sul	42.821.798	1,14
Suíça	172.528.971	1,04	China	41.501.070	1,10
Total principais	14.564.597.804	87,95	Total principais	3.288.106.058	87,29
Total Geral	16.559.512.832	100,00	Total Geral	3.767.025.583	100,00

Por sua vez, no que se refere às origens das importações, o estado da Bahia apresentou, em linhas gerais, parceiros distintos em relação ao Brasil e ao Nordeste, a despeito de manter entre seus principais fornecedores os mesmos países verificados nacional e regionalmente. Vale salientar a forte presença dos países asiáticos e africanos nas relações comerciais externas da Bahia, sobretudo a expressiva participação da Argélia nas importações baianas (Tabela 8).

TABELA 8
 IMPORTAÇÕES PRINCIPAIS PAÍSES DE ORIGEM. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) EM R\$
 FOB – BAHIA – 2000/2010

2010			2000		
País	Valor	Part. (%)	País	Valor	Part. (%)
Argentina	2.208.151.456	17,93	Argentina	970.938.692	22,21
Chile	1.725.411.091	14,01	Argélia	766.076.151	17,52
Argélia	1.385.722.834	11,26	EUA	521.163.139	11,92
EUA	1.032.152.134	8,38	Chile	439.683.880	10,06
China	888.906.248	7,22	Venezuela	194.651.558	4,45
México	519.721.351	4,22	Franca	106.316.823	2,43
Coreia do Sul	456.644.543	3,71	México	96.364.007	2,20
Nigéria	407.123.107	3,31	Alemanha	90.068.904	2,06
Indonésia	373.406.924	3,03	Indonésia	73.523.209	1,68
Alemanha	347.628.349	2,82	Costa do Marfim	72.138.363	1,65
Espanha	238.861.754	1,94	Espanha	67.129.247	1,54
Malásia	193.617.561	1,57	Japão	54.465.001	1,25
Canadá	163.144.686	1,33	Nigéria	51.572.497	1,18
África do Sul	160.728.372	1,31	Itália	51.394.351	1,18
Taiwan	159.717.439	1,30	Rússia	48.192.405	1,10
Japão	155.366.113	1,26	Egito	47.400.589	1,08
Itália	144.732.859	1,18	Coreia do sul	45.500.053	1,04
Venezuela	128.932.121	1,05	–	–	–
Total principais	10.689.968.941	86,83	Total Principais	3.696.578.868	84,55
Total Geral	12.312.016.076	100,00	Total Geral	4.372.259.979	100,00

Por fim, percebe-se, nos três níveis espaciais, certo grau de concentração tanto nas origens quanto nos países de destino das transações comerciais externas para o período delimitado. Nesse sentido, para o ano de 2000, tem-se a Argentina e os EUA concentrando grande parte do fluxo comercial do Brasil, do Nordeste e da Bahia e a emergência da China, em 2010, despontando como mais um país de forte representatividade na concentração das transações comerciais em poucos parceiros.

Principais produtos exportados e importados: 2000 e 2010

A avaliação da pauta de exportação brasileira, considerando seus dez principais produtos selecionados, com participação de 1% e mais, nos anos de 2000 e 2010, possibilitou constatar-se a manutenção e ampliação de algumas *commodities*, com relevante destaque para o item minério de ferro, que expandiu sua participação total de 5,53%, em 2000, para 14,02%, em 2010 (Tabela 9). Outro elemento importante é a demanda mundial fortemente crescente por alimentos nos últimos anos. Dessa maneira, os dados reforçam a proposição, já assinalada, de que o Brasil tem se aproveitado da conjuntura externa favorável. Nesse contexto, a China assume papel preponderante, sobretudo nos itens aqui sublinhados, dada sua expansão econômica sustentada nas últimas décadas.

TABELA 9
 EXPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS PRODUTOS. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) – BRASIL –
 2000/2010

2010		2000	
Produtos	Part. (%)	Produtos	Part. (%)
Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	10,39	Outros grãos de soja, mesmo triturados	3,97
Óleos brutos de petróleo	7,45	Outros. Aviões/veículos aéreos, 2000 kg<peso<=15000 kg, vazios	3,57
Outros grãos de soja, mesmo triturados	6,02	Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	3,36
Açúcar de cana, em bruto	4,68	Bagaços e outros resíduos sólidos, da extração do óleo de soja	2,99
Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	3,63	Café não torrado, não descafeinado, em grão	2,83
Café não torrado, não descafeinado	2,51	Pasta química e madeira de n/conífera a soda/sulfato, semibranqueada	2,77
Bagaços e outros resíduos sólidos	2,39	Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	2,17
Pasta química e madeira de n/conífera a soda/sulfato	2,20	Automóveis c/motor explosão, 1500<cm³<=3000, até 6 passageiros	2,06
Outros açúcares de cana, beterraba, sacarose	1,80	Outros calçados de couro natural	1,85
Pedaços e miudezas, comestíveis de galos/galinhas	1,77	Sucos de laranja congelados e não fermentados	1,85
Total dos Principais	42,84	Total dos Principais	27,42

Considerando que a participação de cada setor em relação ao volume total exportado reflete o grau de especialização da pauta de exportação, denominado de CS(X), então, em certa medida, o item minério de ferro revela-se como uma especialização expressiva nas exportações nacionais.

No caso das importações, avaliando o CS(M), percebe-se certa especialização na importação de dois principais segmentos, quais sejam, óleo bruto de petróleo e óleo diesel. É possível que a qualidade do primeiro, extraído em território nacional – a maior parte das reservas da Petrobras é de petróleo pesado –, explique a necessidade da importação desses dois itens, uma vez que sua oferta interna é insuficiente. Contudo, com a descoberta de petróleo, de melhor qualidade (mais leve), na camada pré-sal em parte do litoral brasileiro e a implantação de refinarias com capacidade de transformação desse tipo de óleo bruto, espera-se a diminuição nas importações dos itens salientados. Chama atenção, ainda, o item trigo, o qual, no ano de 2000, figurava com relativo destaque na pauta de importação do Brasil, dentre os principais selecionados, não se mantendo para o ano de 2010. Esse comportamento pode ser justificado pelo fato de a produção de trigo nacional, ao longo da década de 2000, ter seguido uma trajetória crescente, diminuindo a necessidade de recorrer ao mercado externo (Tabela 10).

TABELA 10
 IMPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS PRODUTOS. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) – BRASIL –
 2000/2010

2010		2000	
Produtos	Part. (%)	Produtos	Part. (%)
Óleos brutos de petróleo	5,61	Óleos brutos de petróleo	5,71
"Gasóleo" (óleo diesel)	2,99	Gasóleo (óleo diesel)	2,24
Automóveis c/motor explosão, 1500<cm ³ <=3000 at	2,63	Outras naftas	2,01
Naftas para petroquímica	1,80	Trigo (exceto trigo duro ou p/semeadura)	1,53
Outras partes p/aparelhos receptores de radiodifusão	1,53	Automóveis c/motor explosão, 1500<cm ³ <=3000, até 6 passageiros	1,45
Hulha betuminosa, não aglomerada	1,27	Naftas para petroquímica	1,31
Outros cloretos de potássio	1,23	Outras partes e acessórios p/tratores e veículos	1,16
Gás natural no estado gasoso	1,16	Outras partes p/aviões ou helicópteros	1,10
Catodos de cobre refinados	1,01	Outros cloretos de potássio	1,00
Total dos Principais	19,24	Total dos Principais	17,51

A região Nordeste, em seus dez principais produtos exportados, tem demonstrado certa especialização em bens intermediários (Tabela 11). Nesse sentido, cabe destaque para os itens que compõem o segmento de papel e celulose, passando de 4,30%, em 2000, para 9,74%, em 2010. Outro elemento que merece atenção é o item automóveis. Ao despontar na sétima posição, entre os principais produtos exportados, para o ano de 2010, contribuiu para um possível processo de diversificação da pauta de exportação nordestina. Tal cenário reflete a implantação da indústria automobilística no Nordeste, com a vinda do complexo *Ford* para o estado da Bahia, através de incentivos fiscais. Além disso, a instalação da fábrica da *Jac Motors* na Bahia, em 2014, pode gerar mais um estímulo para a diversificação da matriz exportadora do Nordeste na direção dos bens de consumo final.

TABELA 11
 EXPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS PRODUTOS. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) – NORDESTE –
 2000/2010

2010		2000	
Produtos	Part. (%)	Produtos	Part. (%)
<i>Fuel-oil</i> (óleo combustível)	7,86	Alumínio não ligado em forma bruta	8,75
Pasta química e madeira de <i>n</i> /conífera a soda/sulfato	7,77	Açúcar de cana, em bruto	5,67
Açúcar de cana, em bruto	7,13	Pasta química e madeira de <i>n</i> /conífera a soda/sulfato, sembranqueada	4,30
Outros grãos de soja, mesmo triturados	6,85	Castanha de caju, fresca ou seca, sem casca	4,10
Minérios de ferro não aglomerados e seus concentrados	4,90	<i>Fuel-oil</i>	4,09
Minérios de ferro aglomerados e seus concentrados	4,39	Ferro fundido bruto não ligado, <i>c</i> /peso<=0.5% de fósforo	3,24
Automóveis <i>c</i> /motor explosão, 1500< <i>cm</i> ³ <=3000 at	2,92	Outros grãos de soja, mesmo triturados	2,87
Alumina calcinada	2,66	Ligas de alumínio em forma bruta	2,58
Catodos de cobre refinado/seus elementos	2,05	Fios de cobre refinado, maior dimensão da seção transversal>6 mm	1,97
Pasta química de madeira <i>p</i> / dissolução	1,97	Bagaços e outros resíduos sólidos, da extração do óleo de soja	1,94
Total dos Principais	48,50	Total dos Principais	39,51

Quando observados os dez principais produtos importados pela região Nordeste, percebe-se que há a manutenção na participação dos itens óleo diesel e naftas para petroquímica nas primeiras posições para o período delimitado. Além disso, possui relevância o aumento das importações de automóveis com motor a explosão, mesmo com uma variação relativamente pequena, entre os anos selecionados, a despeito da implantação da indústria automobilística na região, no mesmo período. Esse fato decorre, possivelmente, das transações intrafirma (Tabela 12).

TABELA 12
 IMPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS PRODUTOS. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) – NORDESTE
 (2000/2010)

2010		2000	
Produtos	Part. (%)	Produtos	Part. (%)
Óleo diesel	14,24	Óleo diesel	13,07
Naftas para petroquímica	5,62	Naftas para petroquímica	7,59
Sulfetos de minérios de cobre	5,44	Sulfetos de minérios de cobre	5,51
Automóveis c/motor explosão, 1500<cm³<=3000 at	4,70	Trigo (exceto trigo duro ou p/semadura) e trigo com centeio	4,76
Trigo (exceto trigo duro ou p/semadura), e trigo com centeio	3,31	Outras naftas	4,42
Querosenes de aviação	2,93	Outros veículos automóveis c/motor diesel, p/carga<=5 t	4,23
Acido tereftálico e seus sais	2,39	Automóveis c/motor explosão, 1500<cm³<=3000, até 6 passageiros	3,75
Outros propanos liquefeitos	2,09	Butanos liquefeitos	3,51
Gás natural liquefeito	1,57	Outros tipos de algodão não cardado nem penteado	2,64
Óleos brutos de petróleo	1,56	Querosenes de aviação	2,21
Total dos Principais	43,85	Total dos Principais	51,69

O perfil das exportações baianas, considerando os dez principais produtos (Tabela 13), reflete o comportamento verificado para o Nordeste, o que pode ser justificado pela forte participação que este estado possui dentro da região, correspondendo a 48,28%, em 2000, e 56%, em 2010.

TABELA 13
 EXPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS PRODUTOS. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) – BAHIA –
 2000/2010

2010		2000	
Produtos	Part. (%)	Produtos	Part. (%)
Óleo combustível	14,03	Pasta química e madeira de n/conífera a soda/sulfato, semibranqueada	8,91
Pasta química de madeira de n/conífera a soda/sulfato	13,87	<i>Fuel-oil</i>	8,48
Outros grãos de soja, mesmo triturados	7,10	Fios de cobre refinado, maior dimensão da seção transversal>6 mm	4,07
Automóveis c/motor explosão, 1500<cm³<=3000 at	5,22	Bagaços e outros resíduos sólidos, da extração do óleo de soja	4,02
Catodos de cobre refinado/seus elementos	3,67	Manteiga, gordura e óleo de cacau	3,39
Pasta química de madeira, para dissolução	3,51	Pasta química de madeira, para dissolução	3,27
Bagaços e outros resíduos sólidos	3,26	Benzeno	2,84
Algodão simplesmente debulhado, não cardado	3,18	Etilenoglicol (etanodiol)	2,82
Ouro em barras, fios, perfis de seção. maciça	2,48	Outros papéis/cartões, fibra de processamento mecânico <=10%, 40<=p<=150 g/m²	2,75
Propeno (propileno) não saturado	2,21	Éter metil-ter-butílico (mtbe)	2,64
Total dos principais	58,53	Total dos Principais	43,19

Relativamente às exportações nacionais, alguns itens da pauta de exportação da Bahia revelam expressiva participação, a exemplo da pasta química de madeira, componente do segmento de papel e celulose, com participação de 11,33% no ano de 2000 e 31% no ano de 2010. Essa evolução do segmento de papel e celulose na Bahia, observada entre 2000 e 2010, pode ser justificada pela política de atração de investimentos adotada pelo estado da Bahia, sobretudo no final da década de 1990, além das condições naturais favoráveis, que garantem uma vantagem comparativa associada à maior produtividade gerada por tais condições. Mostra-se relevante também o progresso participativo do item outros grãos de soja dentro da pauta de exportação brasileira, ao passar de 0,94%, em 2000, para 5,8%, em 2010. Ainda em relação à participação dos itens exportáveis baianos na pauta de exportação do Brasil, é extremamente considerável a contribuição do óleo combustível (*fuel-oil*) no ano de 2010, responsável por 62% do total de óleo combustível exportado pelo país. A combinação da demanda mundial crescente, a ampliação da capacidade de refino da Refinaria Landulpho Alves (RLAM) e a consolidação da especialização no segmento químico e petroquímico, podem justificar essa posição relevante da Bahia no contexto atual.

A pauta das importações baianas, em seus dez principais produtos, caracteriza-se pelo predomínio dos insumos industriais (Tabela 14). Além desse aspecto, merece atenção o grau de especialização evidenciado pelo CS(M), apontando um aumento da especialização setorial, no espaço de tempo delimitado, nos itens nafta para a petroquímica e derivados de minério de cobre.

TABELA 14
IMPORTAÇÕES POR PRINCIPAIS PRODUTOS. VALORES CONSTANTES (DEZ/93 = 100) – BAHIA – 2000/2010

2010		2000	
Produtos	Part. (%)	Produtos	Part. (%)
Naftas para petroquímica	14,86	Naftas para petroquímica	16,13
Sulfetos de minérios de cobre	14,39	Sulfetos de minérios de cobre	11,71
Automóveis c/motor explosão, 1500<cm³<=3000 at	12,41	Outras naftas	9,40
Óleos brutos de petróleo	4,12	Outros veículos automóveis c/motor diesel, p/carga<=5 t	8,99
Outros veículos automóveis c/motor diesel	3,62	Automóveis c/motor explosão, 1500<cm³<=3000 at	7,96
Outros grupos eletrogêneos p/motor diesel, p>375 kva	2,46	Óleo diesel	2,77
Cacau bruto inteiro ou partido	2,14	Cacau bruto inteiro ou partido	2,67
Trigo (exceto trigo duro ou p/semeadura)	2,07	Óleos brutos de petróleo	2,47
Outros óleos de "palmiste"	1,35	Trigo (exceto trigo duro ou p/semeadura) e trigo c/centeo	1,76
Outros motores explosão, p/veículos (capítulo 87)	1,28	Outros querosenes	1,17
Total dos Principais	58,71	Total dos Principais	65,02

Dentre os elementos pontuados, não poderia passar despercebido o comportamento do item cacau no que concerne às importações, tendo em vista que esse produto foi, por muito tempo, o principal bem exportado pelo estado baiano. É muito provável que a praga da vassoura de bruxa tenha contribuído para a reversão desse padrão de comércio, acrescida à implantação de fábricas de chocolate no estado, que pode ter ampliado a demanda por esse item.

Por fim, avalia-se o índice de concentração setorial das importações e exportações, no período de análise, para as três dimensões espaciais: Bahia, Nordeste e Brasil. Vale ressaltar que tal indicador varia no intervalo entre 0 e 100. Deste modo, quanto mais próximo de 100, maior será o grau de concentração setorial. Neste sentido, o estado da Bahia é a dimensão que apresenta a maior concentração relativa, tanto nas exportações quanto nas importações, podendo ser destacada a ampliação da concentração no que se refere às exportações, quando comparados os anos de 2000 e 2010. Entretanto, de maneira geral, observa-se que o grau de concentração setorial, nas três dimensões analisadas, situa-se em um patamar relativamente baixo, tomando como parâmetro o valor médio do índice (50).

Os resultados apresentados através do índice, para as exportações, revelam que houve certo aumento no grau de concentração setorial, das respectivas pautas nas três dimensões espaciais. Tal constatação pode indicar o surgimento, ou o fortalecimento, de especializações setoriais nas respectivas dimensões. Por outro lado, esses mesmos resultados podem somente estar expressando o fator conjuntural do cenário externo favorável, que ampliou a inserção externa do país, com aumento nas participações de produtos beneficiados nesse contexto (Tabela 15). No que diz respeito às importações, verifica-se certa estabilidade no grau de concentração da Bahia e do Brasil, enquanto a região Nordeste apresentou uma leve desconcentração em sua pauta.

TABELA 15
ÍNDICE DE CONCENTRAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES – BRASIL, NORDESTE, BAHIA – 2000/2010

Espacialidade	ICX		ICM	
	2010	2000	2010	2000
Bahia	23,43	16,30	25,20	25,59
Nordeste	17,77	15,07	18,15	22,08
Brasil	16,43	9,64	7,65	7,17

O panorama geral exposto indica certo grau de diversificação setorial, nas três esferas analisadas, considerando o recorte temporal adotado. Nessa conjuntura, a região Nordeste foi influenciada fortemente pelo comportamento do comércio exterior do estado da Bahia. A tendência geral identificada é de manutenção e fortalecimento dos produtos que ocupam as posições de liderança, nas respectivas pautas de importação e exportação, com forte influência da conjuntura internacional e relevante papel da China na determinação do comportamento observado.

Conclusão

A avaliação do padrão de comércio exterior recente, para o Brasil, o Nordeste e a Bahia, sugere alguns novos elementos e possíveis tendências. Observando o comportamento da BC brasileira, de 1991 a 2010, constatou-se certo nível de oscilação em seus saldos comerciais, o que reflete a vulnerabilidade das relações comerciais externas enfrentadas pelo país. A BC nordestina apresentou um comportamento semelhante ao nacional, contudo, em relação aos efeitos da crise econômica, em 2008, essa região demonstrou menor capacidade de recuperação, quando comparada ao Brasil, evidenciada pelos déficits apresentados nos anos de 2008 e 2010. Já o estado da Bahia destacou-se, relativamente às demais dimensões espaciais investigadas, apresentando saldos comerciais positivos, em grande parte do período delimitado para a análise, com a presença de saldos deficitários apenas nos anos de 2000 e 2001, revelando certa autonomia na trajetória percorrida até então, o que pode ser justificado pela presença de algumas especializações locais com forte representação no nível nacional.

Considerando a ótica do fator agregado, para os anos de 2000 e 2010, verifica-se uma forte tendência à ampliação da participação dos segmentos de fatores básicos nas exportações brasileiras. Do mesmo modo, as exportações nordestinas e baianas acompanham tal tendência, contudo, com menor intensidade. As características evidenciadas podem apenas indicar que o bom momento vivenciado no contexto internacional, favorável aos segmentos de fatores básicos, vem sendo explorado pelas esferas analisadas. No que tange às importações, observa-se certo nível de estabilidade em seu comportamento, ressaltando que os setores manufaturados concentram a maior parte dos itens demandados nas diferentes escalas.

Avaliando os principais parceiros comerciais, a China despontou entre os primeiros países de origem e destino, nos fluxos comerciais da Bahia, do Nordeste e do Brasil. No âmbito do Mercosul, destaca-se o papel da Argentina, que se coloca como o principal parceiro de destino e origem, nas transações comerciais externas, dentre os membros do bloco e ainda como um país de relevância considerável, quando comparado com os demais parceiros comerciais. Dessa forma, foi constatada relativa concentração tanto nas origens quanto

nos países de destino das transações comerciais externas para o período delimitado. Nesse sentido, a Argentina e os EUA concentram grande parte do fluxo comercial do Brasil, do Nordeste e da Bahia e a China emerge como mais um país de forte representatividade na concentração das transações comerciais em poucos parceiros.

Por fim, acrescentando a categoria de análise dos principais produtos transacionados, conforma-se um perfil de comércio exterior que mantém e consolida algumas das principais especializações já existentes, nas distintas dimensões espaciais, especialmente na Bahia, nos anos de 2000 e 2010. Vale ressaltar, que há um predomínio de produtos vinculados aos setores intermediários nas transações externas da Bahia, Nordeste e Brasil. Adicionalmente, o crescimento da participação das *commodities* nas exportações totais, especialmente o minério de ferro e a soja, refletem a conjuntura externa favorável, com demanda crescente da China e elevados preços externos. Assim, a despeito das especializações em determinados setores, pode ser observado certo nível de diversificação setorial, considerando o recorte temporal adotado, tendo a região Nordeste sido influenciada pelo comportamento do comércio exterior da Bahia. No entanto, grande parte dos elementos elencados acima reforça o argumento de que o padrão de comércio exterior das espacialidades investigadas resulta do cenário internacional favorável, denotando, em alguma medida, a vulnerabilidade econômica que emerge da dependência de fatores conjunturais.

Referências

BAHIA. Secretaria de Comunicação Social do Estado da Bahia. *Instalação de fábrica da JAC Motors na Bahia é anunciada oficialmente*. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://www.comunicacao.ba.gov.br/noticias/2011/11/16/instalacao-de-fabrica-da-jac-motors-na-bahia-e-anunciada-oficialmente>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Índice de Preços ao Consumidor (IPCA)*. Calculadora do cidadão: Correção de valores. Brasília, 2004. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>>. Acesso em: 27 fev. 2011.

BARROS, G. *Região Nordeste do Brasil: uma análise do Comércio Exterior sob a ótica das empresas, dos setores e dos mercados no período recente*. Trabalho apresentado como requisito parcial para aprovação no Curso de Ciências Econômicas da Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2007. Prêmio IPEA-CAIXA 2007. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/ipea_caixa/.../estudante_tema02_1lugar.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Estatísticas de Comércio Exterior - DEPLA*. Balança Comercial brasileira: unidades da federação. Brasília, 1991. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1078&refr=1076>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

FALEIROS, J; ALVES, D. Modelo de crescimento baseado nas exportações: evidências empíricas para Chile, Brasil e México, em uma perspectiva não linear. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpec, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807170923500-.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

FERREIRA, M. et al. *Exportações baianas, vantagens comparativas reveladas e produtos intensivos em recursos naturais: evidências do período 1989-2002*. Trabalho apresentado no 9.º Encontro Nacional de Economia Política, Uberlândia, 2004. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigo/ixcongresso48.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

FONTENELE, A.; MELO, M. Comércio exterior e dilemas de políticas públicas na economia do Nordeste: um tema persistente na REN. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 40, n. 4, p. 797-819, out./dez. 2009. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1165>. Acesso em: 19 fev. 2011.

GALVÃO, O. 45 anos de comércio exterior no Nordeste do Brasil: 1960-2004. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 4-31, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=417>. Acesso em: 2 nov. 2010.

_____. Comércio inter-regional e internacional e a economia de Pernambuco. In: ESTUDOS ESPECIAIS - Projeto a Economia de Pernambuco: uma contribuição para o futuro. Recife: Instituto de Apoio à Fundação Universidade de Pernambuco, dez. 2005. Disponível em: <http://200.238.107.167/c/document_library/get_file?folderId=144&name=Com%C3%A9rcio_Inter-regional_e_Internacional_Editado.doc>. Acesso em: 12 fev. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ipeadata. Câmbio*. Taxa de câmbio comercial para compra e venda. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 27 fev. 2011.

JAC MOTORS BRASIL. *Fábrica no Brasil 2014*. Conheça tudo sobre a fábrica chinesa e a nova fábrica de Camaçari, na Bahia. Salvador, 2011. Disponível em: <<http://www.jacmotorsbrasil.com.br/fabrica>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

LIMA, A.; LIMA, P. Economia do Nordeste: evolução do emprego na indústria de transformação e extrativa mineral e identificação da dinâmica de aglomerações produtivas. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, n. 3, p. 503-531, jul./set. 2008. Disponível em:

<http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1099>. Acesso em: 20 fev. 2011.

PESSOTI, G.; SAMPAIO, M. Transformações na dinâmica da economia baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 162, p. 36-49, jan./mar. 2009. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/site/publicacoes/sumarios/c&p162/c&p162_pag_36.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2010.

RODRIGUES, D. JAC Motors diz que fará hatch e sedã abaixo de R\$ 40 mil na Bahia. *Globo.com*, São Paulo, 16 nov. 2011. G1, Auto Esporte: carros, motos, motores e velocidade. Disponível em: <<http://g1.globo.com/carros/noticia/2011/11/jac-motors-confirma-fabrica-na-bahia.html>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

ROSSI, M.C.T.; GUEDES, I. Por uma nova estratégia de desenvolvimento regional: alianças estratégicas entre produtivas globais e os clusters regionais. *Revista Desenbahia*, Salvador, v. 7, p. 159-186, 2010.

TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.

XAVIER, C.; VIANA, F. *Inserção externa e competitividade dos estados da região Nordeste do Brasil no período 1995-2004*. Trabalho apresentado no 10.º Encontro Nacional de Economia Política, Campinas, SP, 2005. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigo/xcongresso19.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2010.

XAVIER, C.L.; VIANA, F.D.F. Composição das exportações da região Nordeste e seus estados: uma aplicação do método *shift-share* para o período recente. In: FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO, XI ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 2006, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, 2006. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/forumbnb2006/docs/composicao_das_exportacoes.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2011.



3 | MIGRAÇÃO DE RETORNO E ACUMULAÇÃO DE CAPITAL HUMANO NO BRASIL: EVIDÊNCIAS COM BASE NA PNAD DE 2007

Gabriela Bezerra de Medeiros*

Liédje Bettizaide Oliveira de Siqueira**

Resumo

O objetivo deste trabalho é averiguar se os migrantes retornados recebem rendimentos superiores ao da população de não migrante, o que justificaria o seu retorno ao local de origem, e comparar os rendimentos dos retornados com os daqueles indivíduos que migraram e não retornaram. Os dados são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e tratam dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007. Os testes foram realizados comparando os rendimentos auferidos dos remigrados com os dos não migrantes e migrantes mediante a análise bivariada e trivariada (controlando por estado de residência, escolaridade e idade), e multivariada (controlando simultaneamente diversas variáveis determinantes da renda). Foi possível concluir que o migrante de retorno possui rendimentos médios superiores ao não migrante, mas inferiores ao do migrante.

Palavras-chave: Migração de retorno. Acumulação de capital humano. Rendimentos.

* Mestranda em Economia, Universidade Federal da Paraíba (UFPB). gabriela.bm@hotmail.com

** Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). liedje_s@yahoo.com

Abstract

This study aims at to analyze if returning migrants receive higher incomes compared to the non-migrants population, what would justify their return to the place of origin, and compare the yields of returnees in relation to those individuals who migrated and did not return. Data are from the *Brazilian Institute of Geography and Statistics*, and refer to microdata from the *National Household Sample Survey of 2007*. Tests were carried out comparing incomes of returned migrants with those of non-migrants and migrants through bivariate and trivariate analysis models (controlling for State of residence, age and schooling), and multivariate analysis (while controlling several variables for income). It was concluded that returning migrants have higher average incomes compared to non-migrants, but lower than migrants.

Keywords: Return migration. Human capital accumulation. Income.

Introdução

No Brasil, as marcantes desigualdades de renda e de oportunidades existentes entre as regiões ocasionam um grande movimento migratório interregional. A região Sudeste, historicamente, apresenta-se como o principal destino dos migrantes regionais, o que se justifica pela concentração da riqueza gerada nessa, acima de 50% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Por outro lado, o Nordeste destaca-se como o maior polo de expulsão, sendo responsável por somente 13% da riqueza gerada no país e com a segunda maior população residente. Embora esse padrão migratório seja o que predomina no país, os dados intercensitários mostram uma redução desse fluxo, com a região Nordeste demonstrando uma capacidade maior de reter pessoas e ainda atrair de volta os seus naturais, um fenômeno conhecido na literatura como migração de retorno (SIQUEIRA, 2006).

A migração de retorno tem adquirido importância na literatura econômica pelo papel peculiar que representa. Ela pode significar melhorias de fato na região de origem do indivíduo e este pode arbitrar em favor dessa, ao perceber essas mudanças, mas o retorno também pode significar uma má avaliação inicial sobre o destino e uma dificuldade de inserção do migrante no mercado de trabalho no local escolhido (NEWBOLD, 2001; NEWBOLD; BELL, 2001). A depender da motivação do retorno, a região pode ou não estar recebendo um indivíduo mais qualificado do que aqueles que nunca migraram. Poucos estudos têm se voltado para avaliar essa questão e verificar qual a contribuição que esse migrante, o retornado, pode trazer consigo quanto a acumulação de capital humano (DUSTMANN; KIRCHKAMP, 2002).

Sabe-se que os indivíduos que migram não pertencem a uma amostra aleatória da população. Esses migrantes respondem de forma diferente a uma série de fatores prevalentes nos locais de origem e de destino e, com isso, adquirem capacidades diferentes para enfrentar os obstáculos (LEE, 1980). Santos Junior, Menezes-Filho e Ferreira (2005) afirmam que os migrantes formam uma população que se diferencia da não migrante pelo processo de seletividade e adaptação. Dessa forma, controlando todos os fatores que podem afetar a renda, em especial a idade e a escolaridade, os estudos apontam que o migrante ganha mais do que o não migrante. A explicação para tal fato dar-se-ia por fatores não diretamente observáveis, como agressividade, competitividade, aversão ao risco, entre outros, que fazem com que, para o mercado, o migrante torne-se mais produtivo do que o não migrante.

As evidências encontradas consolidam, então, a seletividade do migrante e mostra que a migração é um fenômeno favorável ao crescimento das regiões. Entretanto, qual seria o papel desempenhado pelo remigrado na sua região de origem? Ele pode ser considerado um migrante bem-sucedido ou não? O mercado promove alguma diferenciação salarial entre os remigrados? O conhecimento acumulado favorece o pagamento de melhores salários?

O objetivo deste trabalho é averiguar se os migrantes retornados recebem rendimentos superiores ao da população de não migrante, o que justificaria o seu retorno ao local de origem. Compara ainda os rendimentos dos retornados com os daqueles indivíduos que migraram e não retornaram. Para tal análise serão utilizados os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do ano de 2007 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007).

Este artigo é organizado em seções, cujo conteúdo é assim apresentado: a seção seguinte é reservada à exposição e discussão do aspecto teórico; na sequência, encontram-se os procedimentos metodológicos e a análise dos resultados obtidos. Por fim, apresenta-se a conclusão do trabalho.

Remigração e capital humano: o modelo de Borjas e Bratsberg

De acordo com Borjas e Bratsberg (1996), a remigração de um indivíduo ao seu local de nascimento pode fazer parte de um planeamento ótimo de residência ao longo da vida, para o qual a pessoa tenha se programado a voltar, após obter o rendimento esperado no local de destino. O retorno pode ainda ocorrer como uma forma de corrigir uma decisão errada tomada sobre o lugar de destino escolhido. No primeiro caso, tem-se uma migração exitosa, já no segundo caso, a saída inicial foi malsucedida.

O modelo apresentado a seguir abrange essas duas hipóteses. Supõe-se a existência de duas regiões, referidas como "0" e "1". Os indivíduos migram da região "0" (sua origem) e podem estabelecer-se temporária ou permanentemente na região "1" (seu destino). Os ganhos obtidos nas regiões "0" e "1" são, respectivamente, dados por:

$$w_0 = \mu_0 + \eta v \quad (1)$$

$$w_1 = \mu_1 + v + \varepsilon, \quad (2)$$

onde w_0 representa os ganhos totais obtidos na região de origem; w_1 os ganhos totais obtidos na região de destino; μ_0 é a renda média em *log* da região de origem; e μ_1 é renda média em *log* no local de destino, considerando a hipótese de que todos os habitantes da região "0" migrem para outra região.

O parâmetro v é conhecido e reflete a habilidade ou qualificação que pode ser transferível entre as regiões; ε é um componente de incerteza; e η mede a taxa de retorno do trabalho qualificado no local de origem em relação ao local de destino. Onde $v \sim N^i(0, \sigma^2)$ e $\varepsilon \sim N^i(0, \sigma^2)$.

Depois de uma temporada fora, o trabalhador tem um retorno sobre investimento de migrar dado por κ no seu salário, considerando ainda que ele passou uma fração π da sua vida no estrangeiro. O ganho total no lugar de origem, após o seu retorno é dado por:

$$w_{10} = \pi w_1 + (1 - \pi)(w_0 + \kappa) \quad (3)$$

A escolha de onde residir ao longo da sua vida leva em consideração a maximização dos seus ganhos esperados, deduzidos os custos da migração e da remigração. Caso os salários esperados na região de origem tornem-se maiores do que os salários predominantes na região de destino há o movimento de retorno.

De acordo com Ramalho e Queiroz (2011), o modelo de Borjas e Bratsberg mostra ainda que o processo de migração é autosseletivo dado que a decisão de permanecer ou retornar está baseada no valor da taxa relativa de retorno salarial às habilidades η . Se a região de origem remunera melhor os seus trabalhadores qualificados do que a região de destino, a remigração torna-se positivamente selecionada, ou seja, as pessoas que estão voltando são as melhores do grupo inicial de partida. Caso contrário, se a região de destino remunera melhor os seus trabalhadores qualificados, então quem estará retornando é o menos qualificado do grupo de saída.

Procedimentos metodológicos

Os dados utilizados nesta pesquisa são do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e tratam dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007.

Para obter-se uma classificação sobre a condição migratória dos indivíduos foram cruzadas informações disponíveis na PNAD sobre o estado de origem, estado de residência anterior e o estado de moradia atual, de forma a obter as seguintes definições:

- a) migrante de retorno – pessoa que se encontrava morando em seu estado de nascimento no ano que foi realizada a pesquisa, mas já tivera alguma experiência de moradia fora do seu estado de origem, captada esta experiência pelo estado de residência anterior;
- b) migrante – indivíduo que, no ano em que foi realizada a pesquisa, residia numa unidade da federação (UF) diferente da sua de nascimento;
- c) não migrante – indivíduo que nunca residiu fora do seu estado de nascimento.

Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os estrangeiros, os brasileiros sem especificação, as pessoas com menos de 20 anos e mais de 70 anos,

as com renda nula ou ignorada. A decisão de excluir os indivíduos com menos de 20 anos e mais de 70 anos é baseada no procedimento proposto por Santos Júnior (2002), que justifica a exclusão desse indivíduo dada à necessidade de captar as pessoas que, de fato, tomaram a decisão entre migrar e não migrar. Quanto aos rendimentos positivos, decorrem das equações *mincerianas*, que não suportam as rendas nulas. Depois de feitas todas as exclusões, a amostra utilizada na apresentação das análises bivariadas, trivariadas e multivariadas é de 153.683 pessoas.

Para a análise de regressão será comparada a renda dos migrantes de retorno e não migrante. A outra comparação será entre o migrante de retorno e o migrante, para os quais todos os fatores que influenciam no rendimento dos indivíduos deverão ser considerados. Depois de feito o controle, se ainda houver diferença entre os rendimentos dos indivíduos, esta é explicada pelas características não observáveis. Então, se a renda do migrante de retorno apresentar-se maior que a do não migrante, haverá indicativo de que o indivíduo acumulou capital humano e isto estaria refletindo nos seus rendimentos.

O modelo econométrico utilizado neste trabalho foi a equação *minceriana* dos salários empregada no estudo de Santos Júnior (2002) a seguir:

$$\ln W_i = \alpha + \beta X_i + \phi M_i + \varepsilon_i \quad (4)$$

Em que: W_i é a renda do trabalho por hora do indivíduo; X_i é uma série de variáveis de controle; M_i é uma variável *dummy* que assume o valor 1 quando o indivíduo é migrante de retorno e 0 quando o indivíduo é não migrante. Para a regressão entre migrante de retorno e migrante, a *dummy* será 1 quando o indivíduo é migrante de retorno e 0 quando é migrante; ε_i é o componente estocástico.

No modelo econométrico, a variável dependente é a renda total por hora de todos os trabalhos dos indivíduos. As variáveis de controle que podem influenciar no rendimento dos migrantes foram selecionadas a seguir:

a) anos de estudo; b) idade; c) experiência; d) empregado sem carteira; e) funcionário público; f) conta própria; g) empregador; h) agrícola; i) indústria; Construção, se o indivíduo é empregado na indústria e 0 caso contrário; j) social; l) administração pública; m) urbano; n) branca; o) indígena; p) preta; q) amarela; r) parda; s) sexo; t) sindicalizado. Para a regressão entre migrante de retorno e não migrante, a variável migrante de retorno recebe o valor 1 se o indivíduo é migrante de retorno interestadual e 0 caso contrário. Quando a regressão for entre migrante de retorno e migrante, a variável que recebe o valor 1 é o indivíduo migrante de retorno interestadual e 0 caso contrário.

Análises dos resultados

Nas análises acerca da migração e do acúmulo de capital humano, busca-se confrontar a renda média dos migrantes de retorno com a dos não migrantes e daqueles que migraram e não retornaram. Para tanto, foram utilizados testes estatísticos de comparação entre médias populacionais controlando por algumas características individuais; em seguida tem-se a análise multivariada controlando, simultaneamente, as possíveis variáveis determinantes da renda.

Migração de retorno e acumulação de capital humano: primeiros resultados

O objetivo principal desta seção é buscar evidências em análises bivariadas¹ e trivariadas² sobre a questão da acumulação de capital humano para a migração de retorno no Brasil. As tabelas aqui apresentadas excluem da amostra os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos e as pessoas com renda nula ou ignorada.

Na Tabela 1, é apresentada uma análise bivariada, comparando: perfis, situação no mercado de trabalho e rendimento do migrante de retorno com grupo de não migrante. A intenção de se fazer essa comparação é perceber se o fato de o indivíduo ter saído e retornado torna-o diferente dos seus conterrâneos que nunca migraram. Consideram-se como critérios dessas diferenças as suas características diretamente observáveis.

Comparando as duas populações, de acordo com a Tabela 1, observa-se que a população de migrante retornado tem maior participação de homens (60,13%) contra 58,47% dos não migrantes. Na análise bivariada da Tabela 1, percebe-se que os dois grupos analisados são compostos de um grupo etário jovem ou adulto. A população de retornado contém uma participação menor de pessoas com menos de 29 anos (22%) contra 33% da população de não migrantes. Por outro lado, os dados apontam uma maioria da população de pessoas retornadas entre 30 a 49 anos (56%), mostrando-se superior à participação da população de não migrantes (50,74%) para esta mesma faixa de idade, sendo estatisticamente significativa a 5%.

O fato de as pessoas ainda em plena capacidade produtiva encontrar-se como maioria dentro da população de retornados mostra uma possível dificuldade de inserção do migrante no seu destino inicial. O que chama atenção nesses resultados é que não existe uma parcela significativamente maior de pessoas idosas como retornados. Portanto, as pessoas, voltaram às suas origens,

¹ Análise bivariada: compara proporções ou médias considerando o controle de duas características.

² Análise trivariada: compara proporções ou médias considerando o controle de três características.

em plena capacidade produtiva do trabalho, quando deveriam estar acumulando capital na sua estada fora.

Com relação à escolaridade, observa-se que os dois grupos analisados têm praticamente a mesma distribuição da população nas diferentes faixas de escolaridade.

TABELA 1

PERFIL DO MIGRANTE DE RETORNO E DO NÃO MIGRANTE, POR VARIÁVEL E GRUPO – BRASIL – 2007

Variável	Grupo	Migrante de Retorno (%)	Não Migrante (%)
Sexo	Masculino	60,13*	58,47*
	Feminino	39,87*	41,53*
Idade	De 20 a 29 anos	21,29*	32,99*
	De 30 a 39 anos	29,14**	28,12**
	De 40 a 49 anos	27,21*	22,62*
	De 50 a 59 anos	16,67*	12,14*
	De 60 a 70 anos	0,17	0,14
Raça	Branca	47,68	47,10
	Preta	7,64*	9,30*
	Amarela	0,54*	0,39*
	Parda	43,72***	42,92***
Escolaridade	Índigena	0,42**	0,30**
	Menos de 1 ano	6,99	6,97
	De 1 a 3 anos	9,60**	9,01**
	De 4 a 6 anos	19,17	19,24
	De 7 a 9 anos	16,41	16,67
Localização	De 10 a 12 anos	28,66*	33,84*
	De 13 a 14 anos	4,41**	4,06**
	Mais de 15 anos	14,25*	9,70*
	Urbana	88,31*	86,92*
	Rural	11,69*	13,08*
Posição na Ocupação	Empregado com carteira	33,01*	40,52*
	Empregado sem carteira	22,96***	23,65***
	Funcionário público	9,14*	8,46*
	Conta própria	28,96*	23,58*
Ramo de Atividade	Empregador	5,82*	3,70*
	Agrícola	10,65	11,02
	Indústria	22,17	22,75
	Comércio e Serviços	48,76	49,15
	Social	7,16*	6,15*
Situação em relação a sindicato	Administração pública	11,26	10,93
	Sindicalizado	19,88*	18,06*
Renda por Hora do Trabalho	Não Sindicalizado	80,12*	81,94*
	R\$ 0,1 - R\$ 4	55,28*	61,46*
	R\$ 4,01 - R\$ 8	21,48	22,01
	R\$ 8,01 - R\$ 12	7,46*	6,68*
	R\$ 12,1 - R\$ 20	7,28*	5,40*
	R\$ 20,1 - R\$ 28	2,99*	1,64*
	Mais que R\$ 28	4,88*	2,10*

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

Nota: Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos, os com renda de trabalho nula ou ignorada. A amostra utilizada foi de 153.683 pessoas.

- * significante a 1%;
- ** significante a 5%;
- *** significante a 10%.

Em relação à posição na ocupação, observa-se menor participação, entre o grupo de retornados, de pessoas com carteira assinada (33,01%) contra 40,52% dos indivíduos não migrantes. Estes também se encontram, em sua maioria, em ocupações com características autônomas, como atividades por conta própria (28,96%) e empregador (5,82%). Para o não migrante, as participações nessas duas categorias foram de 23,58% e 3,70%, respectivamente. Quanto ao ramo de atividade, não existem diferenças estatísticas nas escolhas de ocupação, exceto para o setor social. Os dois grupos estão distribuídos de maneira similar.

Quanto à localização, verifica-se que o retornado concentra-se mais na zona urbana (88,31%) contra 86,92% dos não migrantes. Já na questão de serem sindicalizados, os retornados agrupam uma participação levemente superior de pessoas ligadas ao sindicato (20%) contra 18% observados para os não migrantes.

Ao analisar a renda por hora de trabalho, verifica-se, para as faixas de menor renda (R\$ 0,1 a R\$ 8,00), que existe menor participação dos migrantes de retorno (77,60%) quando comparada ao dos não migrantes (83,47%). Já para os extratos de rendas maiores (R\$ 8,01 a mais de R\$ 28,00), os retornados representam 22,61% e o não migrante 15,82%.

Com base nessa informação é possível deduzir que o grupo de retornado, embora tenha apresentado um nível de escolaridade bem próximo ao do não migrante, de forma relativa, está mais bem posicionado nas faixas de renda mais elevadas. Desse modo, tem-se a primeira evidência de que o migrante de retorno é mais bem-remunerado no mercado de trabalho do que o não migrante.

A Tabela 2 trata de uma análise bivariada entre o migrante de retorno e o migrante.³ O objetivo de fazer essa comparação entre esses dois tipos de migrantes é verificar se apresentam diferenças significativas nas suas composições (escolaridade, escolha profissional, estado de ocupação, entre outras). Ressalta-se que a migração de retorno é um tipo particular de migração. Portanto, o perfil do indivíduo que compõe o fluxo de retorno pode apresentar características muito próximas de um migrante não retornado. Embora o remigrado possa ser visto como aquele que não obteve sucesso na sua decisão de migrar, as suas características pessoais podem ser determinantes nisto. Com base nos dados presentes nessa tabela, destaca-se o fato de os remigrados serem relativamente mais velhos do que os migrantes, embora estes últimos, na sua maioria, encontrem-se na faixa de 30 a 49 anos (56,35%). Para os migrantes, essa proporção está na ordem de 54,21%; esta diferença é estatisticamente significativa a 5%.

³ Na análise entre os grupos, não se fez controle pela origem (naturalidade) dos indivíduos. Portanto, o confronto se dá entre o grupo de retornado e o grupo de migrantes do país.

Quanto ao grupo de etnia, os retornados de cor branca aparecem com uma proporção ligeiramente superior (47,68%) e para o migrante 46,68%, com significância estatística de 5%.

TABELA 2
PERFIL DO MIGRANTE DE RETORNO E DO MIGRANTE, POR VARIÁVEL E GRUPO –
BRASIL – 2007

Variável	Grupo	Migrante de Retorno (%)	Migrante (%)
Sexo	Masculino	60,13	60,50
	Feminino	39,87	39,50
Idade	De 20 a 29 anos	21,29	21,66
	De 30 a 39 anos	29,14*	27,94*
	De 40 a 49 anos	27,21**	26,27**
	De 50 a 59 anos	16,67**	16,67**
	De 60 a 70 anos	0,17	0,24
Raça	Branca	47,68**	46,68**
	Preta	7,64	7,93
	Amarela	0,54*	0,85*
	Parda	43,72	44,13
	Indígena	0,42	0,40
Escolaridade	Menos de 1 ano	7,00*	8,91*
	De 1 a 3 anos	9,60	9,98
	De 4 a 6 anos	19,17*	20,49*
	De 7 a 9 anos	16,41	16,95
	De 10 a 12 anos	28,66	28,08
	De 13 a 14 anos	4,41*	3,19*
	Mais de 15 anos	14,25*	11,93*
Localização	Urbana	88,31*	89,24*
	Rural	11,69*	10,76*
Posição na ocupação	Empregado com carteira	33,01*	39,57*
	Empregado sem carteira	22,96*	20,89*
	Funcionário público	9,14	8,99
	Conta própria	28,96*	25,33*
	Empregador	5,82*	5,16*
Ramo de atividade	Agrícola	10,65*	9,48*
	Indústria	22,17*	23,46*
	Comércio e Serviços	48,76*	51,17*
	Social	7,15*	6,37*
	Administração pública	11,26*	9,52*
Situação em relação a sindicato	Sindicalizado	19,88*	18,05*
	Não Sindicalizado	80,12*	81,94*
Renda por hora do trabalho	R\$ 0,1 - R\$ 4	55,28*	53,06*
	R\$ 4,01 - R\$ 8	21,43*	24,06*
	R\$ 8,01 - R\$ 12	7,46	7,48
	R\$ 12,1 - R\$ 20	7,28	7,16
	R\$ 20,1 - R\$ 28	2,99	2,77
	Mais que R\$ 28	4,88	4,85

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

Nota: Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos, os com renda de trabalho nula ou ignorada. A amostra utilizada foi de 153.683 pessoas.

* significante a 1%;

** significante a 5%.

A distribuição da população dos migrantes retornados e migrantes, nos intervalos de anos de estudo analisados, é bastante semelhante, não permitindo inferências sobre qual grupo seria mais escolarizado.

Quanto à posição na ocupação, os remigrados têm menor participação dentro do grupo de pessoas com carteira assinada (33,01%) quando comparados aos migrantes (39,57%). Observa-se ainda maior participação dos retornados dentro do grupo de trabalhadores sem carteira assinada (22,96%) e no grupo de conta própria (28,96%). Este pode ser um indício de que os retornados não se inserem tão facilmente no mercado de trabalho local.

Ao comparar as duas populações, ainda na Tabela 2, observa-se que a população de migrante de retorno tem uma participação relativamente inferior de homens retornados (60,13%) contra (60,50%) dos migrantes masculinos. Como esperado, a tendência é que as mulheres tenham menor disposição a realizarem movimentos entre UFs.

Com relação à renda de todos os trabalhos por hora, a população migrante de retorno, que percebe entre R\$ 0,10 e R\$ 8,00, é ligeiramente menor do que a do grupo de migrantes – 76,71% e 77,12%, respectivamente.

As Tabelas 3 e 4 apresentam dados referentes à renda média dos indivíduos migrantes de retorno com o não migrante e migrante, por meio de análises bivariadas entre a renda por hora de todos os trabalhos, bem como o estado de residência.

Na Tabela 3 é confrontada a renda do migrante de retorno com a renda do não migrante para os estados de residência brasileiros. Percebe-se, ao considerar o Brasil em sua totalidade, que o indivíduo retornado recebe mais que o não migrante – o correspondente a renda/hora em R\$ 7,83 e R\$ 5,70 respectivamente. O mesmo resultado é evidenciado quando se comparam as rendas médias dos dois grupos para os estados. Das 27 comparações realizadas, 24 casos confirmam a diferença salarial positiva para o remigrado e isto estatisticamente significativo a 10% (englobando os casos significativos de 1% a 5%).

Nos estados do Rio de Janeiro, Distrito Federal, São Paulo, Rio Grande do Sul, Acre, Santa Catarina, Goiás e Rondônia, o remigrado recebe uma renda média superior à do Brasil.

TABELA 3

RENDA POR HORA DO TRABALHO SEGUNDO CONDIÇÃO MIGRATÓRIA (MIGRANTE DE RETORNO E NÃO MIGRANTE), POR ESTADO DE RESIDÊNCIA – BRASIL – 2007

Estado de residência	Migrante de Retorno (R\$)	Não Migrante (R\$)
RO	8,84	5,69
AC	10,35*	4,88*
AM	7,56*	5,02*
RR	5,96	5,71
PA	7,09*	4,80*
AP	7,74***	5,53***
TO	6,39*	3,91*
MA	4,73*	3,62*
PI	5,07*	3,20*
CE	5,49*	3,71*
RN	6,77*	3,88*
PB	4,73**	3,84**
PE	6,09*	4,36*
AL	5,56*	3,71*
SE	5,96	4,94
BA	6,58*	4,51*
MG	7,01*	5,35*
ES	7,46***	5,80***
RJ	16,18*	7,59*
SP	12,13*	8,28*
PR	7,82**	6,88**
SC	9,62*	6,48*
RS	10,65*	6,24*
MS	6,90*	5,32*
MT	7,78*	5,11*
GO	8,87*	5,53*
DF	13,20**	10,91**
Brasil	7,83*	5,70*

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

Nota: Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos, os com renda de trabalho nula ou ignorada. A amostra utilizada foi de 153.683 pessoas.

* significante a 1%;

** significante a 5%;

*** significante a 10%.

Na Tabela 4, a análise bivariada se dá mediante o confronto da renda média entre o migrante de retorno e o migrante para os estados brasileiros onde residem tais indivíduos. Essa tabela informa que, dos 27 estados brasileiros, em 17 comparações realizadas, o migrante de retorno recebe menos que o migrante. Considerando o Brasil em sua totalidade, a renda média do migrante de retorno foi de R\$ 7,83 e para o migrante foi R\$ 8,15, embora essa diferença não se tenha mostrado estatisticamente significativa.

TABELA 4
RENDA POR HORA DO TRABALHO SEGUNDO CONDIÇÃO MIGRATÓRIA (MIGRANTE DE RETORNO E
MIGRANTE), POR ESTADO DE RESIDÊNCIA – BRASIL – 2007

Estado de residência	Migrante de Retorno (R\$)	Migrante (R\$)
RO	8,83	6,64
AC	10,35	10,75
AM	7,56	7,78
RR	5,96	7,05
PA	7,09	6,50
AP	7,74	6,32
TO	6,38	6,50
MA	4,73***	6,16***
PI	5,07	5,71
CE	5,49*	7,19*
RN	6,77	15,98
PB	4,73*	8,13*
PE	6,09	6,36
AL	5,56	10,04
SE	5,96	5,98
BA	6,58	7,88
MG	7,01***	8,99***
ES	7,46	11,72
RJ	16,18*	9,13*
SP	12,13*	6,54*
PR	7,82**	9,05**
SC	9,62**	7,88**
RS	10,65*	8,54*
MS	6,90	7,85
MT	7,78	7,29
GO	8,87*	6,23*
DF	13,20	13,80
Brasil	7,83	8,15

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

Nota: Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos, os com renda de trabalho nula ou ignorada. A amostra utilizada foi de 153.683 pessoas.

* significante a 1%;

** significante a 5%;

*** significante a 10%.

As Tabelas 5 e 6 apresentam análises trivariadas com controles sobre a escolaridade, idade e estado de residência. Na Tabela 5, considerando inicialmente o Brasil em sua totalidade, para todos os intervalos de estudo, percebe-se que, para as pessoas sem instrução e com menos de seis anos, não existem diferenças significativas nos rendimentos das duas populações analisadas (migrante de retorno e não migrante). Para essa faixa de escolaridade, o fato de o indivíduo já ter tido uma experiência de moradia fora não gera diferenciais positivos nos seus salários. Entretanto, para faixas de escolaridade maior, de 7 a 14 anos e com mais de 15 anos de estudo, observa-se um ganho maior nos rendimentos a favor do grupo de retornados. Para as pessoas de

15 anos ou mais, o migrante de retorno recebe R\$ 12,40 enquanto, para a população de não migrante, a renda por hora não ultrapassa o valor de R\$ 9,00, considerando a média para o Brasil. Observando os estados, encontra-se que, para a faixa sem instrução, somente em três casos (TO, PI, MT), apresentaram-se com diferenças estatisticamente significativas nas médias salariais, sendo positivas para o remigrado. Com escolaridade entre 7 a 14 anos, para as 27 observações, tem-se que, em 25 casos, o remigrado ganha mais do que o não migrante. Esta diferença foi comprovada estatisticamente para 14 estados ao nível de significância a 10%.

TABELA 5

RENDA POR HORA DO TRABALHO SEGUNDO CONDIÇÃO MIGRATÓRIA (MIGRANTE DE RETORNO E NÃO MIGRANTE), POR ESTADO DE RESIDÊNCIA E ESCOLARIDADE – BRASIL – 2007

Estado de residência	Sem instrução		De 1 a 6 anos		De 7 a 14 anos		Mais de 15 anos	
	Migrante de Retorno	Não Migrante	Migrante de Retorno	Não Migrante	Migrante de Retorno	Não Migrante	Migrante de Retorno	Não Migrante
RO	2,00	2,60	5,75**	3,60**	7,61**	4,69**	11,50	22,42
AC	1,91	2,32	4,73**	2,77**	7,20*	4,89*	23,85	11,42
AM	1,66	3,13	3,13	3,47	6,73*	4,80*	9,24	7,62
RR	–	–	2,01	4,52	5,48	4,83	5,55	7,95
PA	2,82	2,62	3,66	3,21	5,21	4,73	8,62	8,57
AP	2,35	3,45	3,33	3,44	6,18	5,99	4,83	7,96
TO	16,04**	1,84**	2,40	2,95	5,23***	4,12***	5,98	5,55
MA	1,66	2,36	2,73	2,76	5,89**	3,84*	8,03***	5,42***
PI	1,97*	1,24*	2,08	2,13	5,22*	3,95**	10,57*	5,36*
CE	1,68	1,94	2,83	2,54	5,32*	3,62*	7,75	7,32
RN	2,31	2,22	3,28	2,82	6,63*	3,82*	6,50	7,04
PB	2,21	1,85	2,42	2,45	4,30	3,83	11,40***	6,66***
PE	1,94	2,04	2,51	2,43	6,63*	4,26*	6,84	6,53
AL	2,27	1,91	4,79*	2,53*	4,79	3,94	11,84	8,38
SE	2,69	2,22	2,90	2,98	5,16	5,48	7,23	7,11
BA	2,06	2,47	3,14	3,04	5,69*	4,35*	26,75*	7,25*
MG	2,30	2,96	3,56	3,31	5,72*	4,48*	11,33	8,77
ES	2,95	3,10	5,01	4,25	7,11	5,69	8,05	8,41
RJ	2,31	4,14	3,58	3,77	7,46	6,66	17,25***	10,47***
SP	3,37	4,55	4,12	4,46	6,97	6,40	13,85	11,10
PR	3,38	3,48	4,33	4,44	6,84	6,27	9,65	8,38
SC	4,69	4,16	7,96	4,33	5,63	6,16	11,44	8,77
RS	3,46	2,98	4,31	4,08	7,28*	5,48*	13,53*	8,18*
MS	3,05	2,76	3,51	3,12	5,77**	4,70**	5,01	7,54
MT	4,83***	3,04***	8,50*	3,45*	5,53	5,10	7,95	5,95
GO	3,02	2,96	5,46*	3,84*	6,44**	5,31**	8,36	6,93
DF	3,09	3,72	3,94	4,16	8,50	7,32	16,33	12,71
Brasil	2,55	2,50	3,58	3,42	6,17*	5,22*	12,40*	8,84*

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

Nota: Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos, os com renda de trabalho nula ou ignorada. A amostra utilizada foi de 153.683 pessoas.

- * significante a 1%;
- ** significante a 5%;
- *** significante a 10%.

Para anos de estudo de 15 anos ou mais, das 27 comparações, somente em quatro estados o não migrante recebe mais do que o retornado. Com isso, a Tabela 5 leva a inferir que, mesmo controlando o rendimento dos indivíduos pela escolaridade, o migrante de retorno tem uma renda maior do que a do não migrante.

Na Tabela 6, a renda média dos brasileiros retornados, quando controlada pela idade, é maior do que a do não migrante. Essa renda média torna-se mais elevada para a faixa de idade maior. Para a faixa entre 20 a 39 anos, o rendimento médio foi de R\$ 6,48 para o migrante de retorno contra R\$ 4,95 recebidos pelos não migrantes. Para aqueles que tinham mais de 40 e menos de 70 anos, a diferença a favor do migrante de retorno foi da ordem de R\$ 2,33.

TABELA 6

RENDA POR HORA DO TRABALHO SEGUNDO CONDIÇÃO MIGRATÓRIA (MIGRANTE DE RETORNO E NÃO MIGRANTE), POR ESTADO DE RESIDÊNCIA E IDADE – BRASIL – 2007

Estado de residência	De 20 a 39 anos		De 40 a 70 anos	
	Migrante de Retorno	Não Migrante	Migrante de Retorno	Não Migrante
RO	9,50	5,30	7,85	7,47
AC	7,42*	4,29*	13,64*	5,96*
AM	6,34*	4,56*	9,02*	5,95*
RR	4,57	4,72	8,56	8,77
PA	5,62**	4,24**	9,08*	5,83*
AP	6,37	5,31	9,59***	6,22***
TO	5,61	3,63	8,01*	4,57*
MA	4,10***	3,40***	5,64**	4,02**
PI	4,48*	2,65*	5,63**	4,01**
CE	4,28*	3,36*	6,55*	4,29*
RN	6,27*	3,38*	7,24*	4,82*
PB	3,62	3,27	5,60	4,76
PE	4,56**	3,68**	7,55*	5,44*
AL	5,39*	3,43*	5,74**	4,16**
SE	4,88	4,15	6,83	6,18
BA	6,26*	3,95*	6,89*	5,40*
MG	6,16*	4,61*	7,67*	6,42*
ES	6,62	5,29	8,30***	6,58***
RJ	10,15*	6,58*	21,03*	8,85*
SP	8,87*	6,83*	15,58*	10,58*
PR	6,64	6,08	9,33	8,19
SC	8,26**	6,02**	10,63*	7,15*
RS	8,03*	5,31*	12,54*	7,30*
MS	5,82*	4,48*	8,57	7,18
MT	7,16**	4,73**	8,93**	6,07**
GO	7,66*	4,90*	10,70*	6,46*
DF	12,33***	10,26***	18,11	16,07
Brasil	6,48*	4,95*	9,20*	6,87*

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

Nota: Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos, os com renda de trabalho nula ou ignorada. A amostra utilizada foi de 153.683 pessoas.

* significante a 1%;

** significante a 5%;

*** significante a 10%.

Ao controlar a renda média por idade e estado de residência dos indivíduos para as 27 UFs e duas faixas de idade (de 20 a 39 anos e de 40 a 70 anos), tem-se 54 observações. Destas, em 52 casos, a renda do retornado é maior que a renda do não migrante; em 39 comparações foi possível comprovar estatisticamente essa diferença ao nível de confiança de 10%, englobando os casos de 1% a 5%.

A Tabela 7 apresenta dados da renda por hora do trabalho controlada por estado de residência e escolaridade para o remigrado e o migrante. Ao considerar o Brasil em sua totalidade, verifica-se que, embora seja pequena a diferença entre os rendimentos dos indivíduos para aqueles que possuem até 14 anos de estudo, o migrante de retorno apresentou rendimentos inferiores ao dos migrantes, sendo essas diferenças significativas a 1%. Para aqueles com mais de 15 anos de estudo, o migrante de retorno tem um rendimento maior que o migrante, embora essa diferença não possa ser comprovada estatisticamente.

TABELA 7

RENDA POR HORA DO TRABALHO SEGUNDO CONDIÇÃO MIGRATÓRIA (MIGRANTE DE RETORNO E MIGRANTE), POR ESTADO DE RESIDÊNCIA E IDADE – BRASIL – 2007

Estado de residência	Sem instrução		De 1 a 6 anos		De 7 a 14 anos		Mais de 15 anos	
	Migrante de Retorno	Migrante	Migrante de Retorno	Migrante	Migrante de Retorno	Migrante	Migrante de Retorno	Migrante
RO	2,00	5,19	5,75	4,57	7,61	6,79	11,50	8,13
AC	1,91	2,51	4,73	7,31	7,20	6,62	23,85	12,53
AM	1,66*	4,03*	3,13	3,98	6,73	6,70	9,24	21,98
RR	–	–	2,01	3,41	5,48	5,18	5,55**	11,63**
PA	2,82	3,30	3,66	4,50	5,21***	6,79***	8,62	8,01
AP	2,35	5,27	3,33	6,36	6,18	5,12	4,83	7,67
TO	16,04**	3,14**	2,40*	3,90*	5,23	5,90	5,98***	10,66***
MA	1,66	2,34	2,73	3,29	5,89	7,42	8,03	13,32
PI	1,97	1,73	2,08	2,58	5,22	5,84	10,57	11,63
CE	1,68***	6,05***	2,83	3,44	5,32	5,64	7,75	14,65
RN	2,31***	1,54***	3,28	2,24	6,63	27,63	6,50	8,23
PB	2,21	2,14	2,42	2,52	4,30***	6,53***	11,40	9,60
PE	1,94	1,92	2,51	2,57	6,63	5,07	6,84	10,47
AL	2,27	1,86	4,79	2,22	4,79	7,66	11,84	6,70
SE	2,69	2,05	2,90	2,65	5,16	4,72	7,23	4,89
BA	2,06***	2,90***	3,14	4,14	5,69	6,41	26,75	15,07
MG	2,30**	3,96**	3,56**	5,22**	5,72	6,81	11,33**	7,61**
ES	2,95	2,99	5,01***	3,27***	7,11	12,86	8,05	16,27
RJ	2,31	3,26	3,58	6,98	7,46	7,01	17,25	9,74
SP	3,37	3,81	4,12	4,46	6,97***	6,03***	13,85	12,8
PR	3,38	3,45	4,33**	5,83**	6,84	6,73	9,65	12,11
SC	4,69	4,36	7,96***	4,78***	5,63	6,26	11,44	8,60
RS	3,46	3,04	4,31	4,27	7,28	6,97	13,53	10,69
MS	3,05	2,84	3,51	4,66	5,77	7,55	5,01**	11,05**
MT	4,83	3,30	8,50	5,74	5,53	7,06	7,95	8,90
GO	3,02	2,97	5,46	4,20	6,44***	5,48***	8,36	9,15
DF	3,09	4,10	3,94	4,70	8,50	8,75	16,33	22,86
Brasil	2,55*	3,46*	3,58*	4,66*	6,17*	6,90*	12,40	12,18

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

Nota: Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos, os com renda de trabalho nula ou ignorada. A amostra utilizada foi de 153.683 pessoas.

* significante a 1%;

** significante a 5%;

*** significante a 10%.

Ainda na Tabela 7, os dados agrupados e realizados para as 27 unidades federativas geraram um total de 107 observações que devem ser comparadas entre si. Dentre estas, apenas em 45 casos, a renda do migrante de retorno é maior que a renda do migrante. E ainda, constatou-se que, em somente sete casos, essas diferenças salariais mostraram-se estatisticamente confiáveis ao nível de significância de 10% (considerando os casos de 1% a 5%).

Observa-se, nos dados apresentados na Tabela 8, que, ao se controlar a renda do trabalho por condição migratória, estado de residência e idade, não surge uma diferença salarial entre o migrante de retorno e o migrante, isto considerando todo o Brasil.

TABELA 8
RENDA POR HORA DO TRABALHO, POR ESTADO DE RESIDÊNCIA E IDADE – BRASIL – 2007

Estado de residência	De 20 a 39 anos		De 40 a 70 anos	
	Migrante de Retorno	Migrante	Migrante de Retorno	Migrante
RO	9,50*	5,27*	7,85	8,04
AC	7,42	8,65	13,64	13,06
AM	6,34	7,03	9,02	8,72
RR	4,57	5,04	8,56	9,97
PA	5,62	5,55	9,08	7,47
AP	6,37	6,42	9,59**	6,20**
TO	5,61	5,81	8,01	7,14
MA	4,10***	5,79***	5,64	6,53
PI	4,48	4,75	5,63	6,60
CE	4,28**	5,22**	6,55*	9,53
RN	6,27	5,28	7,24	28,32
PB	3,62*	7,21*	5,60**	9,45**
PE	4,56	5,25	7,55	7,56
AL	5,39	5,53	5,74	14,73
SE	4,88	4,84	6,83	7,36
BA	6,26	6,90	6,89**	8,90**
MG	6,16	6,07	7,67*	13,02*
ES	6,62	10,71	8,30	12,76
RJ	10,15	8,18	21,03*	9,69*
SP	8,87**	6,11**	15,58*	6,95*
PR	6,64**	7,99**	9,33	9,60
SC	8,26***	6,86***	10,63	9,36
RS	8,03***	6,84***	12,54	10,67
MS	5,82***	8,00***	8,57	7,74
MT	7,16	6,15	8,93	8,43
GO	7,66*	5,12*	10,70**	7,48**
DF	12,33**	9,77**	18,11	17,81
Brasil	6,48	6,67	9,20	9,60

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

Nota: Da amostra inicial de 399.964 pessoas foram excluídos os indivíduos sem especificação, os estrangeiros, os menores de 20 anos, os maiores de 70 anos, os com renda de trabalho nula ou ignorada. A amostra utilizada foi de 153.683 pessoas.

- * significante a 1%;
- ** significante a 5%;
- *** significante a 10%.

Ao comparar todos os estados individualmente, tem-se que, das 54 comparações realizadas, em apenas 24 casos a renda do retornado é maior que a renda do migrante; dentre essas 24 comparações, somente nove casos são estatisticamente significativos a 10%, englobando os casos de 1% a 5%.

De modo geral, com base nos dados apresentados nesta seção, há a indicação de que, pelo menos considerando o rendimento médio brasileiro, o migrante retornado recebe mais do que o não migrante. Isto pode ser explicado pelo ganho de experiência que o trabalhador agrega ao residir fora do seu estado de naturalidade. Por outro lado, não foi possível encontrar evidências confiáveis de que o migrante de retorno apresente rendimentos diferenciados do migrante.

Na próxima seção, será feita uma análise multivariada, a fim de averiguar se o migrante de retorno realmente apresenta rendimentos médios superiores ao do não migrante, quando controlados todos os fatores que afetam o rendimento. A mesma análise far-se-á para o migrante de retorno contra o migrante.

Resultados econométricos

Considerando os problemas que as análises bivariadas e trivariadas podem apresentar, a pesquisa prosseguiu para análise com um modelo de regressão, a fim de melhorar os resultados que podem estar sendo viesados por falta de outras variáveis explicativas capazes de influenciar nos rendimentos dos indivíduos.

As Tabelas 9 e 10 mostram estimações da equação *minceriana* dos salários que já foi detalhada na metodologia deste trabalho. Com o método de regressão linear é possível controlar todas as variáveis diretamente observadas que influenciam a variável dependente (renda por hora de todos os trabalhos). As variáveis escolhidas foram: anos de estudo, experiência, posição na ocupação, ramo da atividade, cor, localização, sexo, sindicalização, estado onde reside atualmente. Na Tabela 9, o modelo é estimado com o migrante de retorno e o não migrante, e a Tabela 10 com o migrante de retorno e o migrante.

Observando os dados presentes na Tabela 9, percebe-se que o coeficiente da *dummymigração* de retorno é positivo e significativo a 1%, sendo igual a 0,075, indicando, após todos os controles, que há um diferencial na renda do migrante de retorno de 7,50% em relação à renda dos não migrantes. Essa diferença nos rendimentos dos indivíduos, depois de feitos todos os controles, só pode ser explicada pelos fatores não diretamente mensurados. Este resultado mostra que o mercado pode premiar a experiência adquirida com o período que o indivíduo residiu fora. Geralmente, a pessoa que migra traz consigo novos conhecimentos que podem torná-la mais competitiva dentro do mercado de trabalho local.

A Tabela 9 apresenta outros resultados que merecem destaque: os rendimentos tendem a crescer para cada ano de estudo; o logaritmo da renda cresce a taxas decrescentes com a experiência; o funcionário público e o empregador ganham mais que o trabalhador com carteira assinada e o que trabalha

por conta própria, e o sem carteira ganha menos. No ramo da atividade, os empregados em atividades sociais e na administração pública recebem mais que os empregados no setor de comércio e serviço; apenas os indivíduos que declaram ser da raça amarela recebem mais que os brancos, enquanto os de raça preta, parda e indígena recebem menos. O trabalhador do setor urbano ganha mais que o do setor rural; o homem recebe mais que a mulher; o sindicalizado ganha mais que o não sindicalizado. Quanto à renda das pessoas por estado, apenas os indivíduos que residem no Distrito Federal ganham mais que os residentes no estado de São Paulo; aqueles que moram em todos os demais estados brasileiros recebem menos.

TABELA 9
REGRESSÃO COM CONTROLE E POR ESTADO DE RESIDÊNCIA* – BRASIL – 2007

(continua)

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Estat t	P>t	Intervalo de confiança - 95%	
Anos de estudo	0,0859	0,0006	148,78	0,000	0,0848	0,0870
Experiência						
Idade	0,0502	0,0011	45,75	0,000	0,0481	0,0524
Idade quadrado	-0,0004514	0,00001	-33,65	0,000	-0,0005	-0,0004
Ocupação						
Com carteira					(excluída)	
Sem carteira	-0,1388	0,0055008	-25,24	0,000	-0,1496139	-0,128051
Funcionário público	0,1848	0,0097	19,13	0,000	0,1658	0,2037
Conta própria	-0,0506	0,0056	-9,11	0,000	-0,0615	-0,0397
Empregador	0,6397	0,0107	59,79	0,000	0,6187	0,6607
Atividade						
Comércio e Serviços					(excluída)	
Agrícola	-0,2239	0,0084	-26,72	0,000	-0,2403	-0,2075
Indústria	-0,0011	0,0052	-0,21	0,833	-0,0112	0,0091
Social	0,2725	0,0104	26,29	0,000	0,2522	0,2929
Administração Pública	0,1643	0,0078	21,16	0,000	0,1490	0,1795
Cor						
Branca					(excluída)	
Preta	-0,1455	0,0075	-19,44	0,000	-0,1602	-0,1308
Amarela	0,0317	0,0315	1,01	0,314	-0,0300	0,0933
Parda	-0,1162	0,0047	-24,54	0,000	-0,1255	-0,1069
Indígena	-0,1071	0,0357	-3,00	0,003	-0,1772	-0,0371
Localização						
Rural					(excluída)	
Urbana	0,1010	0,0073	13,90	0,000	0,0868	0,1153
Sexo						
Feminino					(excluída)	
Masculino	0,2770	0,0044	63,47	0,000	0,2685	0,2856
Sindicalização						
Não sindicalizado					(excluída)	
Sindicalizado	0,1349	0,0055	24,74	0,000	0,1242	0,1456

TABELA 9
REGRESSÃO COM CONTROLE E POR ESTADO DE RESIDÊNCIA* – BRASIL – 2007

(conclusão)

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Estat t	P>t	Intervalo de confiança - 95%	
Estados de Residência						
São Paulo					(excluída)	
Rondônia	-0,0817	0,0262	-3,12	0,002	-0,1330	-0,0304
Acre	-0,2325	0,0211	-11,02	0,000	-0,2738	-0,1911
Amazônia	-0,1452	0,0149	-9,74	0,000	-0,1744	-0,1160
Roraima	-0,2614	0,04497	-5,81	0,000	-0,3495	-0,1733
Pará	-0,2509	0,0109	-23,01	0,000	-0,2722	-0,2295
Amapá	-0,1166	0,0280	-4,17	0,000	-0,1714	-0,0618
Tocantins	-0,3301	0,0214	-15,41	0,000	-0,3721	-0,2882
Maranhão	-0,5037	0,0175	-28,80	0,000	-0,5380	-0,4694
Piauí	-0,6612	0,0174	-38,04	0,000	-0,6953	-0,6272
Ceará	-0,5226	0,0100	-52,37	0,000	-0,5422	-0,5031
Rio Grande do Norte	-0,4164	0,0166	-25,5	0,000	-0,4489	-0,3840
Paraíba	-0,4981	0,01590	-31,33	0,000	-0,5292	-0,4669
Pernambuco	-0,4599	0,0100	-45,96	0,000	-0,4795	-0,4403
Alagoas	-0,3820	0,0183	-20,92	0,000	-0,4178	-0,3462
Sergipe	-0,3453	0,0168	-20,59	0,000	-0,3782	-0,3124
Bahia	-0,3439	0,0091	-37,69	0,000	-0,3618	-0,3260
Minas Gerais	-0,2058	0,0086	-23,99	0,000	-0,2226	-0,1890
Espírito Santo	-0,1763	0,0160	-11,01	0,000	-0,2077	-0,1449
Rio de Janeiro	-0,0936	0,0097	-9,69	0,000	-0,1125	-0,0747
Paraná	-0,0947	0,0104	-9,09	0,000	-0,1151	-0,0742
Santa Catarina	-0,0336	0,0134	-2,51	0,012	-0,0598	-0,0074
Rio Grande do Sul	-0,1335	0,0089	-15,08	0,000	-0,1509	-0,1162
Mato Grosso do Sul	-0,1759	0,0171	-10,31	0,000	-0,2093	-0,1424
Mato Grosso	-0,0403	0,0201	-2,00	0,045	-0,0798	-0,0008
Goiás	-0,1352	0,0119	-11,34	0,000	-0,1585	-0,1118
Distrito Federal	0,1683	0,0188	8,95	0,000	0,1314	0,2052
Migração						
Não migrante					(excluída)	
Migrante de Retorno	0,0753	0,0062	12,07	0,000	0,0631	0,0875
Constante	-0,6082	0,0243	-25,06	0,000	-0,6558	-0,5606

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

* Variável dependente: logaritmo da renda por hora.

Número de observações: 153,683.

Prob > F=0,0000.

R quadrado = 0,4414.

Na Tabela 10, a regressão dá-se com o remigrado e o migrante. Pode-se observar que o coeficiente para a *dummy* migração de retorno é negativo e estatisticamente significativo a 1%, sendo igual a -0,046, ou seja, um diferencial negativo de renda em torno de 4,60% em relação à renda do migrante. Feitos todos os controles, a renda do migrante de retorno resultou menor que a renda do migrante. A explicação para essa diferença é que o mercado diferencia

o migrante não retornado do migrante de retorno, mesmo que este último tenha saído do seu estado de nascimento e adquirido outras experiências que refletem na sua produtividade. A explicação para isso é que, ao se comparar um migrante e um retornado, o segundo pode ser considerado um migrante não bem-sucedido; isto é, justamente por algum fator ligado a sua habilidade, ele não se inseriu no destino inicial escolhido.

TABELA 10
REGRESSÃO COM CONTROLE POR ESTADO DE RESIDÊNCIA* – BRASIL – 2007

(continua)

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Estat t	P>t	Intervalo de confiança - 95%	
Anos de estudo	0,0948	0,0009	101,59	0,000	0,0930	0,0966
Experiência						
Idade	0,0519	0,0020	26,38	0,000	0,0480	0,0557
Idade quadrado	-0,0005	0,00002	-20,11	0,000	-0,0005	-0,0004
Ocupação						
Com carteira					(excluída)	
Sem carteira	-0,1154	0,0098	-11,75	0,000	-0,1346	-0,0961
Funcionário público	0,2263	0,0171	13,21	0,000	0,1928	0,2599
Conta própria	-0,0194	0,0094	-2,06	0,040	-0,0379	-0,0009
Empregador	0,667331	0,0164218	40,64	0,000	0,6351439	0,699518
Atividade						
Comércio e Serviços					(excluída)	
Agrícola	-0,1687	0,0146	-11,55	0,000	-0,1973	-0,1400
Indústria	-0,0040	0,0089	-0,45	0,656	-0,0215	0,0135
Social	0,3190	0,0184	17,31	0,000	0,2829	0,3552
Adm. Pública	0,1771	0,0140	12,63	0,000	0,1496	0,2046
Cor						
Branca					(excluída)	
Preta	-0,1524	0,0135	-11,27	0,000	-0,1789	-0,1259
Amarela	-0,0404	0,0401	-1,01	0,313	-0,1190	0,0381
Parda	-0,1584	0,0078	-20,42	0,000	-0,1736	-0,1432
Indígena	-0,2157	0,0545	-3,96	0,000	-0,3233	-0,1089
Localização						
Rural					(excluída)	
Urbana	0,1401	0,0130	10,80	0,000	0,1147	0,1655
Sexo						
Feminino					(excluída)	
Masculino	0,3192	0,0076	42,04	0,000	0,3043	0,3341
Sindicalização						
Não sindicalizado					(excluída)	
Sindicalizado	0,1407	0,0095	14,85	0,000	0,1221	0,1592
Estados de Residência						
São Paulo					(excluída)	
Rondônia	-0,0150	0,0204	-0,74	0,460	-0,0549	0,0249
Acre	0,0133	0,0432	0,31	0,759	-0,0715	0,0980
Amazônia	-0,0173	0,0277	-0,63	0,530	-0,0714	0,0367

TABELA 10
REGRESSÃO COM CONTROLE POR ESTADO DE RESIDÊNCIA* – BRASIL – 2007

(conclusão)

Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão	Estat t	P>t	Intervalo de confiança - 95%	
Roraima	-0,2645	0,0318	-8,32	0,000	-0,3268	-0,2022
Pará	-0,1119	0,0183	-6,10	0,000	-0,1478	-0,0759
Amapá	-0,0054	0,0342	-0,16	0,873	-0,0724	0,0615
Tocantins	-0,2075	0,0238	-8,73	0,000	-0,2540	-0,1609
Maranhão	-0,3158	0,0319	-9,90	0,000	-0,3783	-0,2532
Piauí	-0,5001	0,0295	-16,94	0,000	-0,5580	-0,4422
Ceará	-0,3776	0,0202	-18,71	0,000	-0,4172	-0,3380
Rio Grande do Norte	-0,2739	0,0320	-8,56	0,000	-0,3367	-0,2112
Paraíba	-0,3996	0,0283	-14,10	0,000	-0,4552	-0,3441
Pernambuco	-0,4004	0,0207	-19,37	0,000	-0,4409	-0,3598
Alagoas	-0,2633	0,0372	-7,07	0,000	-0,3363	-0,1903
Sergipe	-0,2777	0,0318	-8,73	0,000	-0,3400	-0,2153
Bahia	-0,2004	0,0177	-11,35	0,000	-0,2350	-0,1658
Minas Gerais	-0,1163	0,0163	-7,15	0,000	-0,1482	-0,0844
Espírito Santo	-0,056	0,0257	-2,18	0,029	-0,1063	-0,0058
Rio de Janeiro	0,0183	0,0177	1,03	0,301	-0,0164	0,0530
Paraná	-0,0367	0,0167	-2,20	0,028	-0,0694	-0,0040
Santa Catarina	0,0120	0,0229	0,52	0,601	-0,0329	0,0568
Rio Grande do Sul	-0,0114	0,0208	-0,55	0,583	-0,0521	0,0293
Mato Grosso do Sul	-0,0788	0,0208	-3,79	0,000	-0,1195	-0,0381
Mato Grosso	0,0531	0,0194	2,73	0,006	0,0151	0,0912
Goiás	-0,0645	0,0163	-3,96	0,000	-0,0964	-0,0325
Distrito Federal	0,1946	0,0157	12,38	0,000	0,1638	0,2254
Migração						
Migrante				(excluída)		
Migrante de Retorno	-0,0463	0,0083	-5,56	0,000	-0,0626	-0,0300
Constante	-0,7730	0,0443	-17,44	0,000	-0,8599	-0,6861

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007). Elaboração própria.

* Variável dependente: logaritmo da renda por hora.

Número de observações: 153.683.

Prob > F=0.0000.

R quadrado = 0.4431.

Conclusão

As evidências surgidas inicialmente quanto a acumulação de capital humano do migrante de retorno foram realizadas por análises bivariadas e trivariadas, em que a renda média dos trabalhadores fora controlada por algumas características individuais, como faixa de idade e escolaridade. Os resultados das análises indicaram que o migrante de retorno auferiu rendimentos superiores ao do não migrante. Concomitante a essa análise, também foram realizadas comparações entre o remigrado e o migrante. Neste caso, por controles simples de variáveis que afetam os salários, não se pode afirmar que o remigrado apresente diferenças de recebimento em relação ao migrante.

Quando se fez uma análise multivariada, observou-se que, mesmo controlando os rendimentos dos indivíduos por todos os fatores que poderiam afetar a renda, a diferença entre os rendimentos do primeiro grupo analisado persistiu, de modo que a renda do migrante de retorno apresentou-se maior que a do não migrante. Destarte, a única explicação para a diferença nos níveis de renda são as características não diretamente observáveis que estariam influenciando nos rendimentos da população de retornados.

Já ao fazer a regressão entre o retornado e o migrante, verificou-se que a renda média do migrante de retorno é menor que renda média do migrante. Uma explicação para esse resultado é que, embora o migrante de retorno também tenha sido um migrante, este indivíduo pode não ter se adaptado fora do seu estado de nascimento e isto o fez retornar a sua UF de origem. Essa falta de capacidade de adaptação pode também ser responsável pela diferença entre a renda desses dois tipos de migrantes. Dado que dentro do grupo de remigrados existem aqueles que voltaram depois de realizarem uma migração bem-sucedida, para esses indivíduos, essa explicação não seria válida, porém esses são a minoria. Assim, no Brasil, o migrante de retorno recebe na média mais que o não migrante e menos que o migrante. Portanto, fica claro que o mercado faz uma diferença entre os grupos de migrantes de retorno, não migrantes e migrantes, premiando os três grupos de forma diferenciada. Assim, aquele que migrou e não retornou é o que obtém o maior rendimento.

Com a disponibilidade dos dados censitários do ano 2010 pretende-se refazer este estudo a fim de investigar se a migração de retorno pode ser considerada um movimento significativo dentro da região Nordeste, além de averiguar os achados encontrados neste estudo.

Referências

BORJAS, G.; BRATSBERG, B. Who leaves? The outmigration of the Foreign-Born. *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, v. 87, n. 1, p. 165-176, 1996.

DUSTMANN, C.; KIRCHKAMP, O. The optimal migration duration and activity choice after re-migration. *Journal of Development Economics*, London, v. 67, p. 351-372, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro, 2007.

LEE, E.S. Uma teoria sobre a migração. In: MOURA, H. (Org.). *Migração interna*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1980. p. 89-114.

NEWBOLD, K.B Counting migrants and migrations: comparing lifetime and fixed-interval return and onward migration. *Economic Geography*, Oxford, v. 77, n. 1, p. 23-40, 2001.

NEWBOLD, K.B.; BELL, M. Return and onward migration in Canada and Australia: evidence from fixed interval data. *International Migration Review*, United States of América, v. 35, n. 4, p. 1157-1187, 2001.

RAMALHO, H.M.B.; QUEIROZ, V.S. Migração interestadual de retorno e autosseleção: evidências para o Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 41, p. 369-396, 2011.

SANTOS JÚNIOR, E.R. *Migração e seleção: o caso do Brasil*. 2002. 56 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

_____; MENEZES-FILHO, N; FERREIRA, P.C. Migração, seleção e diferenças regionais de renda no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 3, p. 299-331, 2005.

SIQUEIRA, L.B.O. *Uma análise do fluxo migratório brasileiro: migração para regiões pobres e migração de retorno*. 2006. 130f. Tese (Doutorado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.



4 ANÁLISE DOS PRINCIPAIS DETERMINANTES DA MOBILIDADE INTERGERACIONAL DE EDUCAÇÃO ENTRE AS REGIÕES NORDESTE E SUDESTE DO BRASIL

Áydano Ribeiro Leite*

Wellington Ribeiro Justo**

José Luis da Silva Netto Júnior***

Resumo

É fato consagrado a manutenção dos índices de desigualdade de educação no Brasil e uma das razões para essa relativa estabilidade é a baixa mobilidade intergeracional de educação. O presente artigo tem como objetivo analisar a mobilidade intergeracional educacional e seus principais determinantes e compará-la nas regiões Nordeste e Sudeste no período 1992-2009. A análise da mobilidade intergeracional de educação foi feita através de indicadores obtidos em matrizes de transição markovianas. Por sua vez, a identificação empírica dos determinantes da dinâmica da mobilidade educacional foi realizada através de um modelo logit ordenado. Os resultados sugerem que, ao longo do período de estudo, ocorreu uma redução da desigualdade educacional nas regiões Nordeste e Sudeste. Em paralelo, observa-se um aumento da mobilidade intergeracional educacional caracterizado por uma expansão na média de anos de estudo e uma sensível redução da persistência educacional dos pais analfabetos. Não obstante, os resultados do modelo logit ordenado evidenciam a importância dos atributos pessoais e familiares, assim como o nível de escolaridade dos pais e a renda *per capita* familiar na mobilidade intergeracional educacional dos filhos. Por outro lado, percebem-se mudanças nas magnitudes desses efeitos ao longo do tempo.

Palavras-chave: Markov. Mobilidade intergeracional. Índices de mobilidade. Capital humano. Logit ordenado.

* Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Assistente do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA). economistaaydano@yahoo.com.br

** Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PIMES) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri (URCA). justowr@yahoo.com.br

*** Doutor em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Adjunto do Departamento de Economia da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor do Mestrado em Economia da UFPB. juniorluis@yahoo.com

Abstract

Constant inequality rates concerning education in Brazil are undeniable. One reason for this relative stability is low educational intergenerational mobility. This paper aims at to analyze educational intergenerational mobility and its determinants comparing the Northeast and Southeast regions during the period of 1992-2009. Intergenerational education dynamics analysis was carried out using indicators of Markov transition matrices. Moreover, determinants for intergenerational education were obtained through an ordered logit model. Results suggest that during the study period, there was a reduction in educational inequality in the Northeast and Southeast regions. In parallel, there is an increase of intergenerational mobility in education characterized by an increase of the average number of school years and a slight reduction of an illiterate parent's trend. Nevertheless, results for the ordered logit model show the importance of personal and family attributes, as well as the level of parental education and family income in the intergenerational mobility of their children's education. On the other hand, it can be observed a change in the magnitude of these effects over time.

Keywords: Markov. Intergenerational mobility. Mobility rates. Human capital. Ordered logit.

Introdução

No período compreendido entre 1992 e 2009, observaram-se diversas mudanças no cenário econômico nacional. O início da década de 1990 foi marcado pelo processo de reformas estruturais como forma de correção dos desequilíbrios macroeconômicos. Dentre as recomendações neste momento, destacam-se as privatizações das empresas estatais, menor participação do Estado na economia e a abertura da economia brasileira (ARBACHE, 2000).

Entretanto, ao avaliar a mobilidade intergeracional de educação,¹ a evidência empírica demonstra haver uma forte correlação entre educação e nível de renda. As pesquisas desenvolvidas por Barro e Lee (1993), Barros, Camargo e Mendonça (1997) e Barros e Mendonça (1995) apontam que o nível educacional (Capital Humano) é um fator fundamental na explicação sobre os diferenciais de renda no Brasil. Seguindo esta linha de raciocínio, Ferreira e Veloso (2003) analisaram a mobilidade intergeracional de educação no Brasil, concluindo haver significativa transmissão educacional entre gerações com consequente persistência das desigualdades educacionais.

Este artigo tem como objetivo analisar a mobilidade intergeracional educacional e seus principais determinantes e compará-la nas regiões Nordeste e Sudeste no período 1992 a 2009. A escolha do estudo empírico entre ambas as regiões decorreu da visível desigualdade econômica, social e educacional observada entre elas.

O trabalho está dividido em três seções, além da introdução e conclusão. Na primeira, enfocam-se abordagens empíricas, nas quais está explícita a dinâmica educacional, expostas em trabalhos pertinentes à mobilidade de educação, inclusive com aplicações ao caso brasileiro. Na segunda, apresenta-se a metodologia empírica adotada e descrevem-se as matrizes de probabilidade, os índices de mobilidade e o modelo paramétrico. Por último, analisam-se os resultados empíricos de acordo com a metodologia supracitada e procede-se a um comparativo entre as regiões Sudeste e Nordeste.

Revisão da literatura

Nesta seção serão explicitadas as principais contribuições teóricas acerca da mobilidade intergeracional de renda e educação. Os estudos apresentados nos níveis nacional e internacional apontam, empiricamente, as mesmas conclusões para ambas as mobilidades. Neste sentido, a localização geográfica do indivíduos, o ambiente familiar e os choques tecnológicos estão entre as possíveis causas da mudança intergeracional.

¹ Comparação entre a posição educacional da geração anterior em relação a atual. Ou seja, o nível educacional do filho dada a condição educacional do pai.

Estudos empíricos sobre mobilidade intergeracional educacional

Diferentemente das pesquisas nesse âmbito, este artigo teve como objetivo central comparar a mobilidade educacional entre regiões distintas do ponto de vista dinâmico e identificar os possíveis determinantes desse processo. Assim, quando se trata de questões relacionadas à educação no Brasil, vê-se claramente uma ênfase, por parte dos pesquisadores, no tocante à desigualdade educacional, sobre a qual se dispõe de extensa literatura empírica. Por outro lado, quando se trata especificamente de aspectos relacionados ao estudo da mobilidade intergeracional educacional no país, observam-se poucos estudos direcionados a essa análise.

Behrman, Gaviria e Székely (2001), em seus estudos sobre mobilidade intergeracional educacional, mostram que a mobilidade tanto para homens como para mulheres no Brasil vem sofrendo forte expansão, principalmente para as coortes mais jovens. Ainda neste sentido, identificam, conseqüentemente, baixa mobilidade educacional para o país, associada à elevada persistência educacional que gira em torno de 0,70. Isto significa que, se o pai tem 1 ano de estudo acima da média, seu filho terá um valor esperado de 0,70 ano de estudo acima da média. Contrariamente, em países de economias mais dinâmicas, esse índice varia em torno de 0,25 e 0,35, como é o caso dos Estados Unidos, que apresenta menor nível de persistência e, portanto, maior mobilidade.

Pastore e Silva (1999) observam, em seus estudos que utilizam dados das PNADs dos anos de 1973, 1982 e 1996, um elevado grau de mobilidade social no Brasil, onde o *status* social do pai é de importância fundamental na determinação do *status* social do filho.² Para análise dos resultados alcançados pelos pesquisadores sobre a mobilidade social, devem-se fazer algumas considerações.

Em primeiro lugar, o conceito de mobilidade utilizado por Pastore e Silva (1999) é distinto daquele explicitado nas pesquisas no âmbito da economia, ou seja, os conceitos admitidos pelos autores são mais direcionados às pesquisas na área sociológica. Neste sentido, para esses autores, se, em uma dada sociedade, os filhos apresentam maior probabilidade de se inserir em classe social distinta da dos pais, então essa sociedade explicita maior mobilidade social que a outra. Se a classe social dos pais, numa dada sociedade, exerce menor efeito na determinação da classe social dos filhos, então essa sociedade apresenta uma mobilidade superior a outra.

² Pastore e Silva (1999) elaboram um índice de *status* social com base na educação, ocupação, idade e renda. Assim, a medida de mobilidade utilizada por esses autores é diferente da que se adota nesta pesquisa.

O segundo aspecto a ser considerado é que a medida de *status* ocupacional identificada nas poucas pesquisas existentes revelou um valor menor, quando comparada a outras medidas de persistência. Zimmerman (1992), por exemplo, apresentou, em sua pesquisa, uma persistência de *status* ocupacional de 0,3, inferior, portanto, à persistência da renda do trabalho de 0,5.

O trabalho de Ferreira e Veloso (2003) direciona-se especificamente à busca de evidências sobre mobilidade intergeracional educacional no Brasil, em que o grau de mobilidade de educação é menor que o observado em países desenvolvidos e em desenvolvimento, com exceção da Colômbia. Por outro lado, o grau de mobilidade mostrou-se variável entre raças, com menor mobilidade entre os negros. Segundo os autores, a chance de um filho negro com um pai sem escolaridade permanecer no mesmo patamar educacional do pai seria de 42%, enquanto para os brancos esta mesma probabilidade situar-se-ia em torno de 24%.

Ainda considerando a mobilidade educacional, Ferreira e Veloso (2003) avaliam a transmissão intergeracional de educação entre as várias regiões do país. O enfoque principal estaria no diferencial da mobilidade entre o Sudeste, que é uma região de economia mais dinâmica, e o Nordeste, região que apresenta menor dinamismo e, portanto, maior desigualdade social. No Sudeste, a probabilidade do filho de um pai sem escolaridade permanecer no mesmo nível educacional do pai gira em torno de 21%. Por outro lado, para o Nordeste, essa mesma probabilidade apresenta um grau de 54%.

No trabalho de Figueirêdo e Silva Netto Junior (2005), utilizou-se, para análise, um índice de desigualdade de capital humano que evidencia uma redução da desigualdade educacional entre os anos de 1986 e 2005, com relativa estabilidade entre os anos de 1986 e 1993. Durante o período estudado, constata-se uma redução média do índice de Gini do capital humano para o Brasil de 0,24 para 0,21. Entretanto, quando se especifica a análise apenas nas regiões geográficas do país, conclui-se que apenas a região Norte apresentou um crescimento nas desigualdades educacionais, explicitado no Gini educacional.

Ainda segundo Figueirêdo e Silva Netto Junior (2005), considerando apenas os estados brasileiros, vê-se claramente uma redução da dispersão do nível educacional dos indivíduos em relação à média nacional. Em consequência disso, observa-se redução na desigualdade com relação aos níveis de capital humano. Ainda aqui, evidencia-se que a mensuração do nível de acumulação de capital humano, de acordo com as matrizes de transição educacional, mostra significativa variação, a depender da região em análise.

Na região Nordeste, por exemplo, a persistência dos pais analfabetos mostra-se superior em comparação às demais regiões. Assim, de forma geral, observa-se que, quanto maior o índice de desigualdade de capital humano, maior a persistência dos pais de menor qualificação sobre os filhos.

Procedimentos metodológicos

A metodologia utilizada na pesquisa está dividida em duas etapas. A primeira refere-se às Matrizes de Transição Markovianas e aos índices de mobilidade de renda que são delas derivados. No segundo momento, tem-se a descrição do modelo paramétrico logit ordenado, usado com a finalidade de identificar-se os principais determinantes das mobilidades de renda e educação.

Matrizes de transição markovianas

Nesta seção, que trata das matrizes de transição markovianas, aprofunda-se a discussão sobre o processo markoviano e os Índices de mobilidade de renda.

Processo markoviano

O método empírico, utilizado com a finalidade de averiguar a mobilidade intergeracional educacional, ou seja, seus aspectos dinâmicos, baseia-se em uma função de densidade por intermédio das cadeias de Markov.

Para Geweke, Marshall e Zarkin (1986), uma cadeia de Markov representa um processo estocástico com evolução ao longo do tempo, com a probabilidade $p_{i,j}$ de uma variável aleatória X estar em um estado j em qualquer ponto no tempo $t+1$ dos estados em períodos anteriores. Assim, pode-se inferir que:

$$P\{X(t+1)=j/X(0)=i_0, \dots, X(t-1), X(t)=i\} = P\{X(t+1)=j/X(t)=i\} = p_{i,j} \quad (1)$$

Assume-se, portanto, que o processo markoviano seja constante ao longo do tempo; deste modo, a cadeia de Markov é determinada pela matriz de transição representada a seguir:

$$\pi = \begin{pmatrix} P_{11} & P_{12} \dots & P_{1N} \\ P_{21} & P_{22} \dots & P_{2N} \\ P_{N1} & P_{N2} \dots & P_{NN} \end{pmatrix}, \text{ com } p_{ij} \geq 0, \sum_{j=1}^n p_{ij} = 1,0 \quad (2)$$

A matriz representa as N^2 probabilidades de transição $p_{ij} = (i, j = 1, \dots, N)$ e a distribuição inicial $h_0 = (h_{10}, h_{20}, \dots, h_{n0})$, $\sum_j h_{j0} = 1$ descreve as probabilidades iniciais.

Conforme defendem Galor e Tsiddon (1997), a confiabilidade da estimação das probabilidades de transição depende de dois aspectos importantes: primeiro, os dados utilizados no trabalho, para gerarem o processo markoviano, devem satisfazer os pressupostos da teoria relacionada às cadeias de Markov;

em segundo lugar, as estimativas devem ser baseadas em um número suficientemente grande de observações.

Índices de mobilidade de renda

Segundo Geweke, Marshall e Zarkin (1986) e ainda Shorrocks (1978), podem-se obter diferentes índices de mobilidade de renda, por meio da construção das matrizes de transição de probabilidade. Tal procedimento de análise é estabelecido pela relação entre os valores da diagonal principal da matriz, que representam medidas de persistência. As diferenças entre a matriz observada e a matriz limite de um processo markoviano denotam a interpretação das medidas de mobilidade.

Figueirêdo e Silva Netto Junior (2005) observam que a matriz limite explicita uma situação na qual todos os indivíduos apresentam condições iguais de oportunidades, já que as probabilidades são simétricas em todas as linhas com distribuição invariante, em que as probabilidades de transições são as mesmas e independem da posição inicial.

Esses índices de mobilidade são baseados na decomposição da matriz com seus autovalores (λ). Quando o índice $\mu = 0$, a matriz de transição M é uma matriz identidade, o que significa que não há mobilidade. Por outro lado, se $\mu = 1$, o índice indica que há uma perfeita mobilidade.

Os índices da matriz de transição markoviana são apresentados no Quadro 1, no qual $\mu_T = 1$ indica imobilidade com conseqüente igualdade de oportunidades para os indivíduos, quando $M(I) = 0$. Tal índice é conseqüência do traço da matriz de transição, que representa a soma de todos os autovalores (λ), quando o traço da matriz for igual a um.

QUADRO 1

ÍNDICES DE MOBILIDADE	
Índices	
μ_T	$\frac{n - \sum_j \lambda_j}{n - 1}$
μ_D	$1 - \lambda_2 $
μ_L	$1 - \left \prod_j \lambda_j \right ^{\frac{1}{n-1}}$

Fonte: Geweke, Marshall, Zarkin (1986); Shorrocks (1978). Elaboração própria.

Contrariamente, o índice μ_D deriva da possibilidade de os valores de todos os autovalores serem iguais a um, o que indica uma situação de perfeita imobilidade. De acordo com Shorrocks (1978), os índices de mobilidade correspondem a uma função $M(\cdot)$, que é definida como um conjunto de matrizes de transição P . Isto significa que, nesta situação, impõe-se o seguinte axioma: $M(P) = I$, se $P = ux'$, em que $u = (1, \dots, 1')$ e $xu' = I$.

Por último, o índice μ_L explicita uma série de condições, já que se baseia no módulo do segundo maior autovalor, como se pode observar na terceira linha do Quadro 1. Destarte, se esse módulo for igual a um, tem-se a indicação de uma perfeita mobilidade. Contrariamente, se for igual a zero, tem-se um forte indicador de elevada mobilidade. Neste sentido, em função da forma em que se encontra estruturada a matriz de transição, é de se esperar que o maior módulo seja sempre igual a um, enquanto o segundo determinará aspectos relativos à convergência.

Método econométrico: o modelo logit ordenado

Com o objetivo de identificar os principais determinantes da mobilidade intergeracional de educação no Brasil, optou-se pela utilização de um modelo logit ordenado (LONG; FREESE, 2006). Dentre os modelos de escolha qualitativa, este se mostrou o mais adequado, em função da variável resposta apresentar um comportamento hierarquizado. Mais especificamente, a escolha decorreu de dois fatores. O primeiro, diz respeito ao fato de os estratos educacionais seguirem uma ordenação natural, dividindo-se em quatro. Em segundo lugar, esse tipo de modelagem econométrica ajusta-se de forma simples nas pesquisas em que se utilizam grandes amostras. Por outro lado, uma restrição desse tipo de ferramenta empírica é o fato de as regressões serem paralelas; isto é, o chamado pressuposto das razões proporcionais. Isso ocorre em razão da simplicidade do ajuste do modelo, que considera os mesmos coeficientes angulares para diferentes categorias de educação.

Para estimação do modelo, adotaram-se variáveis *dummies* para os atributos pessoais do filho, como 1 para sexo masculino e 0 para o gênero feminino. Em relação ao aspecto racial, utilizou-se uma *dummie* 1 para os filhos declarados brancos e 0 para os demais níveis raciais. Quanto à localização geográfica dos indivíduos, admite-se o valor 1 para as áreas urbanas e 0 para a localização rural.

Posto isto, de acordo com Cameron e Trivedi (2005), tem-se duas estratégias empíricas alternativas dentro dos modelos logísticos – o logit multinomial e o logit generalizado –, ambas com capacidade de resolverem o problema das razões proporcionais. Entretanto, a primeira modelagem não considera a natureza ordinal da variável resposta e, portanto, depende da hipótese da

independência das alternativas irrelevantes. O segundo modelo pode gerar previsões negativas de probabilidade, em razão das dificuldades de ajustamento para grandes amostras. Assim, dadas essas restrições, adotou-se o método mais simples para as estimativas.

Destarte, o modelo pode ser especificado da seguinte forma:

$$Y_i = \beta Z_i + v_i \quad (3)$$

Em que: Y_i é uma variável contínua e representa o grau de educação dos filhos; Z_i é um vetor de atributos dos filhos e da família; e β um vetor de coeficientes. Ainda com relação à equação, v_i é um termo estocástico com distribuição logística. Ademais, conforme a equação (3), tem-se que $D_i = j$ se, e somente se, $\mu_{j-1} \leq Y_i \leq \mu_j$; assim, $\mu_0 = -\infty$, $\mu_5 = \infty$ e μ_j delimitam intervalos para a variável contínua Y_i , porque são parâmetros limiares; em conjunto com β , são estimados com base em $j-1$, que estão implícitos no processo de maximização na função de pseudoverossimilhança, quando o intercepto não é identificado no modelo. Com isto, a probabilidade de um filho com determinada característica Z_i estar associado ao nível de educação j e é dada por $\Pr(D_i = j) = F(\mu_j - \beta Z_i) - F(\mu_{j-1} - \beta Z_i)$, sendo $F(\cdot)$ uma função de distribuição logística.

Fonte dos dados e descrição das variáveis

A base de dados utilizada nesta pesquisa para os procedimentos de estimação foi a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) do período de 1992 a 2009 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009).

O levantamento desses dados é realizado anualmente, no mês de setembro, pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), à exceção dos anos em que ocorrem os censos demográficos. Os dados apresentam diversas informações socioeconômicas dos indivíduos residentes nos domicílios entrevistados. As pessoas entrevistadas têm sua condição no domicílio (Filho) estabelecida em relação ao responsável pela habitação (chefe). Assim, cada indivíduo dentro da base de dados é identificado pelo código específico de cada domicílio.

Neste sentido, reorganizou-se a amostra dividindo as informações em três bancos de dados específicos: o primeiro contém as informações relativas aos filhos; o segundo reúne os dados dos chefes dos domicílios (pais); e o último banco de dados é composto por informações do cônjuge (mãe). Posto isso, obteve-se um conjunto de informações dos filhos e as características dos chefes de cada domicílio e, respectivamente, dos cônjuges. Este processo foi resultante da

conjunção da base de dados dos filhos com as demais. Dada essa reorganização da base de dados, todo filho possui informações sobre as características do chefe do domicílio, já que, individualmente, todos possuem um responsável de acordo com a metodologia adotada pelo IBGE.

Assim, para as estimativas empíricas, foi admitida uma série de atributos para os filhos, chefes do domicílio e cônjuges. Os níveis de educação, por exemplo, foram divididos em quatro estratos de categoria segundo os anos de estudo; no primeiro estrato, estariam os indivíduos com escolaridade entre 0 e 4 anos; e o quarto e último estrato englobaria as pessoas com grau de escolaridade entre 12 e 15 anos de estudo. Para a estruturação das matrizes de transição, consideraram-se os estratos educacionais dos pais e dos filhos. Em relação à estimação do modelo econométrico, este foi estruturado especificamente para os anos extremos, ou seja, 1992 e 2009, para as regiões Nordeste e Sudeste. Para tanto, utilizaram-se as seguintes variáveis: região urbana e metropolitana, sexo e raça declarada do filho; sexo, anos de estudo e raça declarada dos pais; além da renda *per capita* familiar.

Análise dos resultados

Esta seção apresentará os resultados empíricos, visando identificar a dinâmica intergeracional e os fatores determinantes desse processo. Para tanto, inicialmente, explicitam-se alguns indicadores de desigualdade de renda e educação. Em um segundo momento, procede-se à análise de mobilidade intergeracional de renda e educação, por meio das matrizes de transição e índices de mobilidade. Por fim, com o modelo econométrico, tem-se a identificação dos possíveis determinantes da mobilidade entre as regiões Sudeste e Nordeste do Brasil.

Desigualdade de educação

Com a finalidade de identificar o grau de desigualdade educacional, utilizou-se na pesquisa o Índice de Gini, que é comumente utilizado para analisar aspectos relacionados à distribuição de renda. Entretanto, esse mesmo indicador pode adequar-se para a mensuração de qualquer distribuição estatística. Sua estrutura pode indicar o nível de concentração de variáveis dentro da pesquisa econômica, como, por exemplo: grau de concentração da terra, distribuição da população urbana e rural de uma determinada região, o número de empregados de uma empresa, entre outros (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2006).

Mensuraram-se os valores desse índice com base nas informações coletadas nas PNADs, no período de 1992 a 2009, excetuando-se os anos de 1994 e

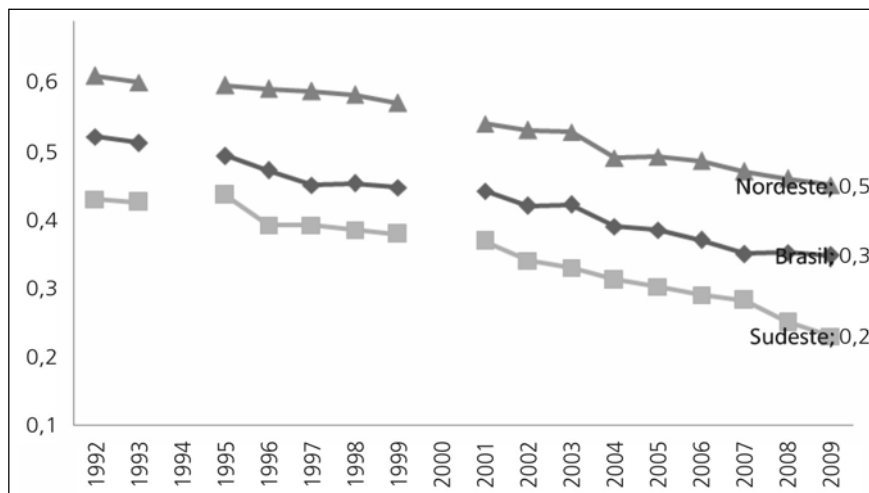
2000, dos quais não se dispõe de dados amostrais. Teoricamente, quando observada a relação entre o Índice de Gini e a média de anos de escolaridade dos indivíduos, é de se esperar que menor sendo essa média maior deva ser o nível de desigualdade de capital humano.

Entretanto, este trabalho buscou analisar de forma específica as regiões Sudeste e Nordeste, que, respectivamente, são as que possuem maior e menor dinâmica social no Brasil. Assim, para este caso particular, observa-se a mesma direção de correlação entre anos médios de escolaridade e a distribuição do capital humano, de acordo com os Gráficos 1 e 2. Ou seja, a região Nordeste possui a maior desigualdade educacional, em função de os indivíduos apresentarem a menor média de anos de estudo, em comparação à observada para a região Sudeste.

De forma geral, o Gráfico 1 explicita uma tendência contínua de queda dos valores do índice de Gini Educacional no período analisado. Resultado semelhante foi observado no trabalho de Figueirêdo e Silva Netto Junior (2005), no qual o índice de desigualdade educacional apresentou certa estabilidade entre os anos de 1986 e 1993 e queda continuada a partir do ano de 1994. Ainda segundo os autores, durante o período analisado para o Brasil, o indicador de desigualdade educacional recuou de 0,24 para 0,21.

Gráfico 1

Índice de Gini Educacional – Brasil e regiões Nordeste e Sudeste
– 1992-2009

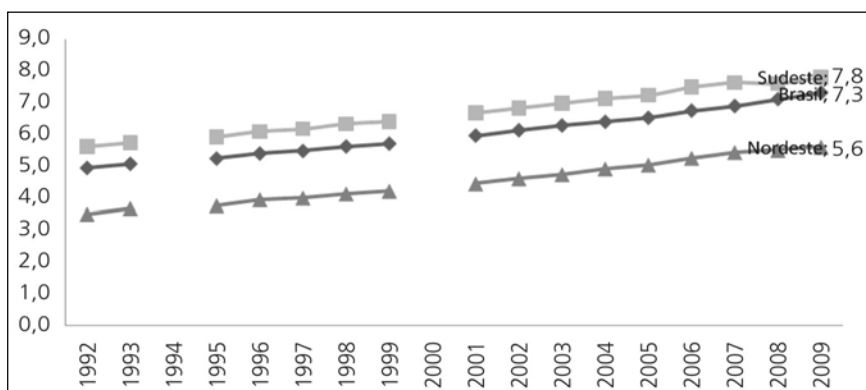


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

Considerando os dados da amostra, pode-se observar uma significativa variação do índice de desigualdade educacional para o Brasil. No ano de 1992, o valor do Gini Educacional era de 0,52, passando a um valor de 0,34 no ano de 2009. Esta evolução indica menor desigualdade educacional no período pesquisado. Por outro lado, quando se estende os resultados às regiões Nordeste e Sudeste, estas seguem a mesma tendência do país. No caso do Nordeste, a queda do índice foi do valor 0,59 no ano de 1992 para 0,51 no ano de 2009. Com relação à região Sudeste, a redução foi de 0,43 em 1992 para 0,29 em 2009.

Gráfico2

Média de anos de estudo – População < 25 anos – Brasil e regiões Nordeste e Sudeste – 1992-2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

Avaliando os anos médios de escolaridade, constata-se uma evolução positiva para o Brasil e regiões Nordeste e Sudeste. O Gráfico 2 explicita essa tendência e, considerando o período pesquisado, o Brasil e a região Sudeste apresentaram, respectivamente, uma expansão média de 2 e 2,3 anos de estudo. Considerando o mesmo período para a região Nordeste, o aumento dos anos médios de escolaridade foi de 2,1 sendo, portanto, inferior ao observado para a região Sudeste.

Na pesquisa realizada por Barros e Mendonça (1995), ao mesmo tempo em que os anos médios de escolaridade elevaram-se, a desigualdade educacional medida através do Índice de Gini diminuiu. Isto significa que, no Brasil e especialmente nas regiões Nordeste e Sudeste, os indivíduos estão tendo maior acesso à educação. Ainda de acordo com os mesmos autores, a correlação entre os anos médios de escolaridade e o nível de desigualdade mensurado

pelo indicador de Gini elevou-se substancialmente entre os anos de 1981 e 2002, de 0,72 para -0,94. Para Gallor e Tsiddon (1997), a identificação desse nível de correlação pode ter importantes reflexos políticos, visto que reduzir o analfabetismo implica em uma melhoria na distribuição educacional, que, por sua vez, aumenta a média educacional do Estado.

Análise comparativa da mobilidade intergeracional educacional entre as regiões Sudeste e Nordeste

Historicamente, a região Nordeste tem se caracterizado pelo atraso social com relação às demais regiões brasileiras. Neste aspecto, observa-se ampla desigualdade na distribuição educacional, como demonstrado no comportamento do Índice de Gini. Por outro lado, mesmo com as desigualdades tendo permanecido praticamente na mesma proporção, quando se compara essa região ao Brasil e ao Sudeste, o indicador Gini de educação aponta uma tendência de queda ao longo do período estudado.

A Tabela 1 mostra as probabilidades de mobilidade intergeracional para o Nordeste no ano de 1992, em que a chance do filho de um pai que estivesse no primeiro estrato educacional (0-4 anos de estudo) permanecer nesse mesmo estrato era de 61,05%.

TABELA 1
MOBILIDADE INTERGERACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE – BRASIL – 1992

		Estrato educacional dos filhos				
		(1)	(2)	(3)	(4)	Total
Estrato educacional dos pais	(1)	61,05	18,14	16,45	4,35	100,00
	(2)	19,66	20,22	41,93	18,19	100,00
	(3)	14,38	8,63	38,26	38,73	100,00
	(4)	1,60	11,48	24,62	62,30	100,00
	Total	54,69	17,85	19,54	7,92	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

(1) = 0 a 4 anos de estudo.

(2) = 5 a 8 anos de estudo.

(3) = 8 a 12 anos de estudo.

(4) = 12 a 15 anos de estudo.

Com relação ao Sudeste, considerando as mesmas condições anteriormente admitidas para o Nordeste, a Tabela 2 indica uma chance de 39,71%, indicando que indivíduos, ao nascerem na primeira região, apresentavam uma condição mais favorável, em relação à região comparativa, de não permanecerem analfabetos, admitindo-se a situação dos pais.

TABELA 2
MOBILIDADE INTERGERACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE – BRASIL – 1992

		Estrato educacional dos filhos				
		(1)	(2)	(3)	(4)	Total
Estrato educacional dos pais	(1)	39,71	30,69	19,03	10,58	100,00
	(2)	9,50	25,36	33,20	31,94	100,00
	(3)	5,78	12,22	38,47	43,53	100,00
	(4)	3,73	5,04	26,72	64,51	100,00
	Total	32,71	27,49	21,08	17,99	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

(1) = 0 a 4 anos de estudo.

(2) = 5 a 8 anos de estudo.

(3) = 8 a 12 anos de estudo.

(4) = 12 a 15 anos de estudo.

Quando se estende a análise para o estrato superior de educação (12-15 anos de estudo), as diferenças continuam, mas em menor grau. Isto mostra que a persistência de transmissão educacional de pais analfabetos, ou seja, de até 4 anos de estudo, no Nordeste, é superior à persistência de pais com elevado grau de escolaridade. No Sudeste, porém, a mesma relação apresenta-se de forma inversa. Ao avaliar dinamicamente esse processo, no período de 1992 a 2009, percebe-se que os níveis de persistência para ambas as regiões demonstram modificações na estrutura de distribuição do capital humano de forma positiva.

No caso nordestino, a persistência educacional de pais de menor escolaridade sobre a trajetória educacional do filho diminuiu pela metade como mostra a Tabela 3. Ao contrário, a persistência de pais de elevada escolaridade sobre os filhos também apresentou alteração. Assim, filhos nascidos no Nordeste de pais de grau educacional superior tinham, em 2009, 83,12% de chance de obterem o mesmo grau de educação.

TABELA 3
 MOBILIDADE INTERGERACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO NORDESTE – BRASIL – 2009

		Estrato educacional dos filhos				
		(1)	(2)	(3)	(4)	Total
Estrato educacional dos pais	(1)	33,89	21,78	38,08	6,26	100,00
	(2)	6,52	13,75	62,02	17,71	100,00
	(3)	0,91	6,40	49,29	43,41	100,00
	(4)	1,40	0,51	14,97	83,12	100,00
	Total	22,60	16,74	41,56	19,10	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

(1) = 0 a 4 anos de estudo.

(2) = 5 a 8 anos de estudo.

(3) = 8 a 12 anos de estudo.

(4) = 12 a 15 anos de estudo.

Para o Sudeste, a redução das probabilidades da persistência educacional do primeiro estrato educacional foi superior percentualmente à observada com relação ao Nordeste. Por outro lado, o nível de persistência do último estrato educacional em comparação ao Nordeste permaneceu praticamente na mesma proporção quanto às alterações ao longo dos anos.

Neste sentido, filhos nascidos na região Sudeste de pais analfabetos apresentaram, no ano de 2009, 13,31% de chance de permanecerem nesse mesmo patamar, como demonstra a Tabela 4. Contudo, os indivíduos nascidos na região Sudeste têm menores chances de serem analfabetos, mesmo sendo filhos de pais com baixo nível de escolaridade, o que significa menor influência dos pais na trajetória educacional dos filhos. Por outro lado, aqueles nascidos no Nordeste apresentam maiores probabilidades de permanecerem analfabetos, sendo filhos de pais que estejam na mesma situação. Neste caso, a influência dos pais é, portanto, significativa, quando se relaciona principalmente ao primeiro estrato educacional.

TABELA 4
MOBILIDADE INTERGERACIONAL DE EDUCAÇÃO NA REGIÃO SUDESTE – BRASIL – 2009

		Estrato educacional dos filhos				
		(1)	(2)	(3)	(4)	Total
Estrato educacional dos pais	(1)	13,31	23,09	48,44	15,16	100,00
	(2)	3,16	13,73	53,26	29,86	100,00
	(3)	1,52	7,38	45,94	45,16	100,00
	(4)	0,48	0,73	17,34	81,45	100,00
	Total	7,75	15,84	45,24	31,17	100,00

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

(1) = 0 a 4 anos de estudo.

(2) = 5 a 8 anos de estudo.

(3) = 8 a 12 anos de estudo.

(4) = 12 a 15 anos de estudo.

Figueirêdo e Silva Netto Junior (2005), em suas pesquisas, chegam a resultados semelhantes ao compararem a dinâmica educacional entre as regiões Sudeste e Nordeste. Para esses autores, a região Sudeste apresentou menor persistência do primeiro estrato educacional, o que sinalizava menor influência dos pais no que se refere ao nível educacional do filho. Ao contrário, no Nordeste, identificaram forte persistência do primeiro estrato educacional e, conseqüentemente, maior influência no que se refere ao grau de educação dos filhos.

Destarte, pode-se afirmar que as diferenças nas persistências observadas nas matrizes de transição para ambas as regiões confirmam aquilo que foi observado anteriormente. O Índice de Gini educacional, explicitado no Gráfico 1, demonstra uma melhoria na distribuição educacional no Brasil e regiões comparadas ao longo do tempo. Entretanto, o mesmo indicador evidencia ainda uma significativa distância no que se refere à desigualdade educacional entre o Sudeste e o Nordeste brasileiro.

De modo geral, a pesquisa indica uma melhoria nos indicadores educacionais, embora se observem diferenças entre as regiões pesquisadas. O Nordeste continua sendo a região brasileira com maior nível de desigualdade educacional, e a persistência da situação de pais de menores graus de educação sobre as futuras gerações mostra-se superior à mensurada para a região Sudeste.

Índices de mobilidade educacional

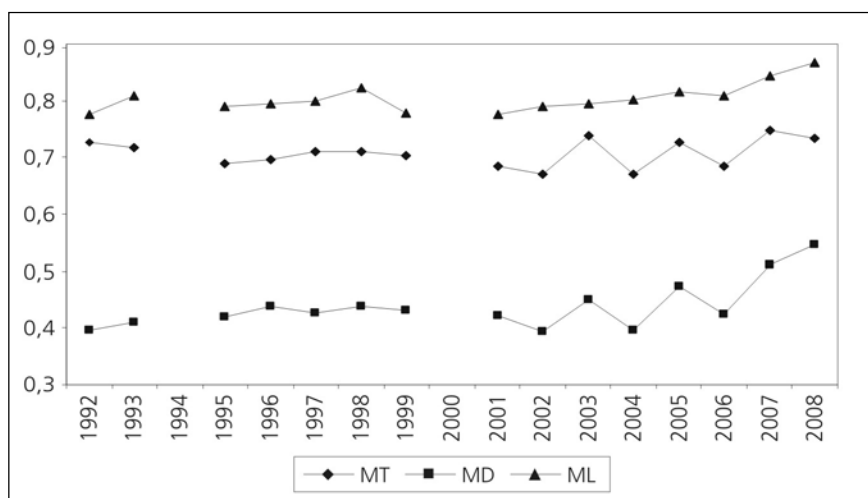
A estrutura de cálculo dos índices de mobilidade educacional para esta pesquisa, conforme demonstrado, segue a metodologia utilizada por Geweke, Marshall

e Zarkin (1986) e também por Shorrocks (1978). Como descrito na metodologia, os índices de mobilidade de educação têm como finalidade inferir aspectos dinâmicos da distribuição dos níveis de capital humano ao longo do período pesquisado. Tais índices são estruturados com base nas matrizes de transição de probabilidade.

Analisando a situação dos índices de mobilidade para a região Nordeste, vê-se estabilidade de tendência e expressiva diferença entre os valores do μ_L e μ_T , principalmente nos anos de 1990. Com relação ao índice μ_D , foi o que apontou menor valor no período, se for comparado ao valor para a região Sudeste. Entretanto, todos os índices de mobilidade para a região Nordeste apresentaram crescimento no período, o que demonstra que a mobilidade educacional para a região também sofreu uma alteração positiva, principalmente a partir dos anos 2000. O Gráfico 3 dá visibilidade aos índices de mobilidade educacional nessa região.

Gráfico 3

Índices de mobilidade educacional na região Nordeste –
Brasil – 1992-2009

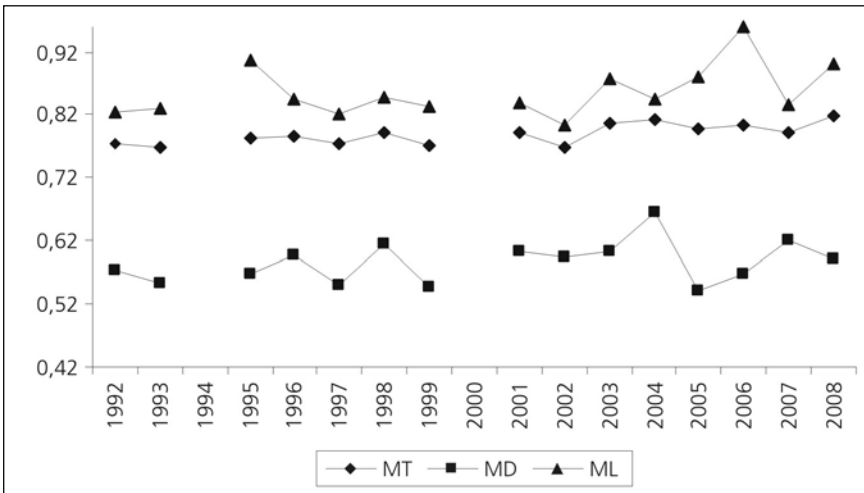


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

O Gráfico 4 explicita os valores dos índices para a região Sudeste. O índice μ_D , por exemplo, estabiliza-se com um valor médio de 0,62 ao longo dos anos. Por outro lado, os índices μ_L e μ_T têm, respectivamente, apontado valores médios de 0,85 e 0,79, sendo, portanto, superiores aos valores observados para a região Nordeste.

Gráfico 4

Índices de mobilidade educacional na região Sudeste – Brasil – 1992-2009



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

Postos os resultados e comparando as regiões, vê-se que a mobilidade educacional é maior no Sudeste em comparação com a região Nordeste de acordo com todos os índices de mobilidade educacional.

Resultados econométricos e determinantes da mobilidade intergeracional

O objetivo central nesta seção, com a introdução do modelo econométrico, foi identificar empiricamente os principais determinantes da mobilidade intergeracional de educação nas regiões Nordeste e Sudeste, entre os anos de 1992 e 2009.

As Tabelas 5 e 6 apresentam os resultados das estimações do modelo logit ordenado para as regiões em que a variável dependente é o estrato educacional do filho. Portanto, pretende-se capturar as probabilidades da mobilidade educacional dadas alterações nas variáveis independentes.

Na Tabela 5 são apresentados os resultados das estimações do logit ordenado para o Nordeste nos dois períodos: 1992 e 2009. Todos os coeficientes das variáveis explicativas nas duas regressões foram significantes do ponto de vista estatístico. Exceto a *dummy* Raça da Mãe e Região Metropolitana, no ano de 2009, que foram significantes a 10% e a 5%, respectivamente, enquanto as demais variáveis mostraram-se significantes a 1%.

TABELA 5
 RESULTADOS DO LOGIT ORDENADO NA REGIÃO NORDESTE – BRASIL – 1992-2009

1992 (1)				2009 (2)			
Variáveis	Coeficientes	Erro Padrão	Prob.	Variáveis	Coeficientes	Erro Padrão	Prob.
Região urbana	1,075	0500	0,000	Região urbana	0,540	0584	0,000
Metropolitana	0,191	0279	0,000	Metropolitana	0,072	0620	0,021
Sexo	-0,545	0270	0,000	Sexo	-1,051	0516	0,000
Raça	0,226	0505	0,000	Raça	0,236	0615	0,000
Raça-pai	0,115	0405	0,005	Raça-pai	0,065	0599	0,000
Anos educação-pai	0,090	0045	0,000	Anos educação-pai	0,116	0076	0,000
Raça-mãe	0,114	0427	0,008	Raça-mãe	0,011	0570	0,086
Anos educação-mãe	0,096	0048	0,000	Anos educação-mãe	0,009	0072	0,000
Renda familiar <i>per capita</i>	0,0018	0023	0,000	Renda familiar <i>per capita</i>	0,0214	000095	0,000

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

(1) Observações – 21054; LR estatística (10) 9713.46 Prob > chi2 = 0,000; Pseudo R2 - 0,2447.

(2) Observações – 19362; LR estatística (10) 4258.10 Prob > chi2 = 0,000; Pseudo R2 0,2201.

Os efeitos dos determinantes da mobilidade intergeracional para os residentes no Nordeste, nos dois períodos, dão-se no mesmo sentido, variando apenas nas magnitudes. Ou seja, em ambos os períodos, observa-se um aumento na probabilidade da mobilidade intergeracional em virtude de o indivíduo pertencer ou residir em uma região metropolitana, área urbana, ser branco, filho de pai e mãe brancos e do sexo feminino. A mudança intergeracional também é afetada positivamente em função da renda *per capita* familiar, além de estar positivamente relacionada ao nível educacional dos pais. Neste sentido, quanto maior os anos médios de educação desses, maior será a influência sobre o grau de mobilidade educacional dos filhos. Tal resultado é corroborado por conclusões empíricas dos trabalhos de Galor e Tsiddon (1997), que admitem, em suas pesquisas, a existência de uma forte correlação entre os anos de educação de pais e filhos. Isto significa que pais de maior grau de educação tenderão a transmitir de forma intergeracional este atributo aos filhos. Para Birchenall (2001), a localização geográfica em que se situam os indivíduos é de fundamental importância sobre a trajetória educacional dos filhos. Assim, os filhos que vivem em regiões urbanas e metropolitanas na região Nordeste apresentam maior probabilidade de alcançarem níveis de educação superiores em relação aos que moram em áreas rurais e não metropolitanas.

Contudo, no espaço temporal analisado, há mudanças na intensidade desses efeitos. Em 2009, por exemplo, a renda *per capita* familiar afetava mais fortemente a mobilidade intergeracional. Já o fato de o indivíduo residir em áreas urbanas não afetava tão fortemente a variável dependente como ocorria em 1992. É possível, no entanto, que essa menor intensidade possa ter ocorrido pela elevação dos gastos com políticas sociais nos últimos anos, notadamente as transferências de renda e o aumento do crédito para a agricultura familiar.

Os resultados para a região Sudeste, explicitados na Tabela 6, em geral são similares aos encontrados nas estimações para o Nordeste, no que diz respeito ao sentido dos efeitos das variáveis explicativas sobre a mobilidade educacional. Todos os coeficientes das variáveis explicativas foram significantes a 1% exceto os coeficientes das *dummies* para Região Metropolitana e Raça, que indicaram significância estatística a 5% e a 10%, respectivamente. Ainda com relação ao Sudeste, também foram observadas mudanças na intensidade dos efeitos dos determinantes entre 1992 e 2008 (2009). Ou seja, em 2009, por exemplo, percebe-se um efeito maior da renda *per capita* familiar na variável dependente. Um resultado importante é a elevação da intensidade do efeito da escolaridade do pai, ao contrário do que ocorre com a escolaridade da mãe.

TABELA 6
RESULTADOS DO LOGIT ORDENADO NA REGIÃO SUDESTE – BRASIL – 1992-2009

1992 (1)				2009 (2)			
Variáveis	Coeficientes	Erro Padrão	Prob.	Variáveis	Coeficientes	Erro Padrão	Prob.
Reg.Urbana	1,267	.0482	0,000	Reg.Urbana	0,513	.0582	0,000
Metropolitana	0,136	.0355	0,000	Metropolitana	0,071	.0619	0,024
Sexo	-0,583	.0326	0,000	Sexo	-1,058	.0515	0,000
Raça	0,154	.0490	0,000	Raça	0,238	.0614	0,012
Raça-Pai	0,166	.0446	0,005	Raça-Pai	0,081	.0598	0,000
Anos educação-Pai	0,088	.0054	0,000	Anos educação-Pai	0,118	.0075	0,000
Raça-Mãe	0,112	.0441	0,011	Raça-Mãe	0,006	.0568	0,097
Anos educação-Mãe	0,121	.0055	0,000	Anos educação-Mãe	0,119	.0072	0,000
Renda familiar <i>per capita</i>	0,021	.0321	0,000	Renda familiar <i>per capita</i>	0,0693	.0009	0,000

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Elaboração própria.

(1) Observações – 6372; LR estatística (10) - 3177.11 Prob> chi 0,000; Pseudo R2 - 0,2120.

(2) Observações – 9765; LR estatística (10) 6892.63 Prob> chi 0,000; Pseudo R2 - 0,2341.

Em geral, para os indivíduos da região Sudeste, residir em áreas urbanas e metropolitanas, ser branco e filho de pais brancos e do sexo feminino eleva a probabilidade de mudança intergeracional. Também afetam positivamente essa mudança o nível de escolaridade dos pais e a renda *per capita* familiar. Neste sentido, filhos de pais cujos domicílios apresentam renda superior, também têm maior probabilidade de se moverem para estratos superiores de educação. Segundo Barros, Camargo e Mendonça (1997), a renda dos pais e, conseqüentemente, do domicílio é de fundamental importância para a acumulação dos níveis de capital humano dos filhos.

Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo analisar a mobilidade intergeracional de educação e compará-la nas regiões Sudeste e Nordeste. Assim, buscou-se avaliar a dinâmica intertemporal e a distribuição espacial da distribuição do capital humano entre as regiões ao longo do período pesquisado.

Quanto à análise dos resultados empíricos, a primeira avaliação deu-se sobre o comportamento dos indicadores que medem o grau de desigualdade educacional. Utilizou-se o Índice de Gini para educação, que sinaliza uma queda e, portanto, uma melhoria na distribuição do nível de educação para o Brasil e regiões avaliadas. Comparativamente, evidenciou-se significativa expansão dos anos médios de educação no Brasil, no Nordeste e no Sudeste.

No tocante à análise da mobilidade dinâmica, avaliou-se a mobilidade intergeracional de educação e os graus de persistência estruturados com base nas matrizes de transição markovianas. Nessa avaliação, os índices de mobilidade de educação corroboraram as evidências implícitas nas matrizes, ou seja, a existência de uma expansão na mobilidade em ambas as regiões. Neste sentido, as evidências indicam que o Nordeste apresenta menor mobilidade de educação e maior grau de persistência nos estratos inferiores de educação. Isto significa que os filhos de pais de níveis de educação inferiores nascidos no Nordeste têm uma probabilidade superior de atingirem esse mesmo patamar educacional, do que aqueles nascidos no Sudeste. Entretanto, o grau de persistência do primeiro estrato de educação para a região menos dinâmica tem apresentado uma retração ao longo dos anos, confirmando a tendência de queda do índice de Gini. Mesmo assim, as desigualdades de educação ainda permanecem nítidas entre as duas regiões.

Os resultados das estimações do modelo logit ordenado apontam que tanto para os indivíduos residentes na região Nordeste como no Sudeste, o fato de ser mulher, residir em áreas urbanas e metropolitanas, ser branco e filho de pais brancos e ter pais com maior escolaridade, assim como pertencer a famílias com maior renda *per capita* familiar eleva a probabilidade de mudança entre os estratos educacionais. Contudo, percebem-se mudanças na intensidade desses efeitos ao longo do tempo, notadamente a elevação do efeito da escolaridade do pai sobre a trajetória educacional dos filhos.

Referências

ARBACHE, J.S. Os efeitos da globalização nos salários e o caso do Brasil. *Economia*, Brasília, v. 1, n.1, p. 59-92, jan. 2000.

BARRO, R.; LEE, J. *Losers and winners in economic growth*. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Cambridge, MA, abr. 1993. p. 267-297. (NBER Working Papers n. 4341).

- BARROS, R.P. de; CAMARGO, J.M.; MENDONÇA, R. *A estrutura do desemprego no Brasil*. Brasília: IPEA, 1997. Texto para discussão n. 478.
- _____; MENDONÇA, R. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. Brasília: IPEA, 1995. Texto para discussão n. 377.
- BEHRMAN, J.; GAVIRIA, A.; SZÉKELY, M. Intergenerational mobility in Latin America. *Economia*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 1-44, 2001.
- BIRCHENALL, J.A. Income distribution, human capital and economic growth in Colômbia. *Journal of Development Economics*, Amsterdã, v. 66, p. 271-287, 2001.
- CAMERON, A.C.; TRIVEDI, P.K. *Microeconometrics: methods and applications*. New York: Cambridge University Press, 2005.
- FERREIRA, S.; VELOSO, F. Mobilidade intergeracional de educação no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 33, p. 481-583, 2003.
- FIGUEIRÊDO, E.A. de; SILVA NETTO JUNIOR, J.L. da. Distribuição de capital humano e desigualdade de renda: mobilidade intergeracional educacional e mobilidade de renda no Brasil. In: FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO e ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 10., 2005, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, 2005.
- GALOR, O.; TSIDDON, D. Technological progress, mobility and economic growth. *The American Economic Review*, Pittsburgh, v. 87, n. 3, p. 363-382, June 1997.
- GEWEKE, J.; MARSHALL, R.; ZARKIN, G. Mobility indices in continuous time Markov chains. *Econometrica*, New York, v. 54, n. 6, p. 1407-1423, 1986.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*. Rio de Janeiro, 2009.
- INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. *Notas Técnicas*. Fortaleza, 2006. Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2011.
- LONG, J.S.; FREESE, J. *Regression models for categorical dependent variables Using Stata*. 2nd ed. College Station, TX: Stata Press, 2006.
- PASTORE, J.; SILVA, N. *Mobilidade social no Brasil*. São Paulo: Makron Books, 1999.
- SHORROCKS, A. The measurement of mobility. *Econometrica*, New York, v. 46, p. 1013-1024, 1978.
- ZIMMERMAN, D.J. Regression toward mediocrity in economic stature. *American Economic Review*, Pittsburgh, v. 82, n. 2, p. 409-429, 1992.

5 | POBREZA, DESIGUALDADE E CRESCIMENTO: UMA ANÁLISE PARA O AGRESTE PERNAMBUCANO

Danyella Juliana Martins de Brito*
Roberta de Moraes Rocha**

Resumo

O presente estudo investiga a relação de dois indicadores socioeconômicos – a concentração de renda e o crescimento econômico – com a “pobreza” da Mesorregião do Agreste Pernambucano, no Nordeste do Brasil. A investigação tem como objetivo observar se o crescimento econômico do Agreste Pernambucano foi acompanhado de uma redução nos indicadores de pobreza, levando-se em consideração o impacto das transferências governamentais. Neste sentido, obtiveram-se índices de pobreza para a mesorregião e seus municípios. O exame empírico foi realizado para os anos de 1991 e 2000, essencialmente com base nos dados do Censo Demográfico. Os principais resultados apontam para um crescimento econômico acompanhado de uma elevação da concentração de renda e redução dos índices de pobreza. Por outro lado, nos estratos rurais, identificou-se uma elevada incidência da pobreza.

Palavras-chave: Pobreza. Desigualdade. Crescimento econômico.

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro Acadêmico do Agreste. danyjbrito@hotmail.com

** Professora do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Centro Acadêmico do Agreste, e do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGECON/UFPE). Doutora em Economia pela UFPE. roberta_rocha_pe@yahoo.com.br

Abstract

This study investigates the relation between two socioeconomic indicators – income concentration and economic growth – and “poverty” in the Agreste (dry region) of the State of Pernambuco, in Northeast region of Brazil. The analysis aims at to observe if economic growth was followed by a reduction of inequality and poverty rates in the region, accounting the role of government fund transfers. Poverty rates for the region and its municipalities were obtained. The empirical examination was carried out between 1991 and 2000, based essentially on data from the Demographic Census. Results indicate economic growth accompanied by a high income concentration and reduction of poverty rates. On the other hand, rural areas presented high incidences for poverty.

Keywords: Poverty. Inequality. Economic growth.

Introdução

A análise em torno de problemas socioeconômicos como “pobreza” e “desigualdade de renda”, os quais têm um importante papel na história econômica brasileira para explicar o crescimento do país, tem, recentemente, tomado outra conotação e norteado debates de cientistas regionais. Dadas as grandes disparidades regionais brasileiras, os estudos sobre pobreza em âmbito regional ganham força sobre aqueles que investigam a pobreza por parâmetros nacionais. Segundo o censo demográfico realizado em 2000, o Brasil apresentava 47% de sua população vivendo em situação de pobreza, ou seja, com renda *per capita* inferior à metade de um salário mínimo. No entanto, contrapondo-se ao que essa realidade, a princípio induz a pensar, na concepção de Barros, Henriques e Mendonça (2001), o Brasil não seria considerado um país pobre, e sim com um número elevado de pessoas pobres, tendo em vista que a pobreza, na concepção desses autores, deve-se mais à desigualdade na distribuição de recursos que à escassez desses.

Diante desse contexto, uma questão fica para ser respondida: De uma maneira geral, será que o crescimento econômico do Brasil tem beneficiado a faixa da população mais pobre? Ou, de outra forma: O que se pode dizer sobre a relação entre crescimento, pobreza e concentração de renda no Brasil?

Intuitivamente, pode-se esperar que, se o crescimento econômico de um país gerar desenvolvimento, em algum grau, no sentido mais amplo desse conceito, melhorando a qualidade de vida da população, os índices que avaliam o percentual da população que vive na faixa da pobreza devem apresentar uma tendência de decréscimo. Em uma situação oposta a esta, quando apenas uma parcela da população é beneficiada pelo crescimento econômico, elevadas taxas de concentração de renda podem induzir a uma tendência de aumento de pobres do país.

Nesse sentido, é possível que, *ceteris paribus*, elevações no nível de renda de um país impliquem na redução da pobreza, quando há queda nos índices de concentração de renda, enquanto o aumento da desigualdade tende a ampliar a distância entre “pobres” e “ricos” e, portanto, aumentará a pobreza.¹ Além disso, o crescimento econômico da renda agregada nacional pode estar associado com o aumento da desigualdade de renda no país e com uma diminuição da pobreza absoluta.²

¹ O conceito de pobreza, visto a princípio como insuficiência de renda, tem evoluído. Na concepção de Sen (2000), seria bem mais abrangente, ao sair do âmbito restrito, fundamentado na renda, e atingir um sentido mais amplo, no qual a pobreza estaria associada à carência de liberdade de as pessoas buscarem o tipo de vida que dão valor. O problema da pobreza está correlacionado com um grande número de outros fatores, dentre os quais se podem citar: renda, saúde, educação e acesso a determinados bens.

² A pobreza absoluta é medida a partir de critérios definidos por especialistas que analisam a capacidade de consumo das pessoas. Portanto, considera-se pobre aquele indivíduo que não consegue ter acesso a uma cesta alimentar e de bens mínimos necessários a sua sobrevivência.

Nesse caso, o crescimento não seria pró-pobre, uma vez que, para tanto, seria necessário que o indivíduo pobre obtivesse benefícios proporcionalmente maiores que aqueles não pobres, reduzindo a desigualdade de renda entre pobres e não pobres.

O índice de desigualdade é um dos elementos de maior relevância na análise do impacto do crescimento econômico sobre a redução da pobreza. Deste modo, quando se analisa a variável pobreza, é de extrema importância não apenas observar o crescimento econômico por uma ótica quantitativa, mas também pela ótica qualitativa, que permite a observação do impacto distributivo desse crescimento. Assim, assume-se que o crescimento será pró-pobre se reduzir a desigualdade (GONÇALVES; SILVEIRA NETO, 2010; SILVEIRA NETO, 2005).

Seguindo essa linha de análise, pretende-se, neste estudo, estimar indicadores de pobreza e do crescimento econômico para a Mesorregião do Agreste Pernambucano (MAP). Nesse contexto, a escolha dessa zona fitogeográfica do Nordeste para observação da existência de um Arranjo Produtivo Local (APL) Têxtil e de Confecção permite, de fato, a observação da intensidade do impacto do crescimento econômico na condição de vida da população dessa mesorregião. Além disso, é importante destacar aqui a posição dessa unidade geográfica para o estado de Pernambuco. Em 2000, por exemplo, o Agreste Pernambucano respondeu por 13,74% do Produto Interno Bruto (PIB) do estado e obteve um crescimento a uma taxa de 42%, do ano de 1996 ao ano de 2000. O PIB da mesorregião, entre 1985 e 1986, passou a ser o segundo maior de Pernambuco, perdendo apenas para a Região Metropolitana de Recife (RMR) – Apêndice A. Sabe-se que há condições geográficas e históricas que explicam a situação vantajosa, nesse aspecto, da Mesorregião Metropolitana de Recife (MMR).

A sustentabilidade do crescimento econômico do Agreste Pernambucano tem sido mais importante, tendo em vista que, entre 2002 e 2006, tal mesorregião apresentou um crescimento de 64,93%, fato que evidencia um crescimento significativo do PIB *per capita* no período em questão. Quando observado o Agreste Pernambucano a partir de 2000, fica evidente que o crescimento econômico observado nos anos de 1985-1996 sustenta-se ao longo dos períodos seguintes – Tabelas 9 e 10 no Anexo A.

Como constatado, em 2000, 47% da população brasileira estava na zona de pobreza. Desses, quase a metade vivia na região Nordeste. Pode-se dizer que as discussões sobre pobreza nesse território têm uma contribuição significativa para uma análise geral, pois a redução da pobreza no Brasil passa, necessariamente, pela redução da pobreza no Nordeste.

Há ainda outros fatores que tornam relevante a análise da mesorregião selecionada. Pode-se citar o fato de se localizar no Agreste Pernambucano um

polo industrial têxtil e de confecção, que concentra, respectivamente, 68% e 59% dos estabelecimentos formais e do pessoal ocupado da indústria têxtil e de confecção. Vale destacar, com base nos dados anuais da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que 84% desses estabelecimentos estão concentrados apenas em três municípios: Caruaru, Toritama e Santa Cruz do Capibaribe.

Por tudo isso, este estudo objetiva, de uma forma geral, mediante a análise dos dados disponíveis, investigar os impactos do crescimento econômico e da desigualdade de renda nos índices de pobreza do Agreste Pernambucano.

Referencial teórico

A relação existente entre o crescimento econômico e a desigualdade ocupa um espaço relevante na literatura econômica. Este foco deve-se ao fato de ser possível, mediante a observação dessas duas variáveis, constatar seu impacto sobre o grau de pobreza e, assim, avaliar a eficácia de determinadas políticas no combate a pobreza.

Os resultados de estudos que avaliam os efeitos das desigualdades sobre a pobreza permitem dizer que altos índices de desigualdade ocorrem em locais com altas elasticidades concentração (BARROS; MENDONÇA, 1997; GONÇALVES; SILVEIRA NETO, 2010; TAQUES; PIZA, 2009). Isto significa que, no caso de haver um crescimento econômico, este em pouco beneficiará os mais pobres, dada a estrutura de distribuição de renda da região. Esta ideia remete aos conceitos básicos da “Curva de Kuznets” (KUZNETS, 1955), na qual a relação entre desigualdade de renda e crescimento econômico tem a forma de U invertido. Esta configuração indica, nos estágios iniciais de desenvolvimento, que a desigualdade tende a aumentar com o processo de industrialização, mas a desigualdade tenderia a se reduzir, à medida que grande parte da população viesse a partilhar do desenvolvimento econômico.

As tentativas de mensurar a pobreza vêm de longas datas. E isso não é uma tarefa trivial, como defendem Romão (1993) e Sen (1981), ao discutirem os conceitos de pobreza. A dificuldade empírica de traduzir um marco teórico que permita explicá-la compreensível e satisfatoriamente possibilita a ocorrência de várias estimativas de sua incidência. A dificuldade geral de mensurar a variável pobreza de uma determinada localidade toca justamente na problemática de defini-la de maneira consistente. A inexistência de uma definição precisa e inquestionável é o que a torna um fenômeno complexo. Desta forma, a conhecida linha de pobreza torna-se uma ferramenta útil na tentativa de analisar a incidência de pobreza. De maneira geral, estima-se uma linha de pobreza, que é um parâmetro de renda abaixo do qual os indivíduos são considerados pobres.

As medidas de pobreza observadas na literatura são classificadas em monetárias e não monetárias. Pela definição das medidas não monetárias, a pobreza está relacionada à insatisfação de necessidades básicas. Portanto, nesta análise, é essencial considerar o acesso a alguns bens sem os quais os indivíduos não teriam uma vida minimamente digna. No entanto, há uma dificuldade em se definir essa medida, uma vez que é necessário estipular quais são as necessidades básicas e quais são as suas quantidades mínimas. Por sua vez, as medidas monetárias, que podem ser encontradas na maioria dos trabalhos acadêmicos sobre pobreza, buscam aferir a pobreza por meio de indicadores de renda, nível educacional e gastos do governo, entre outras fontes de dados existentes. Será justamente nessas medidas monetárias que este estudo se fundamentará.

Dentre as diversas metodologias que se desenvolveram nas últimas décadas para avaliar pobreza, destacam-se três mais frequentemente usadas: as que medem a pobreza absoluta pela identificação de uma linha abaixo da qual os indivíduos não teriam um padrão de vida mínimo aceitável; a mensuração da pobreza relativa, pelo reconhecimento de que existem indivíduos que possuem um nível de vida baixo em relação a outros grupos da sociedade; e as que medem a pobreza subjetiva, atrelada à percepção dos próprios indivíduos sobre as condições minimamente necessárias para a sobrevivência. Neste último caso, levam-se em consideração fatores como acesso à educação, saúde, entre outros. Nesta pesquisa, pretende-se observar a pobreza absoluta e subjetiva.

Na concepção de Sen (1983), os diferentes padrões de vida dos indivíduos na sociedade refletem-se na existência de desigualdades; contudo, essas disparidades não representam condição suficiente para incidência da pobreza. A grande questão, neste caso, é como definir a “qualidade de vida”. Kageyama e Hoffmann (2006) apoiam-se em Sen para afirmar que o padrão de vida não pode ser determinado pela posse de um conjunto de bens, mas sim pelas capacidades de utilização desses bens, a fim de se obter satisfação ou felicidade. Dessa maneira, as necessidades básicas de uma comunidade pobre seriam diferentes das necessidades básicas de uma comunidade rica, dado que a sobrevivência física nessa última já estaria assegurada.

Ainda sobre essa questão, Sen (1993, 1999) ressalta os problemas de assumir a renda *per capita* como indicador exclusivo de linha de pobreza, uma vez que limitar o sucesso econômico de um país a indicadores apenas de riqueza coloca em segundo plano a melhoria do bem-estar da população. Ao entender que a renda não é a única variável a explicar a condição de pobreza do indivíduo, esse autor observa que não lhe basta fazer parte do mercado de trabalho para que sua condição de vida esteja acima ou abaixo das condições mínimas. Dulci e Santos (2008), por sua vez, avaliam que, além da renda, o acesso a saúde, educação, transporte, segurança, entre outros é essencial para garantir a qualidade de vida.

Consoante Rocha (2006), a utilização de linhas de pobreza e fixação de valores como corte é bastante útil e válido no Brasil. Isso ocorre devido ao fato de a economia brasileira ser monetizada e dispor de dados de consumo, de rendimento e de características socioeconômicas dos indivíduos e das famílias desde a década de 1970. Tais dados permitem o estabelecimento das linhas de pobreza e, a despeito das distintas metodologias quanto à sua construção, elas são fundamentais para a análise do comportamento da pobreza no Brasil.

As linhas de pobreza podem ser geradas de diferentes maneiras (DULCI; SANTOS, 2008). Uma das linhas de pobreza mais conhecida é a utilizada pelo Banco Mundial, que definiu a linha de indigência e pobreza em, respectivamente, US\$1,00 por dia e US\$2,00 por dia. Posteriormente, tal definição foi generalizada em US\$1,00 com algumas correções. Tal medida é bastante criticada, por tratar os países de forma generalizada, não levando em consideração as características particulares. As diferentes realidades econômico-sociais tornam equivocada essa comparação de forma generalizada. Além disso, Kakwani e Son (2006) ressaltam a impossibilidade de o valor de US\$1,00 garantir a aquisição de algum bem de necessidade básica.

Portanto, dado o exposto, não será utilizada uma medida generalizada para determinação da linha de pobreza, tendo em vista que o Brasil é um país marcado por elevadas disparidades regionais. Na tentativa de eliminar o problema da arbitrariedade da linha de pobreza, pretende-se calcular diferentes valores para tal parâmetro. Deste modo, tenciona-se abordar o tema com a distinção entre desigualdade interpessoal de renda e desequilíbrio entre regiões. Esta é uma forma de abordagem importante e não muito frequente nos debates sobre o tema, ainda que estudos sobre a desigualdade no Brasil sejam comuns no meio acadêmico.

Segundo Pessôa (2001), o problema da desigualdade regional é muito menor quando comparado ao problema da desigualdade individual de renda. A ideia por trás desse raciocínio é que regiões consideradas pobres são aquelas povoadas por indivíduos que possuem baixa renda; portanto, a pobreza seria um problema característico dos indivíduos. Neste trabalho, atenta-se para a necessidade de um estudo voltado para a distribuição de renda, vez que, por exemplo, no caso nordestino, um ganho de renda nessa região pouco impactará na condição de vida do indivíduo pobre, dada a péssima distribuição nela encontrada. Assim, políticas que visem diminuir os índices de pobreza devem ter o compromisso de levar em consideração a questão das disparidades individuais de renda.

Metodologia

O objetivo deste estudo é observar se o crescimento econômico do Agreste Pernambucano foi acompanhado de uma redução nos indicadores de pobreza, levando-se em consideração o impacto das transferências governamentais.

A análise exploratória dos dados tornará possível caracterizar o crescimento dessa mesorregião. Dito de outra maneira, pode-se detectar se esse crescimento econômico foi acompanhado ou não de uma redução no índice de desigualdade e pobreza. Desse modo, para atingir tal objetivo, analisou-se a evolução do crescimento econômico e dos indicadores de concentração de renda para o Agreste Pernambucano. Foram também construídos indicadores de pobreza para a mesorregião, com base nas linhas de pobreza delineadas por Rocha (2006).

A investigação desenvolvida nesta pesquisa utilizou como base de dados os Censos Demográficos dos anos de 1991 e 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), assim como alguns dados coletados junto à RAIS, do Ministério do Trabalho (MT). As variáveis utilizadas foram: índice de pobreza, desigualdade de renda e crescimento econômico.

Uma medida de desigualdade de renda possibilita agregar, em apenas um indicador, as disparidades de renda de milhões de pessoas. Portanto, não é surpreendente a existência de diversas formas alternativas de mensurar desigualdade. Dentre essas formas destacam-se: Coeficiente de Gini, Índice de Theil-T, Índice de Theil-L, razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres, razão entre a renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres. Neste estudo, centralizou-se a análise no Coeficiente de Gini, que é a medida de desigualdade de renda mais comumente utilizada. Seu cálculo é obtido com base na Curva de Lorenz, formada pelos pontos que unem as proporções acumuladas de renda às correspondentes proporções acumuladas de população, em que seus valores estão entre os extremos zero (ausência de desigualdade) e um (desigualdade máxima).

O método utilizado será, basicamente, a análise exploratória dos dados dos municípios associada a uma análise das correlações entre o crescimento recente do Agreste, os indicadores de pobreza e de desigualdade de renda. Pretende-se avaliar, com essa análise, se, de fato, esse crescimento recente foi distribuído e usufruído pela população, com a redução da pobreza e da concentração de renda.

A despeito dos problemas implícitos na utilização da perspectiva de linhas de pobreza para analisar a questão da pobreza, para Rocha (2006), sua adoção possui uma boa aplicabilidade no contexto brasileiro. Isto ocorre devido ao fato de a economia do país ser bastante monetizada, o que permite que a renda revele-se uma boa *proxy* do bem-estar das famílias. Além disso, desde os anos 1970, existem informações de consumo, rendimento e características socioeconômicas dos indivíduos que permitem a elaboração de linhas de pobreza variadas, próximas das distintas realidades de cada localidade, contribuindo para que a abordagem da renda seja adequada para estudar a pobreza no Brasil.

Consoante Rocha (2006), as linhas de pobreza podem ser arbitrárias ou observadas. De maneira geral, enquanto as linhas de pobreza arbitrárias são aquelas que não garantem necessariamente que seu valor atenda um conjunto de necessidades básicas, as linhas de pobreza observadas têm por base a estrutura de consumo da população de baixa renda. Exemplo clássico de linha de pobreza arbitrária seria a definida pelo Banco Mundial, no valor de US\$1 ou US\$2 ao dia, para comparação de incidência de pobreza entre países. É fato que, quanto mais baixo for o custo de vida nas regiões mais pobres, maior será a possibilidade de se subestimarem as desigualdades regionais se for usada uma única linha de pobreza para todo o Brasil. No país, há significativas diferenças entre regiões, assim como entre áreas metropolitanas, urbanas e rurais de uma mesma região. No tocante a esse aspecto, os estudos de Rocha (1998, 2006) assumem um papel relevante, pois a autora aplica a adoção de linhas de pobreza com base nas características do consumo por região e, ainda, por estrato urbano ou rural.

Pela perspectiva do consumo familiar, segundo Rocha (2006), as linhas de indigência e pobreza são definidas, respectivamente, pelas necessidades alimentares e por estas acrescidas de outras necessidades. O procedimento padrão para obtenção da linha de pobreza segundo essa visão é, antes de qualquer coisa, calcular uma linha de indigência, que corresponda à ingestão recomendada e mínima de calorias. A linha de indigência é definida como o custo *per capita* de uma cesta de alimentos que satisfaça as necessidades calóricas mínimas. Sabe-se que não existe uma base teórica única que defina o que é o consumo mínimo adequado não alimentar. Neste sentido, os dados do Estudo Nacional de Defesa Familiar (Endef), realizado em 1974/75, abriram caminho para os estudos de Fava (1984) e Thomas (1982), que observam as cestas alimentares de menor custo e as despesas não alimentares. Também os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) contribuíram para as pesquisas sobre despesa familiar, contudo, não obstante o grande detalhamento propiciado por esses dados, sua utilização limitou-se à análise de regiões metropolitanas.

O cálculo da linha de pobreza proposto por Rocha (2006) é feito somando-se o valor da cesta alimentar com as outras despesas não alimentares. Nesta pesquisa, optou-se por tomar como base as linhas de pobreza apresentadas por essa autora, que utiliza os dados da POF e do Endef para tratar pobreza e indigência sob a perspectiva dos rendimentos, mediante a determinação de uma linha de pobreza. Assim, são considerados pobres os indivíduos cuja renda familiar *per capita* está abaixo do valor necessário para suprir todas as necessidades básicas, como alimentação, habitação, transporte, saúde, lazer, educação, entre outras coisas; são definidos como indigentes aqueles indivíduos cuja renda familiar *per capita* está abaixo do valor necessário para atender às necessidades básicas de alimentação. A elaboração das cestas de consumo tem como ano base 1987, pois foram desenvolvidas a preços de outubro desse

ano e são deflacionadas ao longo dos anos. Assim, Rocha (2006) desenvolveu 23 linhas de pobreza e 23 linhas de indigência diferenciadas para as regiões brasileiras, recorrendo aos dados da POF e do Endef. Os valores alcançados são atualizados anualmente com base na evolução do INPC/IBGE por grupos de produtos e segundo regiões metropolitanas. Assim, tem-se uma série de linhas de pobreza e indigência a preços correntes para todos os anos do período de 1990 a 2009 (ROCHA, 2006). Desta série, apenas a linha de indigência para o ano de 1991 não foi elaborada, o que compromete, em certa medida, a análise proposta neste estudo.

A Tabela 1 mostra as linhas de pobreza e indigência desenvolvidas por Rocha (2006) para a região Nordeste, para os anos de 1991 e 2000. Como era de se esperar, o valor das linhas de pobreza e indigência são mais baixos nas áreas rurais que nas urbanas. E também nestas últimas, as linhas são inferiores comparativamente às áreas metropolitanas. Tal diferenciação ocorre devido ao fato de que, nas áreas rurais, as cestas alimentares têm custos mais baixos, dado que os indivíduos dependem, proporcionalmente, da produção para autoconsumo. Além disso, é fato que a urbanização significa custos adicionais tanto em termos alimentares como em não alimentares.

TABELA 1
LINHAS DE POBREZA E DE INDIGÊNCIA, POR ALGUMAS CAPITAIS DO NORDESTE –
BRASIL – 1990/1991/2000

Nordeste	Linha de Pobreza				Linha de Indigência			
	Agosto de 1991		Julho de 2000		Setembro de 1990*		Julho de 2000	
	em Cr\$	em S.M.	em R\$	em S.M.	em Cr\$	em S.M.	em R\$	em S.M.
Fortaleza	23.078,95	0,64	92,76	0,61	2.294,18	0,38	32,01	0,21
Recife	34.530,36	0,95	133,38	0,88	2.734,82	0,45	41,61	0,28
Salvador	28.690,26	0,79	119,80	0,79	2.625,39	0,43	38,66	0,26
Urbano	20.297,85	0,56	81,37	0,54	1.924,31	0,32	28,23	0,19
Rural	12.253,07	0,34	49,08	0,33	1.671,72	0,28	24,52	0,16

Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (2010). Elaboração própria.

* A linha de indigência para análise dos rendimentos de 1991 ficará subestimada, devido à indisponibilidade de dados para agosto de 1991, período de realização do Censo Demográfico.

Com base nas linhas de pobreza para os estratos rural e urbano, expressas na Tabela 1, foram calculados indicadores de percentual de pobres para a Mesorregião do Agreste Pernambucano entre os anos em questão, levando-se em consideração o “rendimento individual total” (pobre tipo I), o “rendimento individual proveniente do trabalho” (pobre tipo II) e o “rendimento domiciliar *per capita*” (pobre tipo III). O diferencial entre essas proporções permitirá que, em certa medida, seja observado o papel das transferências governamentais.

Resultados e discussão

A princípio procedeu-se a uma análise geral dos dados do Censo Demográfico para os anos de 1991 e 2000 do estado de Pernambuco (Tabela 2). Em tal análise foi possível constatar que 25,5% e 25,2% dos pernambucanos entrevistados nos Censos, em, respectivamente, 1991 e 2000, concentravam-se na Mesorregião do Agreste Pernambucano. Em 1991, 70,9% dos indivíduos de Pernambuco localizavam-se na zona urbana; em 2000, esse percentual passou para 76,4%, enquanto a população rural reduziu-se em 18,9%, entre 1991 e 2000. Tal fenômeno está ligado ao êxodo rural, que caracterizou o século XX no Brasil.

TABELA 2
ANÁLISE DESCRITIVA DOS DADOS – PERNAMBUCO – 1991/2000

Descrição	1991		2000	
	Valores	Percentual (%)	Valores	Percentual (%)
Número total da amostra	7.127.947	100	7.929.154	100
Número de indivíduos do sexo masculino	3.442.898	48	3.831.384	48
Número de indivíduos do sexo feminino	3.685.049	52	4.097.770	52
Número de habitantes por mesorregiões				
Sertão Pernambucano	874.080	12	912.533	12
São Francisco Pernambucano	380.991	5	465.927	6
Agreste Pernambucano	1.818.667	26	2.000.353	25
Mata Pernambucana	1.132.544	16	1.210.725	15
Metropolitana de Recife	2.921.665	41	3.339.616	42
Situação do domicílio (indivíduos)				
Urbano	5.051.489	71	6.054.901	76
Rural	2.076.458	29	1.874.253	24
Domicílio (indivíduos) rurais por meso				
Sertão Pernambucano	399.816		484.505	
São Francisco Pernambucano	204.671		283.345	
Agreste Pernambucano	985.314		1.216.578	
Mata Pernambucana	702.766		833.690	
Metropolitana de Recife	2.758.923		3.236.784	
Domicílio (indivíduos) rurais por meso				
Sertão Pernambucano	474.264		428.028	
São Francisco Pernambucano	176.320		182.582	
Agreste Pernambucano	833.353		783.775	
Mata Pernambucana	429.778		377.035	
Metropolitana de Recife	162.742		102.832	

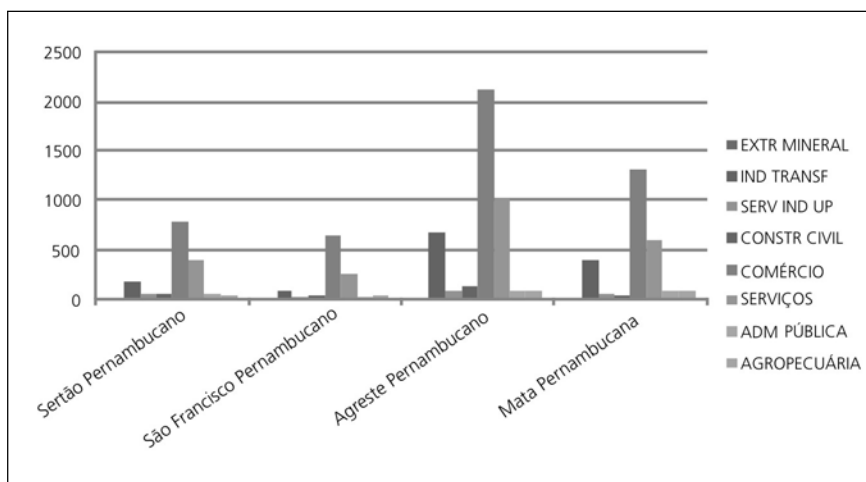
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Elaboração própria.

Como observado na Introdução deste estudo, o Agreste Pernambucano abriga um Arranjo Produtivo Local (APL) Têxtil e de Confecção que tem um papel fundamental no crescimento econômico, não apenas da mesorregião como também do estado. Em 2000, o Agreste Pernambucano foi responsável por 13,74% do PIB do estado. Sabe-se que o PIB da Mesorregião do Agreste Pernambucano, entre 1985 e 1986, passou a ser o segundo maior de Pernambuco e tal crescimento manteve-se até os anos recentes.

Essa realidade de crescimento do Agreste é confirmada quando observado o número de estabelecimentos formais das mesorregiões pernambucanas. A Mesorregião Metropolitana do Recife (MMR), como se espera, lidera o ranking de número de estabelecimentos formais, tanto em 1991, como em 2000, mas chama a atenção o fato de que os municípios da Mesorregião do Agreste Pernambucano, que até 1991 apresentavam 4.653 estabelecimentos formais no total, obtiveram uma taxa de crescimento desses estabelecimentos de 83,15%. Tal desenvolvimento foi centralizado principalmente em três subsetores: comércio, serviços e indústria de transformação (Gráficos 1 e 2). Vale ressaltar que tanto o comércio como a indústria de transformação são fortemente impulsionados pelo APL Têxtil e de Confecção.

Gráfico 1

Número de estabelecimentos das mesorregiões pernambucanas, com exceção da Mesorregião Metropolitana do Recife (MMR) – 1991



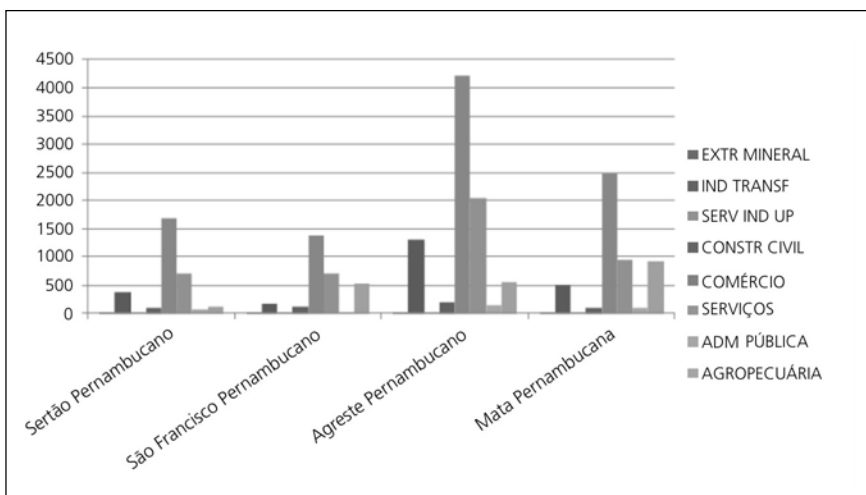
Fonte: Brasil (2010). Elaboração própria.

Extr. = extrativo; Ind transf. = indústria de transformação; serv ind up = serviços industriais de utilidade pública; constr = construção; adm = administração.

Para ambos os anos de análise, os setores que apresentaram menor crescimento nos municípios do Agreste foram os serviços industriais de utilidade pública (SERV IND UP) e o setor extrativo mineral (EXTR MINERAL).

Gráfico 2

Número de estabelecimentos das mesorregiões pernambucanas, com exceção da Mesorregião Metropolitana do Recife (MMR) – 2000



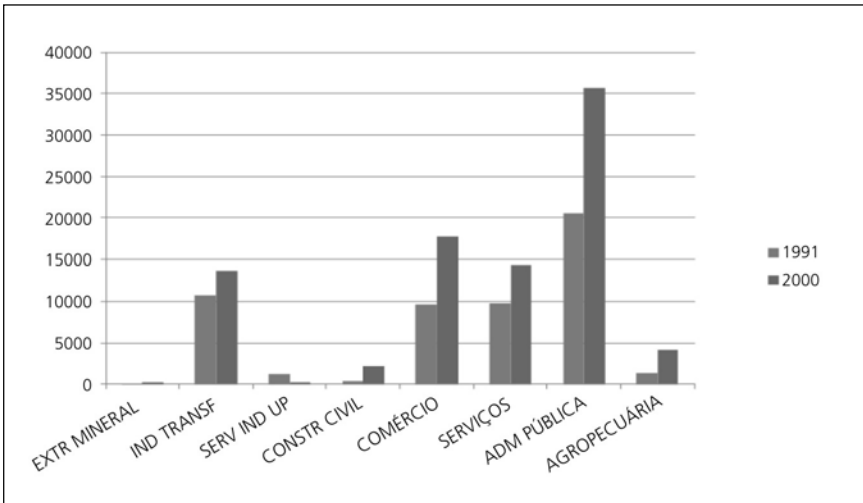
Fonte: Brasil (2010). Elaboração própria.

Extr. = extrativo; Ind transf. = indústria de transformação; serv ind up = serviços industriais de utilidade pública; constr = construção; adm = administração.

Também o número de trabalhadores formais por setores confirma o crescimento e a elevada importância dos três setores que apresentaram maior crescimento do número de empresas: comércio, serviços e indústria de transformação (Gráfico 3). Em geral, o número de trabalhadores formais no Agreste eleva-se em 50,35%, entre 1991 e 2000. Apesar de as maiores variações de tal indicador ocorrerem nos subsetores construção civil (434,1%), extração mineral (238,3%) e agropecuária (190,1%), percebe-se que, depois da administração pública, são os ramos de comércio, serviços e indústria de transformação que alocam o maior número de trabalhadores formais.

Gráfico 3

Número de trabalhadores com emprego formal nos setores do Agreste Pernambucano – 1991-2000



Fonte: Brasil (2010). Elaboração própria.

Extr. = extrativo; Ind transf. = indústria de transformação; serv ind up = serviços industriais de utilidade pública; constr = construção; adm = administração.

Resumidamente, foi constatado crescimento econômico significativo da Mesorregião do Agreste Pernambucano no período em análise. Feito isso, partiu-se para análise da pobreza nessa mesorregião. Nesta investigação sobre a pobreza, levou-se em consideração tanto a importância das disparidades individuais de renda entre pessoas como também o resultado da repartição intrafamiliar da renda de todos os membros de cada grupo familiar. Portanto, a mensuração da pobreza esteve associada aos rendimentos individuais, assim como aos rendimentos familiares *per capita*. A importância deste último tipo de rendimento está diretamente interligada à noção da “família solidária”, no sentido de que os rendimentos individuais são repartidos dentro da estrutura familiar para garantir o consumo de todos.

Assim, com base na classificação estabelecida por Rocha (2006), neste estudo, define-se como “pobre tipo I” aqueles indivíduos que possuem um nível de rendimento total inferior à linha de pobreza; “pobre tipo II”, aqueles com renda total proveniente do trabalho inferior à linha estabelecida; e “pobre tipo III”, aqueles com rendimento domiciliar *per capita* abaixo da linha de pobreza.³

³ Segue-se a mesma classificação estabelecida por Rocha (2006) para calcular os três tipos de indigência.

A importância da diferenciação do “pobre tipo II” está na possibilidade de observar o papel das transferências governamentais para a redução da pobreza, com base no diferencial da proporção de pobres pelos demais critérios (utilizando rendimento total) e pelo critério de “pobre tipo II” (com rendimento proveniente do trabalho).

A Tabela 3 permite a observação do número de indivíduos que se encontravam em situação de pobreza em Pernambuco e na Mesorregião do Agreste Pernambucano, no período de análise, pela perspectiva de Rocha (2006). Pode-se constatar que houve uma redução do número de indivíduos pobres entre 1991 e 2000 e, em contrapartida, um aumento do número de indivíduos ditos não pobres pelos três critérios analisados no Agreste Pernambucano, assim como em Pernambuco. Desse modo, a princípio, pode-se afirmar que, no geral, o crescimento econômico da mesorregião foi acompanhado de uma redução nos números gerais da pobreza.

TABELA 3
NÚMERO DE INDIVÍDUOS POBRES E NÃO POBRES (LINHAS DE POBREZA DIFERENCIADAS
PARA ESTRATO RURAL E URBANO) – PERNAMBUCO – 1991/2000

Critérios	1991			2000		
	Não Pobres	Pobres	Total*	Não Pobres	Pobres	Total*
Pernambuco						
Pobre I	2.061.947	3.325.022	5.386.969	2.987.337	3.338.715	6.326.051
Pobre II	1.729.807	605.192	2.334.999	2.063.466	584.713	2.648.179
Pobre III	2.629.501	4.498.091	7.127.592	4.090.336	3.819.268	7.909.604
Agreste Pernambucano						
Pobre I	493.726	861.031	1.354.757	733.950	836.762	1.570.712
Pobre II	415.364	203.308	618.672	476.569	269.258	745.827
Pobre III	584.944	1.233.718	1.818.662	937.031	1.060.762	1.997.793

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Elaboração própria.

* Excluindo-se os valores *missing* da amostra total.

Também foi observado o número de indivíduos em situação de indigência (Tabela 4). Dado o problema da utilização da linha de indigência de 1990, a análise de 1991 ficou subestimada. Assim, apenas se pode dizer o óbvio: em 2000, o número de indigentes era inferior à classe de não indigentes do mesmo ano, porém o número de indigentes ainda era elevado nesse ano.

TABELA 4

NÚMERO DE INDIVÍDUOS INDIGENTES E NÃO INDIGENTES (LINHAS DE INDIGÊNCIA DIFERENCIADAS PARA ESTRATO RURAL E URBANO) – PERNAMBUCO – 1991/2000

Critérios	1991*			2000		
	Não Indig.	Indigente	Total**	Não Indig.	Indigente	Total**
Pernambuco						
Indigente I	2.730.408	2.656.561	5.386.969	3.220.417	3.105.635	6.326.051
Indigente II	2.216.131	118.868	2.334.999	2.251.949	396.230	2.648.179
Indigente III	6.894.909	232.683	7.127.592	6.472.781	1.436.823	7.909.604
Agreste Pernambucano						
Indigente I	705.195	649.562	1.354.757	801.959	768.753	1.570.712
Indigente II	563.238	55.434	618.672	540.254	205.573	745.827
Indigente III	1.769.534	49.128	1.818.662	1.353.452	644.341	1.997.793

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Elaboração própria.

* Foi utilizada a linha de indigência de 1990.

** Excluindo-se os valores *missing* da amostra total.

Quando observada a pobreza nas mesorregiões pernambucanas, pode-se comparar o Agreste Pernambucano com as demais. Neste sentido, foi analisada, para cada ano, a proporção de indivíduos pobres por mesorregiões pernambucanas e estrato rural e urbano (Tabelas 5 e 6). Foi possível constatar que as proporções de pobreza diminuíram entre 1991 e 2000, com exceção do estrato rural da MMR, pelo critério: pobre tipo I e pobre tipo II. Em 1991, as maiores proporções de indivíduos pobres nas zonas urbanas estavam nas Mesorregiões da Mata Pernambucana e do Sertão Pernambucano. Este último também concentrava a maior proporção de pobres no estrato rural. Ainda em 2000, tal realidade manteve-se.

TABELA 5

PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS POBRES POR MESORREGIÕES E ESTRATO RURAL E URBANO (LINHAS DE POBREZA DIFERENCIADAS PARA ESTRATO RURAL E URBANO) – PERNAMBUCO – 1991

Critérios	Pobre I		Pobre II		Pobre III	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Sertão Pernambucano	0,70	0,70	0,41	0,49	0,71	0,80
São Francisco Pernambucano	0,63	0,61	0,26	0,33	0,62	0,66
Agreste Pernambucano	0,65	0,62	0,33	0,33	0,66	0,70
Mata Pernambucana	0,71	0,58	0,38	0,11	0,76	0,79
Metropolitana de Recife	0,57	0,55	0,15	0,06	0,51	0,56

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Elaboração própria.

Em 1991, as maiores proporções de indivíduos pobres nas zonas urbanas estavam nas mesorregiões da mata pernambucana e do sertão pernambucano. Este último também concentrava a maior proporção de pobres no estrato rural. Ainda em 2000, tal realidade mantém-se quase que inalterada. A Mesorregião do Agreste Pernambucano passa a ter a segunda maior proporção de pobres urbanos pelo critério II.

TABELA 6
 PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS POBRES POR MESORREGIÕES E ESTRATO RURAL E URBANO
 (LINHAS DE POBREZA DIFERENCIADAS PARA ESTRATO RURAL E URBANO) –
 PERNAMBUCO – 2000

Critérios	Pobre I		Pobre II		Pobre III	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Sertão Pernambucano	0,54	0,65	0,29	0,58	0,56	0,64
São Francisco Pernambucano	0,52	0,59	0,16	0,42	0,48	0,51
Agreste Pernambucano	0,49	0,60	0,24	0,53	0,50	0,58
Mata Pernambucana	0,57	0,59	0,16	0,21	0,61	0,57
Metropolitana de Recife	0,49	0,59	0,07	0,11	0,38	0,48

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Elaboração própria.

No âmbito municipal, a Tabela 7 traz um resumo dos principais resultados obtidos a respeito da proporção de indivíduos em situação de pobreza, destacando os cinco municípios com maior participação no PIB do Agreste Pernambucano. Pode-se dizer, no geral, que a redução da proporção de indivíduos pobres foi maior para os estratos urbanos. Nesse contexto, considerando o estrato urbano, percebe-se que, daqueles indivíduos que possuem algum tipo de trabalho, capaz de gerar algum nível de rendimento mensal, 0,24 deles estariam em situação de pobreza no Agreste Pernambucano, em 2000. Contudo, observando o estrato rural, percebe-se que 53% dos indivíduos encontram-se em situação de pobreza na mesorregião. É fato que o problema da pobreza, não apenas no Agreste Pernambucano, como também no Nordeste, afeta de maneira mais severa a área rural (SILVA JUNIOR; SAMPAIO, 2004). Pelo critério de pobreza II rural, ou seja, levando-se em consideração o rendimento do trabalho do indivíduo do estrato rural, todos os municípios observados na Tabela 7, assim como Pernambuco e a Mesorregião do Agreste Pernambucano, passaram por uma elevação na proporção de indivíduos pobres entre 1991 e 2000. Apenas na Mesorregião do Agreste Pernambucano, a proporção de pobres na zona rural aumentou em 64,47%. O que nos permite dizer que o recente crescimento econômico alcançado por essa mesorregião não foi suficiente para afastar os elevados níveis de pobreza, principalmente aqueles relacionados ao estrato rural.

TABELA 7

PROPORÇÃO DE INDIVÍDUOS POBRES (LINHAS DE POBREZA DIFERENCIADAS PARA ESTRATO RURAL E URBANO), POR MUNICÍPIOS DO AGRESTE – PERNAMBUCO – 1991/2000

Critérios	1991						2000					
	Pobre I		Pobre II		Pobre III		Pobre I		Pobre II		Pobre III	
Municípios do Agreste Pernambucano	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Caruaru	0,55	0,49	0,20	0,13	0,49	0,53	0,43	0,49	0,08	0,26	0,33	0,35
Garanhuns	0,63	0,66	0,28	0,38	0,59	0,74	0,50	0,62	0,15	0,62	0,45	0,63
Belo Jardim	0,65	0,61	0,30	0,28	0,68	0,77	0,50	0,57	0,25	0,48	0,51	0,57
Santa Cruz do Capibaribe	0,52	0,40	0,22	0,12	0,51	0,37	0,34	0,45	0,14	0,36	0,28	0,34
Gravatá	0,63	0,54	0,27	0,16	0,67	0,60	0,48	0,59	0,15	0,30	0,50	0,56
Outros Municípios	0,71	0,62	0,44	0,32	0,75	0,70	0,53	0,60	0,37	0,53	0,60	0,58
Agreste Pernambucano	0,65	0,62	0,33	0,33	0,66	0,70	0,49	0,60	0,24	0,53	0,50	0,58
Pernambuco	0,62	0,62	0,38	0,30	0,59	0,73	0,50	0,61	0,14	0,47	0,45	0,58

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2000). Elaboração própria.

Quando observadas as proporções para pobre tipo I e pobre tipo III, em comparação ao pobre tipo II, constata-se que poucos indivíduos possuem renda do trabalho inferior à linha de pobreza na Mesorregião do Agreste Pernambucano. Contudo, ao observar o comportamento dos três indicadores de pobreza ao longo dos anos de 1991 e 2000, observa-se que a proporção total de pobres (considerando estrato rural e urbano) pelo critério de pobreza II passou de 0,33 para 0,36, nessa mesorregião. Tal fato caracteriza um aumento de 9,86% na proporção de indivíduos pobres, quando se considera exclusivamente a renda do trabalho. Pelos critérios de pobreza I e III a proporção total reduz-se em, respectivamente, 16,18% e 21,73% no Agreste. Isto nos permite reafirmar a ineficiência do crescimento econômico na mesorregião em análise para gerar redução da pobreza; para tanto, seria necessário que o indicador de pobreza II apresentasse resultados melhores, tendo em vista que esse indicador é o que está diretamente ligado aos efeitos do crescimento econômico, na medida em que reflete o nível de rendimentos do trabalho dos indivíduos. Pode-se dizer, portanto, que a redução da pobreza na Mesorregião do Agreste Pernambucano esteve mais atrelada às transferências governamentais do que à elevação no nível de rendimentos do trabalho dos indivíduos.

Uma breve análise dos dados expostos na Tabela 7, relativos aos municípios dessa mesorregião, mostra que os de maior proporção de pobres foram Belo Jardim e Garanhuns, prevalecendo também com maiores proporções em 2000. Além disso, Caruaru foi um dos municípios com menor proporção de pobres ao longo do período.

Outra variável analisada neste estudo foi o Índice de Gini, assim como outras medidas de desigualdade, para os municípios da Mesorregião do Agreste Pernambucano (Tabela 8). Tais medidas foram obtidas para Pernambuco e para o Agreste pela média dos índices municipais. Também os indicadores de desigualdade contribuem para as dificuldades de caracterizar o crescimento econômico dessa mesorregião como potentes na diminuição da pobreza. Apesar dos indicadores positivos de crescimento econômico e de identificar-se a ocorrência de uma redução na proporção de pobres nos municípios do Agreste Pernambucano, quando observados os indicadores de desigualdade, pôde-se constatar que tal crescimento não necessariamente foi um crescimento pró-pobre, uma vez que os indicadores de desigualdade apontam para uma piora entre 1991 e 2000.

TABELA 8
INDICADORES DE DESIGUALDADE POR MUNICÍPIOS DO AGRESTE
– PERNAMBUCO – 1991/2000

Critérios	1991				2000			
	10% mais ricos / 40% mais pobres	20% mais ricos / 40% mais pobres	Índice de Gini	Índice de Theil	10% mais ricos / 40% mais pobres	20% mais ricos / 40% mais pobres	Índice de Gini	Índice de Theil
Caruaru	17,09	11,54	0,55	0,53	20,56	13,69	0,58	0,57
Garanhuns	23,69	15,66	0,61	0,67	27,82	18,72	0,62	0,65
Belo Jardim	14,27	9,89	0,52	0,46	18,72	12,63	0,56	0,52
Santa Cruz do Capibaribe	15,76	10,37	0,55	0,52	14,7	9,64	0,53	0,48
Gravatá	13,98	9,47	0,52	0,45	18,24	12,12	0,56	0,51
Agreste Pernambucano	15,74	10,61	0,53	0,49	26,74	18,12	0,59	0,55
Pernambuco	14,35	9,73	0,51	0,46	28,55	19,49	0,59	0,55

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (ca. 2003).

A concentração de renda, representada pelo Coeficiente de Gini, elevou-se entre 1991 e 2000 em diversos municípios da Mesorregião do Agreste Pernambucano; conseqüentemente, neste, o Coeficiente de Gini aumentou em 11,39%.

Conclusões

Este artigo faz uma análise da relação existente entre crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda na Mesorregião do Agreste Pernambucano, para os anos de 1991 e 2000, com enfoque em três critérios de pobreza: um considera o rendimento total individual, outro observa o rendimento total proveniente do trabalho, e o último critério considera o rendimento domiciliar *per capita*.

Em geral, pode-se dizer que o crescimento econômico dos municípios dessa mesorregião foi acompanhado por uma redução da pobreza. Como foi observado, a proporção de pobres é mais elevada quando considerados os rendimentos individuais, em comparação com a análise dos rendimentos provenientes do trabalho e rendimentos domiciliar *per capita*. Isto ocorre porque, quando se deixa de observar a família como uma “estrutura solidária” – que reparte os rendimentos individuais – e analisa-se exclusivamente o nível de rendimento individual, a proporção de pobres será mais elevada. Além disso, sabe-se que a incidência de pobreza pelos conceitos de pobre I e III, individualmente, abrange o conceito de pobre tipo II.

Vale ressaltar também que a proporção de pobres na Mesorregião do Agreste Pernambucano, por alguns critérios, permaneceu acima da proporção do estado de Pernambuco. É necessário considerar a possibilidade de superestimação das proporções de pobreza desenvolvidas nesta pesquisa, dado que a utilização dos dados do Censo Demográfico leva a um problema de superestimação da pobreza devido ao viés da subestimação dos rendimentos inerentes a tais pesquisas. Este é, porém, um problema inerente a quaisquer dados de rendas declaradas. Portanto, ainda assim, os dados de rendimentos do Censo possuem um papel de destaque nos estudos sobre pobreza. A elevada proporção de indivíduos pobres na mesorregião estudada, em comparação ao estado, é confirmada com as observações dos indicadores de desigualdade, que também se mantêm acima dos indicadores de Pernambuco e crescem entre os anos observados. Sabe-se que, para o crescimento econômico ser dito pró-pobre, faz-se necessário que beneficie a camada mais pobre da população, por meio da redução das disparidades de renda. Esta situação não ocorreu nos municípios da Mesorregião do Agreste Pernambucano no período de análise.

Uma característica do período estudado neste trabalho é a permanência de elevada incidência da pobreza na mesorregião, especialmente no que tangencia o estrato rural. O aumento de 9,86% na proporção de indivíduos pobres, quando considerados unicamente os rendimentos provenientes do trabalho, representa a ineficiência de um crescimento econômico acompanhado de elevação nas disparidades individuais de renda gerar redução da pobreza. Neste sentido, pôde-se concluir que a redução da pobreza no Agreste Pernambucano esteve mais atrelada às transferências governamentais do que à elevação no nível de rendimentos do trabalho dos indivíduos. Assim, o crescimento econômico recente da mesorregião não pode ser identificado como pró-pobre.

Referências

BARROS, R.P. de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Texto para Discussão n.º 800.

_____; MENDONÇA, R. *O impacto do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade sobre a pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. Texto para Discussão n.º 528.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.rais.gov.br>>. Acesso em: 23 out. 2010.

DULCI, J.A.; SANTOS, L.A. de F. Crescimento econômico e distribuição de renda: um recorte Latino-Americano. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE POPULAÇÃO, 3., 2008, Córdoba-Argentina. *Anais eletrônicos...* Argentina: ALAP, 2008. Disponível em: <http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2008_FINAL_304.pdf>. Acesso em: 16 maio 2011.

FAVA, V.L. *Urbanização, custo de vida e pobreza no Brasil*. São Paulo: Fipe/USP, 1984.

GONÇALVES, M.B.C.; SILVEIRA NETO, R.M. Crescimento pró-pobre nos municípios nordestinos: evidências para o período 1991-2000. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 41, p. 799-815, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico* (1991 e 2000). Rio de Janeiro, 2000. Versão CD-ROM.

_____. Coordenação de Contas Nacionais. *Contas Regionais do Brasil*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE. *Linhas de pobreza e de indigência*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.iets.org.br/>>. Acesso em: 26 set. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Ipeadata*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2010.

KAGEYAMA, A.; HOFFMANN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 79-112, jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V15-F1-S26/05-kageyama_hoffmann.pdf>. Acesso em: 13 maio 2011.

KAKWANI, N.; SON, H. *New global poverty counts*. Brasília, 2006. Working Pappers 29, International Policy Centre for Inclusive Growth. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper29.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2011.

KUZNETS, S. Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, Pittsburgh, v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.

- PESSÔA, S. de A. Existe um problema de desigualdade regional no Brasil? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. *Anais eletrônicos...* Salvador: ANPEC, 2001. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/20015174.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2010.
- ROCHA, S. *Desigualdade regional e pobreza no Brasil: a evolução – 1981/1995*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Texto para Discussão n.º 567.
- _____. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ROMÃO, M.C. *Pobreza: conceito e mensuração*. Recife: Universitária/UFPE, 1993.
- SEN, A. *Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation*. Nova York: The Clarendon Press, Oxford University Press, 1981.
- _____. Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, Oxford, v. 35, n. 1, 1983.
- _____. The economics of life and death. *Scientific American*, Canadá, v. 268, n. 4, p. 40-47, 1993.
- _____. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- _____. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA JÚNIOR, L.H.; SAMPAIO, Y.S.B. Características da pobreza rural nordestina: uma análise a partir do modelo logit de probabilidade. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 9., 2004, Fortaleza. *Anais eletrônicos...* Fortaleza: ANPEC, 2004. Disponível em: <<http://www.bancodonordeste.com.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/2004-caracteristicas.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2009.
- SILVEIRA NETO, R.M. Quão pró-pobre tem sido o crescimento econômico no Nordeste? Evidências para o período 1991-2000. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 36, p. 483-507, out./dez. 2005.
- TAQUES, F.H.; PIZA, C. de T. Crescer para distribuir ou crescer distribuindo? uma análise exploratória para os estados brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009, Foz do Iguaçu. *Anais eletrônicos...* Foz do Iguaçu: ANPEC, 2009. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2009.htm>. Acesso em: 20 set. 2010.
- THOMAS, V. *Differences in income, nutrition and poverty within Brazil*. Washington: Banco Mundial, 1982. Texto para Discussão n.º 505.

ANEXO A

TABELA 9
PRODUTO INTERNO BRUTO DOS CINCO MUNICÍPIOS COM MAIOR PARTICIPAÇÃO NO PIB DO AGRESTE
– PERNAMBUCO – 2002/2006

Municípios	PIB (mil Reais) 2002	PIB (mil Reais) 2006	Taxa de Crescimento
Caruaru	998.720,35	1.761.636,97	76,39%
Garanhuns	419.407,11	638.441,92	52,22%
Belo Jardim	219.571,06	400.447,80	82,38%
Santa Cruz do Capibaribe	168.671,40	291.949,97	73,09%
Gravatá	170.075,65	276.433,12	62,54%
Total (1)	1.976.445,56	3.368.909,77	70,45%
Demais Municípios (2)	2.854.102,88	4.597.926,20	61,10%
Agreste Pernambucano (3) [Total (1) + Total (2)]	4.830.548,44	7.966.835,97	64,93%
Total (1)/Total (3)	40,92%	42,29%	3,35%
Pernambuco	35.251.387,50	55.504.917,11	57,45%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

TABELA 10
POPULAÇÃO E PIB *PER CAPITA* PARA OS PRINCIPAIS MUNICÍPIOS DO AGRESTE – PERNAMBUCO –
2002/2006

Municípios	População		PIB <i>per capita</i>	
	2002	2006	2002	2006
Caruaru	265.104	283.152	3.767,28	6.221,52
Garanhuns	121.887	128.398	3.440,95	4.972,37
Belo Jardim	71.007	74.640	3.092,25	5.365,06
Santa Cruz do Capibaribe	64.998	74.359	2.595,02	3.926,22
Gravatá	68.935	71.551	2.467,19	3.863,44
Total (1)	591.931	632.100	15.362,69	24.348,61
Demais Municípios	1.452.302	1.491.381	126.055,66	199.620,11
Agreste Pernambucano	2.044.233	2.113.481	141.418,35	223.968,72

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010).

APÊNDICE A

TABELA 11
PIB DAS MESORREGIÕES EM VALORES DE 2000 (R\$ MIL)
– PERNAMBUCO – 1985/1996/1989/2000

Mesorregiões de Pernambuco	1985	1996	1999	2000
Sertão Pernambucano	1.040.416,98	1.004.615,49	1.470.167,62	1.493.142,39
São Francisco Pernambucano	691.642,99	844.164,93	1.395.440,10	1.418.641,69
Agreste Pernambucano	2.652.969,23	2.617.309,71	3.611.759,40	3.704.438,03
Mata Pernambucana	3.088.321,24	2.125.850,73	2.649.368,27	2.662.528,35
Metropolitana de Recife	13.155.494,67	18.004.490,52	17.288.964,96	17.680.361,92
Pernambuco	20.628.845,12	24.596.431,39	26.415.700,35	26.959.112,38

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). Elaboração própria.

6 DESAFIOS DE HARMONIZAÇÃO ENTRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO E A PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO AGRESTE PERNAMBUCANO

Monaliza de Oliveira Ferreira*

Klebson Humberto de Lucena Moura**

Luiz Honorato da Silva Júnior***

Resumo

A harmonia desejada entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente apresenta grandes desafios, especialmente no Agreste Pernambucano, Região Nordeste do Brasil, em consequência do desenvolvimento não sustentável que tem como resultados a poluição de rios e a má destinação dada aos resíduos sólidos gerados, entre outros problemas ambientais. O objetivo deste trabalho é discutir a relação existente entre a economia e o meio ambiente na Mesorregião do Agreste Pernambucano. Trata-se de pesquisa exploratória com base em dados expostos nas fontes consultadas. Os resultados apontam que, nessa mesorregião nordestina, os recursos hídricos naturais são escassos; os problemas causados pela degradação ambiental estão refletidos nas alterações nas condições de vida, nas mudanças na paisagem e na atividade econômica; a Agenda 21 para o desenvolvimento sustentável foi significativa, ao incentivar o início de um novo padrão de desenvolvimento; a expansão industrial motivou o estabelecimento de novas relações no espaço produtivo; o avanço industrial e o conseqüente progresso econômico trouxeram alguns problemas ambientais, especialmente representados pela poluição gerada pelas lavanderias nos três principais municípios do Polo de Confecções do Agreste; a distribuição dos recursos do ICMS Socioambiental tem melhorado o desempenho de muitos municípios dessa mesorregião. Conclui-se que, a despeito de o ICMS Socioambiental apresentar-se como uma importante política para a gestão dos recursos ambientais da região, o poder público, principal ator na tarefa de garantir proteção ambiental, ainda não conseguiu atender às demandas crescentes que a viabilizem.

Palavras-chave: Crescimento econômico. Preservação ambiental. Agreste Pernambucano.

* Doutora em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (PIMES/UFPE). Professora Adjunta do Núcleo de Gestão do Centro Acadêmico do Agreste (CAA/UFPE). Membro do Grupo de Pesquisa em Economia Aplicada e Desenvolvimento Sustentável (GPEAD). monaliza.ferr@gmail.com

** Bacharel em Economia pelo (CAA/UFPE). Mestrando em Economia pelo PIMES/UFPE. Membro do GPEAD.

*** Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Adjunto do Núcleo de Gestão (CAA/UFPE). Membro do GPEAD. lula_honorato@hotmail.com

Abstract

The harmony desired between economic growth and environmental preservation face great challenges. This is most evident in the Agreste, a dry area of the Northeast region of the State of Pernambuco, Brazil, consequence of non-sustainable development which results in pollution of rivers and bad solid waste disposal, among other environmental issues. This study aims at to discuss the relation between economy and environment in the region. It is an exploratory study based on data from researched sources. Results show that in this Northeastern region natural hydric resources are scarce; problems caused by environmental degradation reflect on life conditions alteration, on landscape and economic activity changes; the Agenda 21 for sustainable development was significant in order to promote the start of a new development pattern; industrial expansion motivated the establishment of new productive space relations; industrial advance and the consequent economic progress brought along some environmental issues, specially represented by pollution due to laundry mats located in the three main municipalities of the Agreste Region's Clothing Pole; distribution of resources from Socio-environmental ICMS tax collection have improved the development of many cities in this region. It is concluded that socio-environmental ICMS is an important tool in order to manage environmental regional resources. Public authorities, the main agents in this task, have not yet been able to attend the increasing demand that enabled such facts.

Keywords: Economic growth. Environmental preservation. Agreste region.

Caracterização dos recursos naturais e ambiente institucional no Agreste Pernambucano

A relação entre a dinâmica demográfica e a mudança ambiental é uma preocupação antiga da humanidade, mas a urgência do progresso econômico não admitiu o ritmo confortável de adequação do meio ambiente ao crescimento econômico. No Brasil, o desenvolvimentismo que marcou o período do milagre econômico, notadamente nos anos sessenta e início dos anos setenta, negligenciou aspectos e preocupações ambientais. Como consequência desse rápido crescimento demográfico no país, o seu tamanho o tornou um alvo da preocupação internacional. Em 1972, a Conferência das Organizações das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, junto com o Relatório do Clube de Roma,¹ foram marcos importantes, ao debater questões sobre o desenvolvimento econômico, também em países menos desenvolvidos, e relacioná-los a preocupações com a base de recursos naturais. Tais preocupações, entretanto, não tiveram ressonância imediata no Brasil (HOGAN, 2000).

Apenas em 1992, pode-se dizer que o tema tornou-se pauta recorrente nas discussões acadêmicas e da própria sociedade, com a II Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro. Além disso, a aplicação da teoria econômica aos problemas gerados pelo excesso de uso dos recursos naturais, a chamada Economia do Meio Ambiente, ainda é uma área de estudo relativamente recente no país. No entanto, a crescente importância do tema ambiental na pauta das políticas públicas levou o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a incluir um suplemento especial sobre “meio ambiente” na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Perfil dos Municípios Brasileiros, em 2002. Dessa forma, os dados utilizados para a caracterização dos recursos naturais e ambiente institucional dos municípios do Agreste Pernambucano, analisados nesta seção, são oriundos do banco de dados dessa pesquisa.

Um dos principais indicadores da crescente preocupação com relação ao meio ambiente é o surgimento de secretarias específicas. No entanto, em geral, os municípios menores não possuem condições para estruturar essas secretarias. Como se pode observar na Tabela 1, a maioria dos municípios do Agreste não possuía secretaria do meio ambiente, mas 85,9% deles possuíam órgão similar (61 municípios). Se a existência de secretaria ou órgão similar indica preocupação dos gestores públicos com a questão ambiental, a presença de conselhos ambientais demonstra o interesse da sociedade civil pelo assunto. Já que esses

¹ Organização não-governamental, fundada em 1968, composta por economistas, industriais, chefes políticos e cientistas de várias áreas, que escreveram o Relatório do Clube de Roma, intitulado *Limites do crescimento*, por ocasião da Conferência das Nações Unidas, em 1972.

conselhos constituem um dos espaços de participação social, negociação de demandas/interesses e mediação de conflitos, que se vem consolidando num conjunto expressivo de municípios brasileiros, esse fórum tornou-se conhecido pela designação de Conselho Municipal de Meio Ambiente (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002).

TABELA 1
DADOS INSTITUCIONAIS SOBRE MEIO AMBIENTE E PERCENTAGEM DO TOTAL DE MUNICÍPIOS, POR
MICRORREGIÃO DO AGRESTE – PERNAMBUCO – 2002

Microrregiões	Dados institucionais		
	Secretaria de Meio Ambiente	Órgão similar	Conselho Ambiental
Vale do Ipanema	0,00	100	0,00
Vale do Ipojuca	6,25	87,5	18,8
Alto Capibaribe	0,00	100	33,3
Garanhuns	10,2	57,9	15,8
Brejo Pernambucano	0,00	100	9,10
Médio Capibaribe	0,00	100	20,0
Agreste Pernambucano	4,20	85,9	19,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002). Elaboração própria.

Com a constatação da presença de órgãos relacionados ao tema do meio ambiente, sejam de caráter consultivo, normativo ou mesmo deliberativo, surge outra questão: Como esses órgãos atuam no município? Uma possível resposta perpassa pela instauração de mecanismos de gestão ambiental, tais como controle da poluição do ar, recursos hídricos, florestais, do solo, licenciatura ambiental, entre outros.

Na Tabela 2, vê-se que a política mais presente com relação a recursos naturais no Agreste Pernambucano era a de recursos hídricos, com 4,2% dos municípios apresentando esse tipo de gestão. Essa constatação é justificável, em razão da escassez desse recurso na Mesorregião. Com relação às microrregiões, a de Garanhuns é a que mais apresenta algum tipo de gestão ambiental, não possuindo mecanismo de gestão apenas para questões referentes à poluição do ar. De outro lado, a Microrregião do Alto Capibaribe destaca-se por não apresentar nenhuma dessas ações de gestão ambiental em nenhum de seus municípios.

TABELA 2
 PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS DO AGRESTE COM MECANISMO DE GESTÃO AMBIENTAL,
 POR MICRORREGIÕES – PERNAMBUCO – 2002

Microrregiões	Gestão ambiental				
	Poluição do ar	Recursos hídricos	Recursos florestais	Recursos do solo	Licenciatura ambiental
Vale do Ipanema	0,00	0,00	16,7	0,00	0,00
Vale do Ipojuca	0,00	6,25	0,00	0,00	6,25
Alto Capibaribe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Garanhuns	0,00	10,5	5,26	5,26	5,26
Brejo Pernambucano	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Médio Capibaribe	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Agreste	0,00	4,20	2,80	1,40	2,80

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002). Elaboração própria.

A despeito dessa ausência de regulamentação formal, entre 2001 e 2002, muitos municípios iniciaram um processo de um novo padrão de desenvolvimento, representado pela Agenda 21.² O percentual de municípios que iniciaram a Agenda 21 é expressivo em algumas microrregiões, como na de Garanhuns e no Médio Capibaribe. No entanto, apenas 56,3% dos municípios do Agreste Pernambucano iniciaram esse programa (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002).

A extensão dos problemas causados pela degradação ambiental no Agreste Pernambucano pode ser percebida pelas alterações nas condições de vida ou nas mudanças na paisagem. No Agreste, esse percentual corresponde a 83,1% e 66,2%, respectivamente. Ou seja, a maioria dos municípios declarou-se atingida por problemas ambientais (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002).

Os impactos de mudanças ambientais não se restringem às condições de vida da população e à paisagem. A própria atividade econômica, que causa alterações ambientais, também é impactada por elas. No Agreste Pernambucano, a atividade econômica mais afetada foi a agricultura, com 67,6% dos municípios com algum tipo de degradação. Com relação à pecuária, 52,1% dos municípios foram afetados. A Tabela 3 mostra o percentual de municípios afetados por microrregião do Agreste. As microrregiões mais afetadas foram o Vale do Ipanema, com 100% de municípios afetados tanto na agricultura como na pecuária; seguido do Vale do Ipojuca, com 81,6% e 56,3% de municípios afetados no setor agrícola e pecuário, respectivamente.

² A Agenda 21 brasileira e também as Agendas 21 dos municípios são instrumentos de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável. Foram construídas com base nas diretrizes da Agenda 21 Global, resultante da II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco92.

TABELA 3

PERCENTUAL DOS MUNICÍPIOS QUE DECLARARAM TER A AGRICULTURA OU A PECUÁRIA AFETADAS POR DEGRADAÇÃO AMBIENTAL, POR MICRORREGIÃO – PERNAMBUCO – 2002

Microrregiões	Agricultura	Pecuária
Vale do Ipanema	100	100
Vale do Ipojuca	81,6	56,3
Alto Capibaribe	55,6	22,2
Garanhuns	68,4	57,9
Brejo Pernambucano	45,5	36,4
Médio Capibaribe	60,0	50,0
Agreste Pernambucano	67,6	52,1

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002). Elaboração própria.

Apenas saber que o município está sendo afetado por degradações ambientais não é suficiente para tirar conclusões mais específicas e sugerir políticas públicas focalizadas. Nesse sentido, o questionário do suplemento sobre meio ambiente para o perfil dos municípios brasileiros do IBGE (2002) também perguntou aos gestores quais eram as principais degradações ambientais que afetavam as atividades agropecuárias. Os resultados para o Agreste Pernambucano e para as microrregiões podem ser observados na Tabela 4, na qual se pode observar que a principal degradação ambiental que afeta a agricultura resulta da escassez de água (46,5% de municípios afetados); seguida de esgotamento do solo (32,4%) e da existência de pragas (29,6%).

TABELA 4

PRINCIPAIS CAUSAS DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL QUE AFETA A AGRICULTURA NOS MUNICÍPIOS DO AGRESTE, POR MICRORREGIÃO (%) – PERNAMBUCO – 2002

Microrregiões	Agricultura afetada por									
	Extração mineral	Compactação do solo	Erosão do solo	Esgotamento do solo	Escassez de água	Poliuição da água	Desertificação	Pragas	Salinidade	Outras
Vale do Ipanema	0,0	33,3	66,7	0,0	100	0,0	16,7	0,0	0,0	0,0
Vale do Ipojuca	0,0	6,3	0,0	37,5	50,0	12,5	6,3	31,3	18,0	0,0
Alto Capibaribe	0,0	0,0	0,0	11,1	0,0	0,0	11,1	44,4	11,1	0,0
Garanhuns	0,0	5,3	15,8	36,8	63,2	10,5	0,0	21,1	5,3	0,0
Brejo Pernambucano	0,0	9,0	27,3	45,5	36,7	0,0	0,0	36,7	9,0	0,0
Médio Capibaribe	0,0	10,0	30,0	40,0	30,0	20,0	30,0	40,0	30,0	10,0
Agreste Pernambucano	0,0	8,5	18,3	32,4	46,5	8,50	8,5	29,6	12,7	1,4

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002). Elaboração própria.

Na análise por microrregiões, tendo como base a Tabela 5, a exemplo do que ocorre com a agricultura, a pecuária também é afetada de maneira heterogênea entre as microrregiões, sendo a escassez de água a única causa constante. No Vale do Ipanema e em Garanhuns, esgotamento do solo e poluição da água tornaram-se as causas mais expressivas; no Vale do Ipojuca, assim como no Médio Capibaribe, o processo de desertificação afeta consideravelmente a pecuária, com 6,25% e 20% dos municípios afetados, respectivamente, nessas microrregiões.

TABELA 5
PRINCIPAIS CAUSAS DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL QUE AFETA A PECUÁRIA NOS MUNICÍPIOS DO
AGRESTE POR MICRORREGIÃO (%) – PERNAMBUCO – 2002

Microrregiões	Pecuária prejudicada por				
	Esgotamento do solo	Escassez de água	Poluição da água	Desertificação	Outras causas
Vale do Ipanema	16,70	100	16,70	0,00	0,00
Vale do Ipojuca	6,25	56,3	0,00	6,25	6,25
Alto Capibaribe	0,00	11,1	11,10	0,00	0,00
Garanhuns	10,50	47,4	10,50	0,00	0,00
Brejo Pernambucano	0,00	36,4	0,00	0,00	9,09
Médio Capibaribe	30,00	40,0	10,00	20,00	0,00
Agreste Pernambucano	9,90	46,5	7,00	4,20	2,80

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002). Elaboração própria.

Os principais tipos de controle de recursos hídricos são o melhoramento de esgoto e a melhoria no abastecimento, com 77,5% e 63,4% dos municípios apresentando esses tipos de controle, respectivamente. Contudo, existem microrregiões que não apresentaram nenhum tipo de controle de recursos hídricos, como a microrregião do Médio Capibaribe. As regiões do Vale do Ipojuca e de Garanhuns são as que mais apresentaram controle dos tipos mencionados (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002).

Com relação aos controles dos recursos florestais, foram elencados também três tipos: contenção de encostas, combate a queimadas e controle de desmatamento. O primeiro é pouco representativo no Agreste Pernambucano (1,4% dos municípios). A prática mais utilizada refere-se ao controle de desmatamento (12,7%), segundo os dados do IBGE (2002).

A leitura dos dados revela que os controles de recursos do solo mais comuns são os incentivos à agricultura orgânica e práticas de desenvolvimento sustentável, presentes em 44,3% e 54,9% dos municípios da mesorregião, respectivamente. Os tipos menos praticados no Agreste Pernambucano consistem no controle de salinização, recuperação de áreas degradadas e combate à desertificação (1,4% em cada caso), conforme IBGE (2002).

Um indicador da consciência ambiental em um município pode ser o número de unidades de conservação existente.³ Então, considerando os dados analisados para o Agreste Pernambucano, infere-se que a consciência ambiental ainda é pequena, pois, a despeito do número considerável de unidades de conservação no Agreste, estas se encontravam concentradas em poucos municípios, conforme se detalha na Tabela 7, em seção posterior. As unidades de conservação do Vale do Ipojuca, por exemplo, encontravam-se em apenas dois municípios, não obstante a microrregião possuir dezesseis municípios. Das oito unidades de conservação da microrregião, sete encontravam-se no município de Bezerros e uma em Gravatá. Ainda mais concentradas eram as unidades de conservação do Brejo Pernambucano – todas as dez ficavam no município de Bonito – e também na microrregião de Garanhuns, onde as quatro unidades pertenciam ao município de Garanhuns (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2002).

Expansão industrial e as novas relações no espaço produtivo

A história da industrialização mundial evidencia o papel preponderante do desenvolvimento tecnológico no processo de mudanças radicais que se deram com o progresso econômico acelerado. É bem provável que o crescimento, baseado no uso intensivo de matérias-primas e energia, tenha aumentado a velocidade de utilização dos recursos naturais. Além da utilização intensiva desses recursos, os resíduos dos processos produtivos resultaram no excesso de acúmulo de poluentes sobre o meio ambiente. Pode-se perceber, portanto, um *trade-off* entre crescimento econômico e conservação do meio ambiente. Se, por um lado, o crescimento econômico possibilitou a melhoria no bem-estar dos indivíduos, por outro, agravou as condições ambientais, causando danos à qualidade do meio ambiente – poluição do ar e das águas, queimadas, desmatamento (LUSTOSA, 2010).

Alguns eventos recentes motivaram a intervenção pública e formulação de normas ambientais. Episódios críticos de intervenções térmicas em Donora, Pensilvânia, em 1948, e em Londres (duas mil pessoas morreram), em 1952, inspiraram a legislação sobre a poluição do ar nos Estados Unidos e na Inglaterra dos anos sessenta. O envenenamento da Baía de Minamata, no Japão (causado pelo derramamento de mercúrio), chocou o mundo em 1956 e contribuiu para o controle mais rígido de resíduos industriais. Nos anos setenta e oitenta, as nuvens tóxicas de Love Canal, nos EUA, em 1977, e a explosão nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, em 1986, mais uma vez chocou a humanidade, revelando a fúria do meio ambiente em resposta às intervenções do homem na natureza. Essas

³ O Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002 (BRASIL, 2002), regulamenta artigos da Lei n.º 9.985, de 28 de julho de 2000 (BRASIL, 2000), que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

consequências do modo industrial de vida dos países ricos inspiraram as primeiras manifestações da consciência ambiental contemporânea (HOGAN, 2000).

Mais recentemente, as enchentes e ondas de calor na Europa, em 2002 e 2003; o Furacão Catarina no Brasil, em 2001; os furacões no Atlântico Tropical Norte (Katrina, Rita, Wilma, entre outros); as secas em regiões atípicas brasileiras – Sudeste em 2001; Sul em 2004, 2005 e 2006; e Amazônia em 2005. Todos esses fenômenos são consequências da variabilidade natural do clima; das mudanças no uso da terra, causadas pelo desmatamento e processo de urbanização; do aumento da concentração de gases de efeito estufa e aerossóis na atmosfera (MARENGO, 2006).

Se, de um lado, o setor industrial é o que mais agride o meio ambiente, de outro, novas tecnologias e/ou usos alternativos dos recursos possibilitam uma solução parcial para o problema, haja vista as crises do petróleo da década de 1970, que ensejaram o surgimento de outros recursos como alternativas de substituição parcial dessa fonte energética.

No Brasil, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biocombustíveis (PNPB) antecipou metas e hoje já trabalha com 8% de biocombustível vegetal misturado ao diesel (biodiesel), sendo utilizado por toda a frota nacional. Há projetos de aumentar a obrigatoriedade da percentagem para 10% e um projeto de lei tramita no Congresso Nacional, sugerindo a obrigatoriedade de 20% de óleo vegetal misturado ao diesel para as frotas de ônibus que circulam nas metrópoles brasileiras, uma ação impensável há alguns anos. O avanço no setor é tanto que o Brasil já figura entre aqueles países de vanguarda no mundo. Em 2008, ficou atrás da Alemanha, Estados Unidos e França no *ranking* internacional de produção de biocombustível (UM HORIZONTE..., 2009).

Para além das políticas públicas adotadas em favor da proteção ambiental, tem-se a evidência cada vez maior da pressão dos *stakeholders*⁴ sobre as firmas poluentes. Essa pressão inicia-se com as populações circunvizinhas dos empreendimentos industriais contaminadores, mas também incorpora a sociedade civil organizada – Organizações não governamentais (ONGs) –, ambientalistas e defensores dos direitos humanos (LUSTOSA, 2010). Obviamente, quanto mais organizada a sociedade, maior a participação e cobrança desses *stakeholders*. Isso fica mais evidente nas grandes metrópoles e em países mais desenvolvidos.

A depredação ambiental é mais intensa na produção de bens e serviços do que no consumo. Mas a literatura sobre meio ambiente aponta para a importância de mudanças no padrão de consumo dos indivíduos como uma etapa

⁴ Expressão inglesa que significa grupos de pessoas ou organizações cujos interesses afetam ou são afetados por um projeto ou por uma ideia, ou ainda pelos objetivos e/ou resultados de uma organização.

fundamental no processo de busca de maior proteção ambiental. Nesse sentido, seriam somente os ricos os vilões da devastação do meio ambiente?

Alguns estudos sobre economia do meio ambiente relacionam pobreza e degradação ambiental. O estudo de Moretto e Schons (2007) relaciona indicadores sociais (pobreza, renda, educação) e ambientais (saneamento, coleta de lixo e tratamento de água). Nesse artigo, os autores verificaram que variáveis como renda média do chefe de família estavam positivamente relacionadas a variáveis como número de pessoas com coleta de lixo, número de pessoas com acesso a água potável e tratamento adequado do esgoto. Por fim, concluíram que a condição de pobreza da população está relacionada fortemente com os principais indicadores de sustentabilidade ambiental.

As informações da pesquisa intitulada *Informações Básicas Municipais* (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008) permitiram verificar-se que a incidência de impactos ambientais nos estados do Nordeste e Centro-Sul brasileiros é distinta. Se, por um lado, os estados do Centro-Sul apresentaram mais impactos do tipo “assoreamento de corpo d’água” e “escassez do recurso água”, os estados do Nordeste apresentaram maiores problemas ambientais vinculados a “desmatamento” e “escassez do recurso água”,⁵ problemas associados a baixo custo marginal do solo e características naturais da região. Vê-se, portanto, que a questão da água parece ser um problema comum às várias regiões brasileiras, independente do nível de renda delas. Obviamente, a magnitude do impacto não está sendo avaliada neste estudo e, sendo assim, as conclusões não são definitivas.

Do ponto de vista da intervenção do Estado relativamente às consequências do processo industrial sobre o meio ambiente, pode-se considerar que houve um avanço importante. O controle, tratamento e monitoramento de emissões e efluentes industriais podem ser considerados como uma exigência tanto da legislação ambiental – instituídos pela Resolução n.º 001/86, tem-se o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório do Meio Ambiente (RIMA) –, quanto das pressões dos *stakeholders*. Contudo, há uma longa trajetória a ser percorrida entre atendimento à legislação e inexistência de impactos ambientais negativos (COSTA, 2000).

Quanto ao enfrentamento das questões ambientais urbanas, a concentração da indústria e o adensamento do espaço urbano, por um lado, implica em problemas, como esgoto e lixo, tornando-os mais graves à medida que a indústria expande-se; por outro, tende a envolver um número mais restrito de municípios, com a tendência ao aumento da responsabilidade sobre a gestão do meio ambiente urbano (COSTA, 2000).

⁵ Quanto à contaminação do solo, poluição do ar, degradação de áreas legalmente protegidas e alteração das paisagens, não há registro para as regiões selecionadas; pode-se concluir que não são observadas com maior frequência no meio ambiente dessas localidades.

Produção industrial e meio ambiente no Agreste Pernambucano

A industrialização sempre foi importante para a região e até hoje é responsável pelo sucesso econômico local.⁶ No entanto, esse avanço industrial e o conseqüente progresso econômico trouxeram alguns problemas ambientais para a mesorregião, especialmente representados pela poluição gerada pelas lavanderias nos três principais municípios do Polo de Confecções do Agreste: Toritama, Caruaru e Santa Cruz do Capibaribe.

Na mesorregião, os córregos e rios que cortam a cidade são utilizados pela população como depósitos de lixo. Os rios acabam tornando-se depositários de restos de borrachas e sacos plásticos, além dos resíduos da produção de confecção (fibras e pequenos pedaços de tecido e cinzas provenientes das caldeiras das lavanderias). No lixão, além do lixo domiciliar, também são depositados os resíduos industriais provenientes das lavanderias que, após passar pelo sistema de tratamento, são transformados em resíduos sólidos (pedras azuis), como coloca Oliveira (2007).

Figura 1

Resíduo da produção de jeans, descartado à margem do Rio Capibaribe – Pernambuco



Fonte: Oliveira (2007, p. 63).

⁶ O Produto Interno Bruto (PIB) da mesorregião do Agreste Pernambucano tem se destacado relativamente às outras mesorregiões do estado.

Segundo Silva, Barros e Rezende (2005), o destino final de 70% dos efluentes em Toritama vai para a rede fluvial, sendo 16% dos resíduos jogados a céu aberto; já em Caruaru, consoante Silva et al. (2010), 64% dos resíduos industriais das lavanderias têm como destino final o lixão municipal, enquanto 23% dos resíduos são despejados nos aterros (Figuras 2 e 3). É importante salientar que a primeira foto foi tirada em 2004, em Toritama; e a segunda, em 2010, em Caruaru. Ainda que se trate de cidades distintas dentro da mesorregião, isso revela que as condições ambientais na região não têm melhorado ao longo do tempo, mesmo com a assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)⁷ por parte dos proprietários de lavanderias, em 2003 (Toritama) e 2004 (Caruaru).

Figura 2

Efluente de lavanderia no município de Toritama

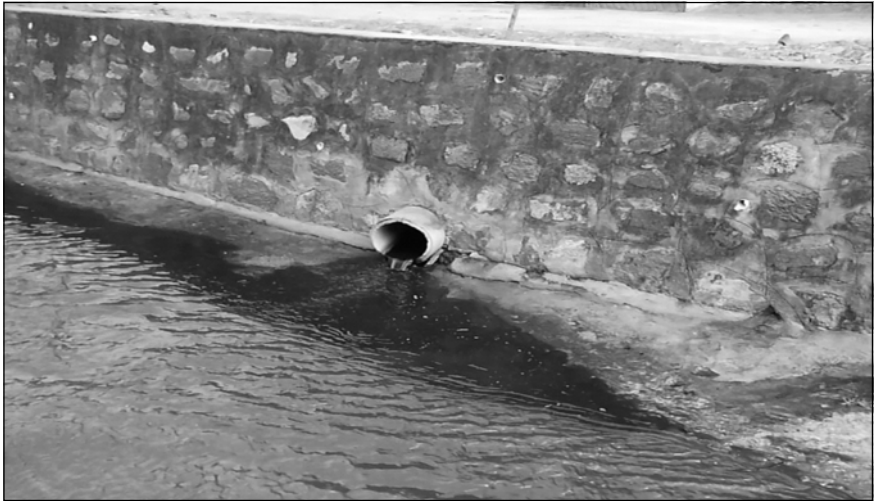


Fonte: Oliveira (2007, p. 38).

⁷ O Ministério Público Estadual interveio, por meio de audiência pública, convocando os proprietários das lavanderias, fazendo-os comprometerem-se a mudar de postura diante dos efeitos negativos da produção industrial sobre o meio ambiente no Agreste Pernambucano (DUARTE, 2006).

Figura 3

Efluente de lavanderia no município de Caruaru

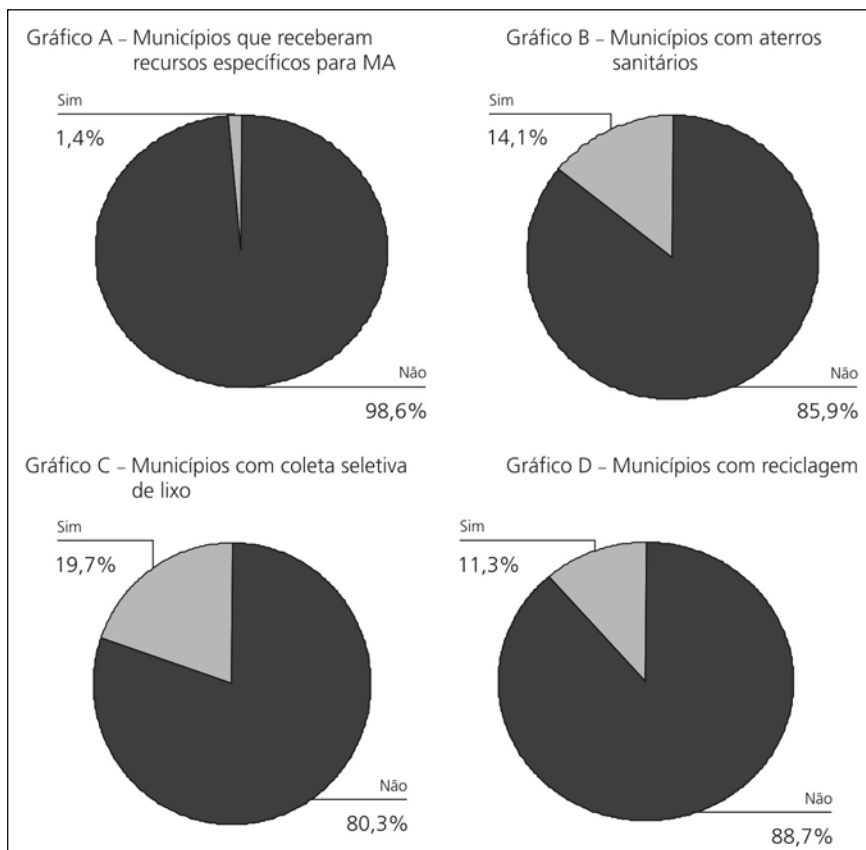


Fonte: Silva et al. (2010, p. 15).

A contaminação das águas, do ar, dos solos e subsolos com resíduos sólidos e líquidos constitui o principal problema ambiental dos municípios brasileiros. Obviamente, a depender da vocação econômica local, industrial ou não, e também do tipo de indústria (siderurgia tem alto potencial poluidor), os problemas ambientais serão mais ou menos impactantes nas condições de vida da população. No Agreste Pernambucano, sabidamente com vocação industrial, os problemas são acentuados pela falta de compreensão ou consciência dos atores envolvidos no processo poluidor. A Figura 4 é autoexplicativa e evidencia tal problemática.

Figura 4

Principais problemas ambientais no Agreste Pernambucano



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2002). Elaboração própria.

Contudo, há de se considerar que qualidade ambiental também incorpora elementos de qualidade de vida que vão além das características referentes aos recursos naturais e aos impactos do excesso de seu uso. Nesse sentido, convém observar que os resultados do índice de sustentabilidade urbana para os municípios pernambucanos⁸ colocam Toritama, Santa Cruz do Capibaribe e Caruaru em posição privilegiada.

⁸ O índice de sustentabilidade urbana é composto por quatro índices temáticos: índice de qualidade do sistema ambiental local; índice de qualidade de vida; índice de redução de impacto das atividades realizadas pelo homem sobre natureza; e índice de capacidade política e institucional de intervenção sobre o meio ambiente. Mais detalhes, cf. Moura e Ferreira (2010).

Políticas de incentivo à proteção e a conservação ambiental: o ICMS socioambiental e os benefícios para o Agreste Pernambucano

Muitos são os problemas ambientais observados no mundo contemporâneo e sabe-se que as soluções governamentais não conseguem eliminá-los totalmente. As leis de proteção dos ativos ambientais, vistas como soluções convencionais para problemas ambientais (abordagem comando-e-controle), encontram sérios problemas alocativos que redundam em ineficiências.

Governos em todo o mundo usam múltiplos instrumentos de política com a finalidade de reduzir os riscos ambientais, alguns mais bem-sucedidos do que outros. Esses instrumentos vão desde normas que controlam diretamente as atividades dos poluidores até programas de incentivo que utilizam as forças do mercado e o mecanismo de preços para alcançar um meio ambiente melhor.

Embora se saiba que o mercado falha na correção de problemas ambientais, os incentivos econômicos podem trazer resultados sociais bastante interessantes. A abordagem de mercado, diferente dos instrumentos tradicionais de comando-e-controle, utiliza o preço ou outras variáveis econômicas para prover incentivos à conservação ambiental.

Com a finalidade de se criar um mecanismo eficiente, capaz de remunerar o custo de oportunidade que os municípios têm na manutenção de ativos ambientais em detrimento de atividades econômicas ortodoxas, foi criado o ICMS ecológico. Surgiu pioneiramente no estado do Paraná em 1991, como uma tentativa de proteger e conservar o meio ambiente, por meio de um instrumento econômico que busca compensar e recompensar municípios que atendam a princípios ambientais. Não se trata de um novo imposto, apenas estabelece novos critérios de distribuição do imposto já arrecadado.

O Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), transferido dos estados, é o mais importante para a grande maioria dos municípios, especialmente aqueles mais pobres. No caso de Pernambuco, o ICMS representa o principal imposto de titularidade estadual, representando aproximadamente 90% da receita tributária do estado (PERNAMBUCO, 2000, 2003). Entretanto, em sua concepção original, não existem critérios associados à eficiência nos gastos, nem competição entre os municípios por maiores parcelas no repasse do imposto. Nesse contexto, surge um novo desenho para as transferências desse importante imposto: o ICMS Socioambiental.

O que se buscou com a criação do ICMS Socioambiental foi o incentivo a uma saudável competição por recursos entre os municípios, ao conceder maior parcela desse imposto a quem protege, conserva e investe na conservação ambiental, na saúde e na educação de seus municípes. Logo, a implantação

dessa política visa, entre outras coisas, estimular a adoção de empreendimentos que conservem o meio ambiente e promovam o bem-estar socioeconômico (PERNAMBUCO, 2006).

A Constituição Federal de 1988, no Artigo 158, permitiu aos estados definirem, com legislação específica, parte dos critérios para o repasse de recursos do ICMS a que os municípios têm direito. O referido artigo constitucional determina que 75% das receitas do ICMS sejam apropriadas pelos estados, sendo os 25% restantes destinados aos municípios. Dos 25% de destinação municipal, pelo menos 18,75% são repartidos de acordo com legislação federal, segundo a contribuição do município ao valor adicionado fiscal, enquanto o restante, ou seja, 6,25% (25% da quota-parte dos municípios) são distribuídos segundo critérios definidos pela legislação de cada estado, portanto sob critério discricionário de cada estado.

Em Pernambuco, do ponto de vista ambiental, recebem essa compensação aqueles municípios que implementaram sistemas de tratamento de resíduos urbanos (e a consequente extinção dos lixões), assim como aqueles que mantêm unidades de conservação em seus limites territoriais. A referida política procura estimular os municípios a adotarem ações que visem à manutenção dos remanescentes florestais, a diversidade biológica e a qualidade ambiental dos mananciais, nas áreas já reconhecidas pelos poderes públicos federais, estaduais e municipais. Além disso, os repasses estimulam o surgimento de novas unidades de conservação em municípios com pouca ou nenhuma proteção legal dos remanescentes, como aqueles localizados na região do Semiárido, que integram o bioma caatinga, rico em biodiversidade, mas extremamente ameaçado pelo desmatamento e queimadas (SILVA JÚNIOR et al., 2010).

O ICMS socioambiental tem representado ainda um instrumento de compensação ao custo de oportunidade que alguns municípios têm em abdicar das atividades econômicas tradicionais que produziram riqueza e bem-estar, mas que, em contrapartida, por razões intrínsecas ao processo produtivo, degradariam e poluiriam o meio ambiente. Trata-se, portanto, de uma compensação àqueles municípios que têm se empenhado em manter e melhorar a qualidade ambiental.

A Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, que instituiu o ICMS socioambiental no estado de Pernambuco, também redefiniu os critérios de distribuição de parte dos recursos financeiros do ICMS que cabe aos municípios, de que tratava o artigo 2.º da lei, considerando aspectos socioambientais, conforme critérios que possibilitassem a melhoria das condições de saúde, educação, meio ambiente e aumento da receita tributária própria, os chamados aspectos socioambientais (PERNAMBUCO, 1990)⁹.

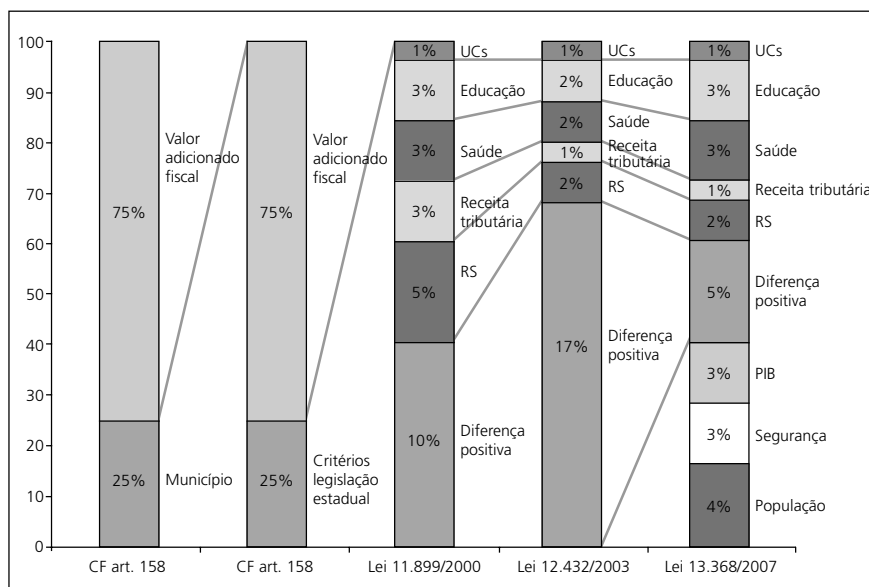
⁹ Em Pernambuco, o Decreto n.º 23.473, de 10 de agosto de 2001, regulamenta os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos Municípios, relativos aos aspectos socioambientais de que trata o inciso III do artigo 2º da Lei n.º 10.489/1990; a Lei n.º 13.368, de 14 de dezembro 2007, ajusta critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos municípios, nos termos da Lei n.º 10.489/1990.

Pode-se ainda mencionar como benefícios da implantação do ICMS socioambiental no estado de Pernambuco o fato de que ele se constitui em uma nova fonte complementar de recursos à qual se somam as fontes tradicionais de financiamento para as políticas socioambientais, especialmente na área de saneamento, como, por exemplo, para o tratamento de lixo. Ressalte-se ainda que esse novo recurso constitui-se, para muitos municípios onde existem sérias restrições às atividades econômicas em suas áreas protegidas, uma fonte compensatória para suas receitas tributárias com significativo impacto nas finanças públicas municipais, especialmente para aqueles mais pobres (JATOBÁ, 2003).

Pode-se entender que o ICMS Socioambiental é uma política que ainda está em construção. Os critérios e os percentuais de repartição sofreram diversas modificações em seus dez anos de vida. O Gráfico 1 representa de maneira simplificada os critérios de repartição dos 25% destinados aos municípios do ICMS socioambiental em Pernambuco e como os critérios foram sendo alterados com o passar do tempo. As barras do gráfico mostram, primeiro, os critérios de repartição doutrinados pela Constituição Federal, em seguida, os critérios de repartição dos 25% para os municípios e, nas três últimas barras, a evolução dos critérios com base nas leis estaduais nos anos de 2000, 2003 e, por último, em 2007.

Gráfico 1

Critérios de repartição dos 25% destinados aos municípios do ICMS Socioambiental em Pernambuco



Fonte: Silva Júnior et al. (2010).

Tantas mudanças na legislação em tão pouco tempo revela também a resistência dos gestores municipais que se viram obrigados a apresentar bons indicadores socioambientais para não perderem recursos. As grandes alterações na “diferença positiva” é o que melhor representa essa resistência. Tal rubrica foi uma maneira de suavizar as perdas dos municípios ineficientes ano após ano (SILVA JÚNIOR et al., 2010).

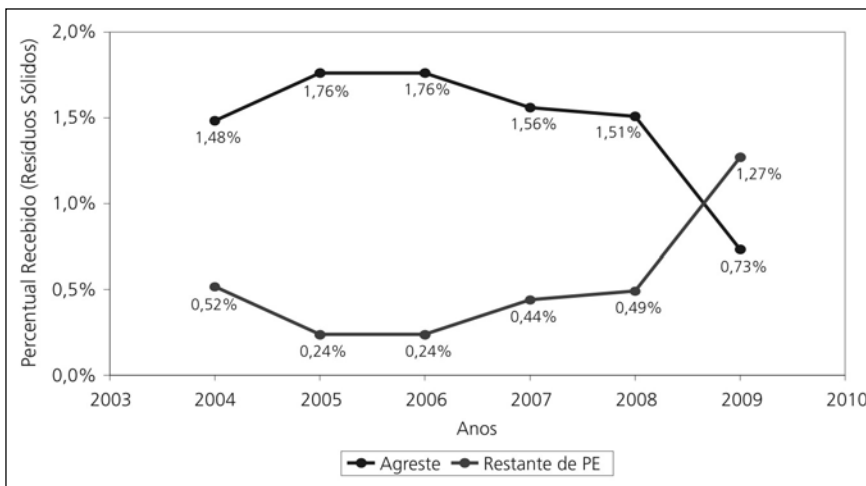
Resíduos sólidos

Parece ter havido uma correria entre os gestores municipais no intuito de melhorarem o desempenho de seus municípios, pelo menos em alguns componentes beneficiados pela lei (SILVA JÚNIOR et al., 2010). Com relação aos resíduos sólidos, houve um significativo crescimento de construção de aterros sanitários ou unidades de compostagem. Observa-se, por exemplo, que, no ano de 2002, Pernambuco possuía apenas dois municípios com aterros sanitários funcionando com Licenças de Operação, enquanto, em 2006, esse número aumentou para doze municípios. Deve-se esclarecer que a política estadual de resíduos sólidos no estado foi estabelecida pela Lei n.º 12.008, de junho de 2001 (PREFEITURA, 2001).

O Gráfico 2 revela que os municípios do Agreste foram os principais beneficiados pelo ICMS Socioambiental em Pernambuco, no que diz respeito ao tratamento de seus resíduos sólidos. Nos anos de 2005 e 2006, os municípios agrestinos recebiam 88% de todo o repasse do ICMS referente à rubrica “resíduos sólidos”, e os municípios de Caruaru, Garanhuns e Gravatá foram responsáveis por 94% desse valor, conforme se verifica na Tabela 6. Esses valores obtidos por esses três municípios agrestinos corresponderam a cerca de 16 milhões de reais para cada ano.

Gráfico 2

Percentual recebido pelos municípios do Agreste e do restante do estado na rubrica resíduos sólidos do ICMS Socioambiental – Pernambuco – 2004-2009



Fonte: Pernambuco (2010)¹⁰.

Outros municípios do Agreste também foram beneficiados, em menor proporção, por essa rubrica do ICMS Socioambiental. A Tabela 6 revela os percentuais desse recurso recebidos por todos os municípios agrestinos no período de 2004 a 2009. Os demais municípios recebedores foram beneficiados, mesmo sem ter aterro sanitário ou unidade de compostagem em funcionamento. Isto decorre do fato de os municípios que recebem licença prévia, licença de operação ou licença de instalação da Agência Pernambucana de Meio Ambiente (CPRH) começarem a receber os recursos. Entretanto, recebem prazos para evoluírem na execução das obras e estão sujeitos a perderem o benefício.

¹⁰ Os dados apresentados neste e no Gráfico3, bem como nas Tabelas 6 e 7, foram fornecidos diretamente aos autores pela Sefaz-PE.

TABELA 6
 PERCENTUAL RECEBIDO DA COTA-PARTE DO ICMS SOCIOAMBIENTAL REFERENTE
 A RESÍDUOS SÓLIDOS – MUNICÍPIOS DO AGRESTE – 2004-2009

Municípios	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Alagoinha	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0	2,2
Belo Jardim	2,4	1,8	1,8	10,8	10,8	12,3
Bom Conselho	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Caruaru	71,6	54,2	54,2	39,9	39,9	22,7
Garanhuns	4,2	25,2	25,2	18,5	18,5	21,0
Gravatá	19,0	14,4	14,4	10,6	10,6	12,0
Iati	0,6	0,5	0,5	2,8	2,8	3,2
Lagoa do Ouro	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lajedo	0,3	0,9	0,9	5,1	5,1	5,8
Pesqueira	0,0	1,5	1,5	9,1	9,1	10,3
Santa Cruz do Capibaribe	0,6	1,6	1,6	1,2	1,2	10,5
São Bento do Una	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Toritama	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agreste Pernambucano	100	100	100	100	100	100

Fonte: Pernambuco (2010). Elaboração própria.

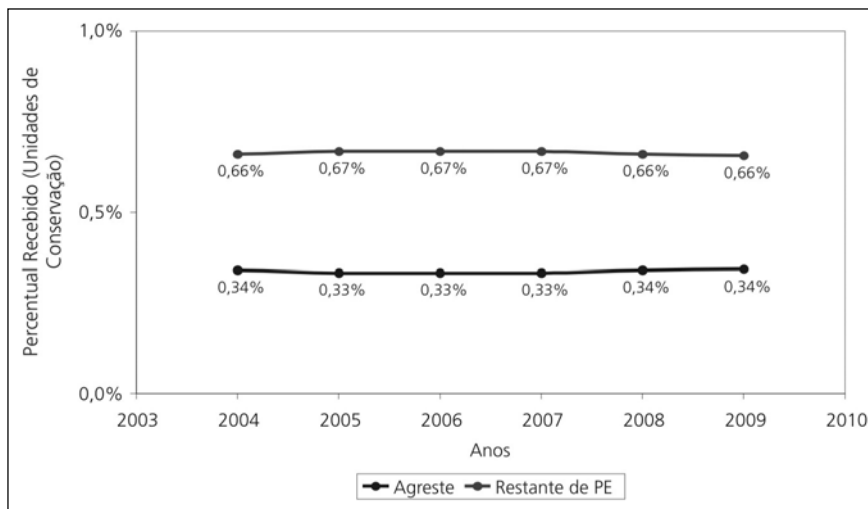
Conforme Silva Júnior et al. (2010), os valores pagos em 2009 para os municípios pernambucanos foram superiores a 25 milhões de reais, valor importante para aqueles que enfrentam dificuldades em gerar receitas, mas enfrentaram de maneira propositiva e responsável o problema de destinação de seu lixo.

Unidades de Conservação

Novamente, o Agreste Pernambucano é um grande beneficiário. O Gráfico 3, permite observar-se que os municípios do Agreste retêm 1/3 dos recursos advindos do ICMS Socioambiental em Pernambuco, na rubrica Unidades de Conservação, ainda que possua 1/5 da população e 1/4 da área territorial do estado.

Gráfico 3

Percentual recebido entre os municípios do Agreste e do restante de Pernambuco na rubrica Unidades de Conservação do ICMS Socioambiental – Pernambuco – 2004-2009



Fonte: Pernambuco (2010).

A Tabela 7 revela a participação dos municípios agrestinos na proporção recebida referente à unidade de conservação. Observe-se que o Parque Nacional do Catimbau, situado nos municípios de Buíque, Tupanatinga e Ibirimir (este último localizado no Sertão Pernambucano), garante praticamente todo o recurso ao Agreste. Outra importante unidade de conservação localizada nessa Mesorregião é a Reserva Biológica de Pedra Talhada, no município de Lagoa do Ouro. Juntas, as duas UCs remuneravam 42% do ICMS Socioambiental em Pernambuco referente à Unidade de Conservação no ano de 2009.

TABELA 7
 PERCENTUAL RECEBIDO DA COTA-PARTE DO ICMS SOCIOAMBIENTAL REFERENTE ÀS
 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, POR MUNICÍPIOS DO AGRESTE –
 PERNAMBUCO – 2004-2009

Municípios	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Altinho	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Bezerros	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Brejo da Madre de Deus	0,29	0,29	0,29	0,29	0,28	0,28
Buíque	39,88	39,88	39,88	39,88	38,30	37,49
Caruaru	0,89	0,89	0,89	0,89	0,85	0,82
Catende	0,00	0,00	0,00	0,00	3,96	3,87
Lagoa do Ouro	22,76	22,77	22,77	22,77	21,86	21,40
Lajedo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2,10
Pesqueira	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
Saloá	0,42	0,42	0,42	0,42	0,40	0,40
São Caetano	0,10	0,10	0,10	0,10	0,09	0,09
Tupanatinga	35,62	35,63	35,63	35,63	34,22	33,49
Agreste Pernambucano	100	100	100	100	100	100

Fonte: Pernambuco (2010).

Os demais municípios beneficiados resultam da presença de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e Parques Ecológicos. Os gestores municipais devem estar atentos à criação de UCs, a fim de remunerarem o custo de oportunidade advindo principalmente da atividade agropecuária que, na maioria dos casos nessa região, pode ser muito pequeno em função da escassez de oferta hídrica, fazendo do ICMS Socioambiental um importante instrumento de política pública.

Considerações finais e indicações para o futuro

O uso excessivo dos recursos naturais, tais como solos, água e ar, de forma não sustentável traz como consequência do processo de desenvolvimento econômico, além da perda de qualidade de vida no meio ambiente, que é fonte de amenidades, o próprio esgotamento do sistema produtivo, uma vez que utiliza os recursos da natureza como fator de produção.¹¹ Não é nem necessário dizer que ambientalistas e não economistas, de maneira geral, são contrários a esse argumento.

De todo modo, o uso dos recursos de maneira consciente e com o auxílio do avanço tecnológico faz-se necessário para a própria continuidade e eficiência do

¹¹ Sobre esse assunto, a literatura alerta para a possibilidade de solução parcial do problema, com a substituição dos diversos usos do recurso por fontes alternativas, no que a Economia Ambiental denomina de processo de *sustentabilidade fraca*. A Economia Ambiental é a área da Economia do Meio Ambiente que aplica diretamente os conceitos da teoria microeconômica de economia do bem-estar.

sistema de produção. Nesse sentido, quando não realizados, tem-se os efeitos negativos verificados, inclusive, sobre os processos de atividade econômica. Nessa perspectiva, a agricultura e a pecuária são os setores mais impactados. Além disso, esse processo de degradação acelera a migração rural-urbana, uma vez que a população já não encontra sustento na produtividade decrescente da terra. Portanto, o uso dos recursos deve, pelo menos, respeitar sua capacidade de renovação.

O que se observou no estudo apresentado neste trabalho foi que alguns fatores são preponderantes para a solução do conflito que se apresenta entre o progresso econômico e a conservação do meio ambiente: apesar dos discursos inflamados sobre a necessidade de proteção ambiental, o poder público ainda não conseguiu atender às demandas crescentes que viabilizariam essa proteção; um processo que envolva maior proteção ao meio ambiente, ao invés de acatar discursos radicais do tipo “abaixo o crescimento”, deve considerar as necessidades de progresso econômico da humanidade, aliadas à incorporação de novas tecnologias poupadoras de recursos ambientais e contar com mudanças no padrão de consumo dos indivíduos. Para esse feito, o papel dos *stakeholders* torna-se preponderante; por fim, a escassez do recurso água, recorrente em várias regiões do país, que não se deve às ações antrópicas (de intervenções do homem na natureza), apresenta-se como o problema ambiental com maior evidência no Agreste Pernambucano. Nos últimos anos, com o crescimento do Polo Industrial de Confecções, a contaminação da água também tem se mostrado um problema ambiental preocupante.

A água, por um lado, constitui-se um dos principais elementos definidores de bem-estar de uma sociedade e, de outro lado, apresenta-se como principal limitador das atividades humanas. Além da baixa reserva do recurso, ainda há a contaminação da água existente, já que o imediatismo do avanço industrial pode levar a práticas predatórias, elevando, muitas vezes a níveis insuportáveis, a vulnerabilidade socioambiental da sociedade. Dessa forma, para uma parcela desse grupo social, a migração aparece como solução mais viável, mudando o adensamento da população e a pressão sobre o ecossistema.

No que tange às soluções apontadas e indicações para o futuro, evidencia-se uma necessidade urgente de políticas públicas, eficazes e eficientes, voltadas não só para os recursos hídricos, mas também para instrumentos que instituíam, normatizem e fiscalizem o desenvolvimento industrial local e sua relação com o meio ambiente. Águas contaminadas e lixo a céu aberto são problemas ambientais que não podem mais passar despercebidos.

Ademais, o ICMS Socioambiental apresenta-se como uma importante política para a gestão dos recursos ambientais da região. O Agreste foi a Mesorregião pernambucana que melhor se beneficiou da política e possui potencial para aumentar ainda mais a sua fatia. O empenho e a atenção dos gestores municipais no atendimento de suas prerrogativas podem gerar importantes receitas para os municípios e melhorar a qualidade ambiental e a qualidade de vida de seus munícipes.

Referências

BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1, 19 jul. 2000.

_____. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, p. 9, 19 jul. 2002.

COSTA, H.S.M.C. Indústria, produção do espaço e custos socioambientais: reflexões a partir do exemplo do Vale do Aço, Minas Gerais. In: TORRES, H; COSTA, H. (Org.). *População e meio ambiente: debates e desafios*. São Paulo: SENAC, 2000. p. 191-212.

DUARTE, R.B.A. (Org.). *Histórias de sucesso: indústria têxtil e confecção; madeira e móvel*. Brasília: Sebrae, 2006.

HOGAN, D.J. A relação entre população e ambiente: desafios para a demografia. In: TORRES, H; COSTA, H. (Org.). *População e meio ambiente: debates e desafios*. São Paulo: SENAC, 2000. p. 21-52.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Perfil dos Municípios Brasileiros. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 13 set. 2011.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Perfil dos Municípios Brasileiros – Especial Meio Ambiente. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 23 set. 2011.

JATOBÁ, J. *O ICMS como instrumento econômico para a gestão ambiental: o caso do Brasil*. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.

LUSTOSA, M.C.J. Industrialização, meio ambiente, inovação e competitividade. In: MAY, P.H (Org.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Eco Eco. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2010. p. 155-172.

MARENCO, J.A. *Mudanças climáticas globais e seus efeitos sobre a biodiversidade: caracterização do clima atual e definição das alterações climáticas para o território brasileiro ao longo do século XXI*. Brasília: Ministério das Minas e Energia, 2006. (Série Biodiversidade, v. 26).

MORETTO, C.F.; SCHONS, M.A. Pobreza e meio ambiente: evidências da relação entre indicadores sociais e indicadores ambientais nos estados brasileiros. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 7, 2007, Fortaleza. *Anais...* Fortaleza: EcoEco, 2007.

MOURA, K.H.L.; FERREIRA, M.O. *Índice de sustentabilidade urbana: ranking para os municípios pernambucanos*. Trabalho apresentado no 48.º Congresso Sober – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Campo Grande, 2010.

OLIVEIRA, F.P. *Percepção ambiental e gestão do meio ambiente de Toritama (PE)* – estudo da percepção de diferentes atores sociais sobre o Rio Capibaribe. 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

PERNAMBUCO (Estado). Assembleia Legislativa de Pernambuco. Legislação Estadual (LEGISPE). *Lei n.º 12.432, de 29 de setembro de 2003*. Ajusta os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos do art. 2º, da Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, com a redação da Lei n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e da Lei n.º 12.206, de 20 de maio de 2002. Recife, 2003. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg029.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2010.

_____. *Decreto n.º 23.473, de 10 de agosto de 2001*. Regulamenta os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos Municípios, relativos aos aspectos sócio-ambientais de que trata o inciso III do artigo 2º da Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, com a redação conferida pela Lei n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências. Recife, 2001. Disponível em: <www.cprh.pe.gov.br/downloads/dec23473-01.doc>. Acesso em: 13 dez. 2011.

_____. *Lei n.º 13.368, de 14 de dezembro de 2007*. Ajusta critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos municípios, nos termos da Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, e alterações. Recife, 2007a. Disponível em: <http://www.sefaz.pe.gov.br/sefaz2/legislacao/Leis_Tributarias/2007/Lei13368_2007.htm>. Acesso em: 13 dez. 2011.

_____. *Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990*. Dispõe sobre a distribuição entre os municípios, de parcela do ICMS que lhes é destinada. Recife, 1990. Disponível em: <contadez.cenofisco.com.br/boletim/Leis.../lei104891990peicmsre.rtf>. Acesso em: 10 dez. 2011.

_____. *Lei n.º 12.008, de 1.º de junho de 2001*. Dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos e dá outras providências. Recife, 2001. Disponível em: <www.cprh.pe.gov.br/downloads/lei12008.doc>. Acesso em: 18 dez. 2011.

_____. *Lei n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000*. Redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos municípios e dá outras providências. Recife, 2000. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg027.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2011.

_____. Secretaria da Fazenda. *Valores repassados pelos critérios ambientais aos municípios pernambucanos referentes ao ICMS Socioambiental*. Recife, 2010.

_____. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. *ICMS socioambiental: a experiência do Estado de Pernambuco*. Recife: 2006.

SILVA, G.L.; BARROS, C.R.; REZENDE, R.B. Diagnóstico ambiental das lavanderias de jeans de Toritama. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 23., 2005, Campo Grande. *Anais...* Campo Grande: CBESA, 2005.

SILVA, M.V.A. et al. A questão ambiental no Polo de Confecções de Caruaru: um primeiro ensaio à luz dos instrumentos econômicos de proteção ambiental. In: ENCONTRO REGIONAL DE TECNOLOGIA E NEGÓCIOS, 2., 2010, Serra Talhada. *Anais...* Serra Talhada: ERTEN, 2010.

SILVA JÚNIOR, L.H. da et al. ICMS socioambiental: uma avaliação da política no estado de Pernambuco. *Revista Desenbahia*, Salvador, v. 7, n. 13, p. 7-32, set. 2010.

UM HORIZONTE mais limpo. *Revista Biodieselbr*, Curitiba, ano 3, n.13, out./nov. 2009.

7 FUNDO DE CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL: UMA POSSIBILIDADE PARA FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO DA BAHIA*

Elaine Norberto**

Resumo

Durante mais de uma década, o Mercosul adotou um tipo de integração que consistia em eliminar barreiras comerciais, sobretudo as de natureza tarifária. A partir de 2003, mudanças políticas nos países membros levaram a uma inflexão nessa trajetória: estão sendo criados instrumentos para financiar o desenvolvimento, entre os quais se destaca o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Tendo como fonte de dados primários as decisões do Conselho do Mercado Comum e os orçamentos do Fundo, este artigo tem dois objetivos: divulgar o Focem como uma possibilidade para financiar o desenvolvimento da Bahia; e defender a ideia de que é necessária uma ação política para qualificá-lo, pois o modo atual de seu funcionamento não assegura que os recursos sejam direcionados para as regiões mais carentes.

Palavras-chave: Fontes de financiamento. Desenvolvimento. Mercosul. Focem. Integração regional.

* Este artigo é fruto de uma pesquisa sobre o Mercosul, realizada no âmbito de uma cooperação entre a Universidade Federal da Bahia, a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e a Universidade François Rabelais, na França.

** Doutora em Economia pela Universidade Paris-Dauphine. Professora Adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Professora visitante da Universidade Montesquieu-Bordeaux IV e da Universidade Paris X, Nanterre. elaine.norberto@terra.com.br

Abstract

For over a decade, Mercosur adopted an integration model based on reduction of trade barriers, especially those concerning tariffs. This trend has been altered after the political changes faced by Mercosur country members since 2003: mechanisms are being created in order to finance development, for example, The Mercosur Structural Convergence Fund (Focem). Having as primary data verdicts of the Common Market Council and budgets of the Fund, this article has two objectives: to publicize Focem as a viable instrument in order to finance the State of Bahia's development and to defend the idea that the Fund needs political actions to qualify it, since its functioning does not assure the allocation of resources to least developed regions.

Keywords: Financing sources. Development. Mercosur. Focem. Regional integration.

Introdução

Nos últimos anos, a reflexão sobre o desenvolvimento da Bahia não tem incorporado o Mercado Comum do Sul (Mercosul) como uma possibilidade a ser explorada. Uma busca nas principais revistas onde essa questão é veiculada mostra que a última publicação sobre o tema data de 2003.¹

Num dos últimos artigos publicados, Leal Neto (2002) faz uma crítica ao Mercosul pela reduzida distribuição dos seus benefícios nas diversas regiões brasileiras. O autor atribui esse fato a dois fatores: uma estrutura institucional que torna as decisões extremamente concentradas na esfera mais elevada do poder executivo – alijando dos processos decisórios a sociedade civil organizada, assim como outras esferas de poder; e ausência de políticas de desenvolvimento regional, a exemplo do que ocorre na União Europeia. O texto demonstra grande ceticismo quanto à ideia de que o Mercosul possa beneficiar a Bahia, assim como outros estados nordestinos, e afirma que os principais beneficiários desse processo de integração são as grandes organizações nacionais e internacionais. Ainda que alguns aspectos dessa crítica continuem tendo grande atualidade, sobretudo no que diz respeito à concentração dos processos decisórios, ela foi escrita pouco antes da emergência de uma ação que, de certa forma, provocou um ponto de inflexão na trajetória do Mercosul.

Mesmo que não se possa falar de uma política de redução das desigualdades regionais, no sentido forte do termo, como será mostrado, começa a haver uma preocupação com o desenvolvimento dos países menores e com a criação de uma infraestrutura necessária à integração. Ainda que não se possa falar da existência de uma política coerente de desenvolvimento social, a questão social também passa a estar na pauta das preocupações. Em decorrência, começam a ser criadas instituições e instrumentos de financiamento para a implementação de uma política de desenvolvimento no Mercosul. A partir de 2004, começam a ser criados Fundos para assegurar os recursos para essas políticas, entre os quais se destaca o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem).

Este artigo apresenta o Focem – objetivos, prioridades, usos e recursos disponíveis – com dois objetivos: em primeiro lugar, para divulgar o fato de que este é um Fundo de financiamento que pode ser útil ao desenvolvimento da Bahia, caso o estado tome a iniciativa e obtenha apoio político para os seus projetos. Em segundo lugar, para defender a ideia de que a forma como o Focem exerce sua função atualmente, não assegura que os recursos do Fundo sejam direcionados para as regiões mais carentes. Assim, é necessária uma ação política para qualificar esse instrumento.

¹ Bahia Análise & Dados, Conjuntura & Planejamento e Revista Desenbahia.

A estrutura deste artigo compreende, em primeiro lugar, uma breve reflexão sobre a mudança na forma de integração do Mercosul, mostrando as principais evidências para a afirmação de que houve uma inflexão no tipo de integração adotada. Em segundo lugar, é feita uma apresentação e análise desse Fundo – tendo como fonte de dados primários as decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) e os Orçamentos do Focem – com os objetivos citados. O texto que regulamenta os Programas do Fundo estabelece como prioridades, simultaneamente, as áreas menos desenvolvidas e as áreas de fronteiras (MERCADO COMUM DO SUL, [2011?])b). Ora, no que diz respeito ao Brasil, essas prioridades são claramente contraditórias: as regiões menos desenvolvidas do país não têm fronteira com o Mercosul. Para defender a ideia de que a Bahia, assim como os estados do Norte e Nordeste, devem ter prioridade na utilização dos recursos que cabem ao Brasil, no programa voltado ao desenvolvimento social, são apresentados, em terceiro lugar, alguns dados comparativos sobre o grau de desenvolvimento da Bahia e dos estados brasileiros fronteiriços com o Mercosul. Finalmente, são feitas algumas considerações finais.

Da integração negativa às políticas de desenvolvimento

Para compreender um processo de integração regional é útil distinguir, com o faz a teoria econômica (SCHARPF, 1996), entre os processos que visam, prioritariamente, a desregulamentação e liberalização dos mercados, chamados processos de “integração negativa”, por oposição aos processos de “integração positiva”, aqueles que buscam equalizar as condições de concorrência por ações deliberadas, à montante dos mercados, ou a coordenar certas políticas (setoriais ou macroeconômicas), assim como criar conjuntamente novas atividades.

É preciso dizer que os processos de integração “positiva” e “negativa” são tipologias ideais e que os processos de integração reais raramente correspondem a esses ideais-tipo. Entre as formas de integração concretas que emergiram na segunda metade do século XX, o mercado comum seria o que mais se aproxima do tipo de integração positiva e a zona de livre comércio seria a que mais se avizinha de uma integração negativa.

Vinte anos depois de iniciado o processo de integração no Cone Sul, cuja pretensão inicial era ser um mercado comum, o Mercado Comum do Sul é apenas um nome próprio, pois a forma de integração adotada, até o presente, não corresponde ao conceito. Como mostram Norberto e Uri (2008), o Mercosul é uma união aduaneira incompleta – em que aproximadamente 30% dos bens fazem parte das numerosas formas de exceção – que protela indefinidamente o momento da realização ou abolição do objetivo inicialmente proposto.

Ainda que o Tratado de Assunção apresente o processo de integração como uma “[...] condição fundamental para acelerar seus processos de

desenvolvimento econômico com justiça social [...] este objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis [com] a preservação do meio ambiente” (MERCADO COMUM DO SUL, 1991, p. 1), durante mais de uma década, a construção do Mercosul foi marcada pelo predomínio absoluto da forma de integração negativa (NORBERTO; URI, 2008). Sob a hegemonia das ideias neoliberais, durante um longo período, a prioridade foi dada à eliminação de barreiras comerciais, sobretudo as de natureza tarifárias. Assim, esperava-se, essencialmente, que o desenvolvimento fosse uma consequência do processo de integração.

Entre 2003 e 2004, com a ascensão ao poder de coligações mais à esquerda – no Brasil, na Argentina e no Uruguai – foram criadas condições políticas que possibilitaram o surgimento de ações deliberadas, visando o desenvolvimento dos países do Mercosul. Seus dirigentes começaram a partilhar o entendimento de que seria necessário um novo tipo de integração, com ações afirmativas e políticas de desenvolvimento (HOFFMANN; COUTINHO; KFURI, 2008).

Se, do ponto de vista das relações comerciais, os autores costumam analisar o Mercosul em três etapas – crescimento (1991-1998), crises (1999-2002) e retomada do crescimento (a partir de 2003) – do ponto de vista do tipo de integração adotada, uma análise do Mercosul indica a existência de dois períodos: o primeiro, de 1991 a 2002, no qual houve o predomínio absoluto de uma forma de integração negativa e ausência de políticas de desenvolvimento; e o segundo, a partir de 2003, quando essa forma de integração começou a ser revista.

A redução das assimetrias entra na agenda do Mercosul com a criação de estruturas organizacionais e de fundos estruturais com esse fim. A nova agenda contempla também um programa para elevar a competitividade do Bloco, com a inclusão dos sócios menores, e a questão social – entre as quais a preocupação com os pequenos empreendimentos e o fornecimento de serviços básicos – torna-se manifesta.

Em consequência, o tecido institucional do Mercosul começou a se diversificar. No âmbito do desenvolvimento social, foram criados o Instituto Social do Mercosul, em 2007, e a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul, em 2008, tendo como uma de suas principais funções elaborar um Plano Estratégico de Ação Social para o Bloco.

Foram também criados mecanismos de financiamento. Para atividades plurissetoriais foram criados o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) – Decisão n.º 45/04² e Decisão n.º 18/05; o Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas – Decisão n.º 42/08; e o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul – Decisão n.º 45/08.

² Esclarece-se que todas as Decisões do CMC citadas neste trabalho foram extraídas do *site* do Mercosul (MERCADO COMUM DO SUL, [2011?]).

Três outros Fundos foram criados para ações em setores específicos: o Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul (Decisão n.º 33/04), o Fundo de Promoção de Turismo do Mercosul (Decisão n.º 24/09) e o Fundo de Cultura (Decisão n.º 38/10).³ A preocupação com as instituições políticas também é contemplada com a criação de um Observatório da Democracia (Decisão n.º 05/07).

O Mercosul tem dado provas inequívocas de lentidão e de grande capacidade de adiamento na realização dos objetivos que se propõe. Por isto, o Focem surpreende pela celeridade entre a sua concepção e a sua implantação efetiva: transcorreram apenas três anos entre a determinação de criar o Fundo e o momento em que os projetos pilotos começaram a ser implantados. Entre todos esses, o Focem é, atualmente, o único Fundo efetivamente implantado – todos os outros aguardam inclusão no aparato legal de cada um dos países membros.

Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

Antes de apresentar o Focem – objetivos, prioridades e aspectos concernentes ao seu funcionamento – serão feitas algumas considerações sobre as fontes de informação e tratamento de dados sobre os quais repousa a análise a ser apresentada.

Precisões metodológicas

As fontes de informação sobre o Fundo são as Decisões do CMC, entre as quais estão os orçamentos do Focem. Este material é acessível ao público no *site* oficial do Mercosul (MERCADO COMUM DO SUL, [2011]a, [2011]b).

Os Gráficos de 1 a 3 e as Tabelas de 2 a 4 foram elaborados com os dados dos orçamentos do Focem. Esses dados são, por definição, previsões para cada ano orçamentário; no entanto, os orçamentos sucessivos retomam, além das contribuições anuais dos países membros, os montantes de recursos dos anos precedentes que não foram alocados a projetos determinados, assim como aqueles que, tendo sido alocados, não foram “utilizados” e estão, portanto, disponíveis para serem gastos.

O orçamento aprovado no final de cada ano detalha também as despesas de funcionamento e os montantes dos “projetos aprovados” para o ano seguinte.

³ O Focem foi criado e regulamentado entre 2004 e 2005, tendo entrado em operação em 2007; os dois outros fundos, criados em 2008, ainda não foram incorporados aos dispositivos jurídicos dos Estados Parte.

Como se trata de previsões, pode haver uma defasagem entre as despesas ou projetos previstos em dezembro de um ano n e os resultados efetivos que aparecem em dezembro do ano $n+1$.

Em dezembro de 2010, pela primeira vez, um anexo ao orçamento faz uma recapitulação da distribuição de recursos para cada país desde 2007, suas alocações em diferentes projetos e os montantes que restam disponíveis e transferidos para o ano seguinte, o que permitiu resolver várias incoerências entre os dados orçamentários anuais. É possível que persistam algumas imprecisões menores. É preciso também enfatizar que os dados para 2010, aqui utilizados, são provisórios e os dados para 2011, evidentemente, são previsões.

Uma observação complementar diz respeito ao cálculo aqui proposto das “despesas efetuadas” do Focem (globalmente e por país). Não se trata de uma informação fornecida pelo Mercosul (a Secretaria do Mercosul, apesar de diferentes promessas feitas por telefone, nunca respondeu às demandas de esclarecimento, solicitadas sempre por escrito via correio eletrônico). Para calcular as despesas efetuadas no decorrer do ano n foi preciso partir do cálculo das despesas efetuadas acumuladas. Esta informação foi obtida mediante a utilização da fórmula a seguir:

Despesas efetivas acumuladas no ano n = Recursos novos acumulados em n – (Recursos não alocados acumulados em n + Recursos alocados não utilizados acumulados em n).

As despesas efetivas *no decorrer do ano n* foram em seguida calculadas pela diferença entre os montantes acumulados em n e em $n-1$.

Objetivos e prioridades

O Focem foi criado com os objetivos específicos de (I) impulsionar a convergência estrutural, (II) desenvolver a competitividade, (III) promover a coesão social e (IV) fortalecer a estrutura institucional e o processo de integração. Cada um desses objetivos deu origem ao estabelecimento de um programa homônimo para aplicação de recursos (Decisão n.º 18/05).

Qual é o conteúdo específico de cada um desses programas?

O Programa Convergência Estrutural (I) visa a construção de obras de infraestrutura. A questão energética e a integração física entre os Estados Partes são o essencial deste Programa, por meio do qual se busca viabilizar o escoamento da produção em geral e, em particular, o transporte e a distribuição de combustíveis e de energia elétrica. São contempladas também obras de macrodrenagem, infraestrutura hídrica e obras de saneamento ambiental (Decisão n.º 24/05).

O Programa Desenvolvimento da Competitividade (II) visa a geração e difusão de conhecimentos tecnológicos. É voltado para os setores mais dinâmicos, a promoção do desenvolvimento de cadeias produtivas – incluindo processos de reorganização produtiva e de formação de mão de obra que facilitem o comércio intrabloco –, a certificação de qualidade de produtos e processos, assim como o rastreamento e controle de sanidade de animais e vegetais. Além da dimensão produtiva é contemplada também a promoção da vitalidade de setores empresariais mediante a formação de consórcios exportadores (Decisão n.º 245/05).

O Programa de Coesão Social (III) tem como objetivo combater a pobreza. Suas ações são direcionadas a incentivar a criação de empregos, com ênfase na inserção dos jovens no mercado de trabalho, e incitar o empreendedorismo em atividades de economia solidária, com ampliação do acesso ao microcrédito. O programa incentiva projetos na área de educação, particularmente no ensino fundamental, busca reduzir as taxas de analfabetismo e as disparidades no acesso à educação, mas também em capacitação profissional e ensino profissionalizante. São contempladas também ações que ampliem o acesso aos serviços básicos de saúde, reduzam a mortalidade infantil, combatam enfermidades epidemiológicas e aumentem a esperança de vida (Decisão n.º 245/05).

O Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional (IV) e do processo de Integração deve contribuir para aumentar a eficiência e evolução do ambiente institucional do Mercosul.⁴

O texto que regulamenta o Focem explicita também suas prioridades. Ainda que sem uma definição precisa quanto ao percentual dos recursos, é atribuída uma prioridade ao Programa Convergência Estrutural. Quanto ao lugar em que os recursos serão aplicados, o Programa I estabelece a prioridade para “[...] as economias menores e regiões menos desenvolvidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça dos sistemas de comunicação em geral” (Decisão n.º 18/05). O programa III afirma que os projetos “[...] deverão contribuir ao desenvolvimento social, em particular nas zonas de fronteiras [...]” (Decisão n.º 18/05).

Ora, no Brasil, as regiões Norte e Nordeste são as menos desenvolvidas, as mais pobres, com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), menores indicadores em educação e em saúde e não estão situadas em áreas de fronteiras

⁴ Este é o único Programa cujo orçamento é definido em termos percentuais em relação aos recursos do Fundo, mas esta definição tem sido objeto de polêmica: o Decreto n.º 24/05 estabelece que, durante os primeiros quatro anos de funcionamento do Fundo, esses recursos são limitados a 0,5% dos recursos do Focem. Posteriormente, esse montante foi elevado para 0,75% (Decisão n.º 50/08). Em junho de 2011, este último decreto foi revogado (Decreto n.º 11/11), prevalecendo, assim, o que havia sido estabelecido inicialmente pela Decisão Decreto n.º 24/05.

com os países do Mercosul.⁵ Percebe-se, então, no que concerne ao Brasil, que esses dois critérios de prioridades são contraditórios.

O montante dos recursos anuais do Focem é de cem milhões de dólares americanos e o aporte de cada Estado Parte foi estipulado com base na média histórica de sua contribuição ao Produto Interno Bruto (PIB) do Mercosul (Decisão n.º 18/05). A Tabela 1 mostra, em termos percentuais, tanto a origem quanto a alocação previstas para os recursos do Focem. Os recursos líquidos são provenientes da Argentina e, sobretudo, do Brasil; os países menores são os principais beneficiários, notadamente o Paraguai.

TABELA 1
ORIGEM E DESTINO DOS RECURSOS DO FOCEM POR PAÍS

Países	Origem (%)	Destino (%)
Argentina	27	10
Brasil	70	10
Paraguai	1	48
Uruguai	2	32

Fonte: Mercado Comum do Sul ([2011?]a). Elaboração própria.

Embora requeira uma tramitação em várias instâncias técnicas, um projeto só é aprovado pelo CMC, a mais alta instância de decisão do Mercosul, o que expressa o caráter eminentemente político desse instrumento.

Natureza dos projetos em curso

Em dezembro de 2006, o CMC aprovou a primeira dotação orçamentária para o Focem, decidindo-se que os projetos pilotos seriam apresentados em 2007. Ao longo desse ano, foram aprovados 12 projetos pilotos: 6 para o Paraguai e 6 para o Uruguai. Excetuando-se o Programa Mercosul Livre de Febre Aftosa (PAMA), um projeto plurinacional incorporado ao Focem, mas que o precedeu,⁶ o Brasil teve seu primeiro projeto aprovado em 2009 e a Argentina em 2010 (Tabela 2).

⁵ Apenas dois estados do Norte do Brasil ficarão em área de fronteira depois que a Venezuela for plenamente incluída no Mercosul.

⁶ Este projeto era financiado, anteriormente, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tem, atualmente, uma dotação de U\$ 13,8 milhões e visa aumentar a competitividade dos países do Mercosul nos mercados internacionais de carne bovina.

TABELA 2
NOVOS PROJETOS APROVADOS PELO FOCEM POR PAÍS – 2007-2011

Países	2007	2008	2009	2010	2011*
Argentina	0	0	0	4	1
Brasil	0	0	1	3	2
Paraguai	6	7	0	2	3
Uruguai	6	0	0	1	1

Fonte: Anexo do Orçamento do Focem 2011 e Decisões do CME. Elaboração própria.

* Até o início de dezembro de 2011.

Que tipos de projetos têm sido propostos? Quais são os mais importantes do ponto de vista da dotação orçamentária?⁷

Como previsto na Decisão n.º 18/05 do CMC que regulamenta o Focem, o programa “Convergência Estrutural” têm tido prioridade na alocação dos recursos, com destaque para os projetos de infraestrutura em energia e em transporte. O maior montante de recursos alocados até então se destina a projetos de transmissão de energia elétrica (US\$197 milhões), entre os quais mais de 90% visa a interconexão da Usina Binacional de Itaipu, na divisa entre o Brasil e o Paraguai, ao Paraguai e ao Uruguai.⁸ O Brasil demonstra ter prioridade na consolidação do fornecimento de energia elétrica para esses países; para isto, fez uma contribuição voluntária, com esse fim específico, de US\$ 205,6 milhões, o que corresponde a duas vezes a contribuição anual obrigatória de todos os Estados Parte.

Os projetos de infraestrutura de transporte rodoviário, com recursos de US\$134,3 milhões, beneficiam principalmente o Paraguai, onde são construídas e recuperadas diversas estradas. Em terceiro lugar, com dotação bem inferior aos dois primeiros, estão os projetos para fornecimento de água e saneamento básico (US\$39,8 milhões), beneficiando principalmente comunidades rurais e indígenas no Paraguai. Este é o país com o leque mais amplo de projetos: além dos já citados (para a rede de transmissão de energia elétrica, o Paraguai recebe US\$ 100,8 milhões), merece também destaque os projetos de construção de habitações e desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

Para o Uruguai, afora o projeto mais importante, a construção da Rede de transmissão de energia elétrica (US\$ 83,1 milhões), foram aprovados quatro tipos de projetos, entre os quais destacam-se a infraestrutura de transporte rodoviário (US\$ 8,2 milhões) e projetos de cunho social (habitação, saneamento básico e economia social com US\$ 2,6 milhões).

⁷ As informações apresentadas nesta subseção têm como fonte o Anexo do Orçamento do Focem 2011, aprovado em dezembro de 2010 (Decisão n.º 50/10).

⁸ Todos os projetos aprovados têm uma contrapartida nacional. Os valores aqui apresentados são aqueles financiados com os recursos do Focem.

Na Argentina, o projeto mais importante é também na área de transmissão de energia, embora com investimentos bem mais modestos (US\$13,1 milhões); diferentemente dos projetos que beneficiam os países menores, o projeto argentino não está vinculado à transmissão de energia a partir de Itaipú. Em segundo lugar, por ordem de importância do volume de recursos, vem um projeto de requalificação de prédios de escolas públicas (US\$ 5,1 milhões).

As escolhas do Brasil para aplicação dos recursos do Focem são bastante singulares. Em primeiro lugar, dando mostras de generosidade e de visão estratégica, o país usou parte dos recursos que lhe cabem em dois projetos que são, na verdade, projetos pluriestatais, beneficiando Pequenas e Médias Empresas (PMEs) dos quatro países com o objetivo da integração de cadeias produtivas. Esses projetos, ligados ao Programa Desenvolvimento da Competitividade, visam consolidar o fornecimento de componentes de terceira geração para a cadeia produtiva da indústria automotiva (US\$ 3 milhões) e para a indústria do petróleo e gás (US\$ 2,8 milhões).⁹ A supervisão desses dois projetos no Brasil cabe ao Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); por meio de acordo de cooperação, a gestão e execução dos projetos passaram para a alçada da Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

O projeto de Adensamento e Complementação Automotiva visa elevar a competitividade de fornecedores de terceira geração para a indústria automotiva no Mercosul, com atenção especial para o setor de autopeças, buscando substituir as importações extrabloco e aumentar as exportações. Serão realizadas ações para capacitação, difusão tecnológica e ampliação do acesso a oportunidades de negócio. O projeto compreende atividades de consultoria, estudos de mercado, vários tipos de treinamentos – acesso a crédito, metrologia e normatização, gestão empresarial etc. – e a realização de duas rodadas de negócios para cerca de 200 empresas da cadeia automotiva no Mercosul.

O projeto Qualificação de Provedores da Cadeia Produtiva de Petróleo & Gás visa contribuir para a inclusão de pequenas e médias empresas na cadeia produtiva em questão, inclusive as prestadoras de serviço, buscando, por meio da qualificação, a integração e a complementaridade, tendo em vista as demandas das empresas âncoras dos países membros. Para isto será realizado um mapeamento da cadeia produtiva, identificando-se, de forma sistemática, as compras das empresas que atuam na atividade fim, bem como um diagnóstico de 100 empresas fornecedoras (efetivas e potenciais) que serão beneficiadas. O projeto contempla também rodadas de negócios para facilitar as negociações com as grandes empresas do setor.

⁹ A contrapartida nacional para esses dois projetos é de US\$ 1,8 milhões, oriundos da ABDI (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, [2010?]).

No cômputo geral, pode-se dizer que os projetos aprovados demonstram uma prioridade absoluta à construção de uma infraestrutura de integração com prioridade para energia e transporte. Os recursos destinados ao desenvolvimento tecnológico, ainda que incorporados em projetos judiciosos, chamam a atenção pela sua exiguidade: os projetos dos quatro países totalizam apenas U\$11,7 milhões.

O que há de mais singular – e incompreensível – na forma de aplicação dos recursos brasileiros do Focem é a natureza do projeto aprovado no Programa Coesão Social: a construção de uma biblioteca! Este projeto será beneficiado com recursos de U\$ 17 milhões e está vinculado à construção da Universidade Federal Latino-Americana e do Instituto Mercosul de Estudos Avançados. Tem como justificativa incrementar a integração social, educacional e cultural na região de fronteira trinacional, buscando produzir sinergia entre essas instituições para a produção e difusão de conhecimentos entre as instituições universitárias da região (Ficha COF 01/10). Ora, no texto que regulamenta o Focem, há uma rubrica dedicada à educação no Programa Coesão Social; no entanto, trata-se do acesso à educação de base, da redução do analfabetismo, da capacitação profissional para redução do desemprego. Assim, a aprovação de um projeto como esse não pode ser explicado à luz do texto que regulamenta o Focem.

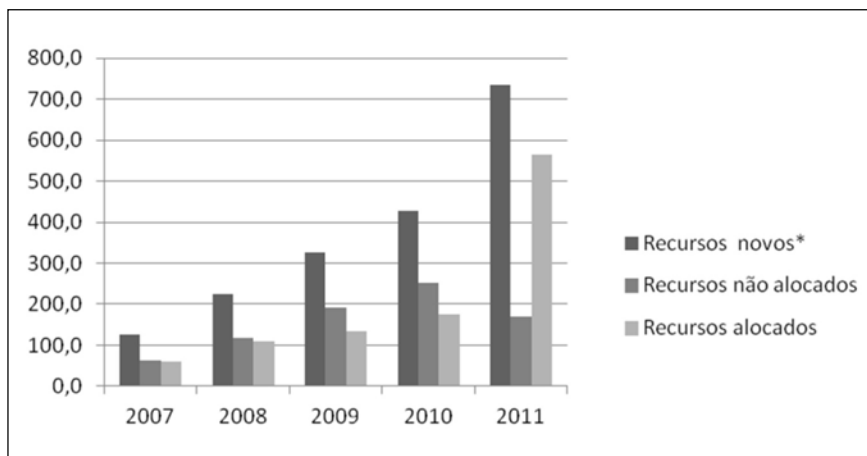
Dificuldades iniciais e oportunidades para novos projetos

A implantação de um Fundo com as características do Focem é algo complexo, exigindo a formação de uma *expertise* e a criação de um aparato institucional – para a análise, julgamento e implantação de projetos –, o que leva certo tempo para ser constituído. Ainda assim, uma análise dos orçamentos do Focem mostra, em primeiro lugar, que tem havido problemas tanto em alocar os recursos quanto em realizar efetivamente as despesas e, em segundo lugar, que há recursos disponíveis acumulados para novos projetos.

Os indicadores sugerem que foi em 2010 que o Focem começou a funcionar plenamente. Somente nesse ano, todos os países tiveram projetos aprovados. O Gráfico 1 mostra que, ao longo dos cinco anos, é grande a diferença entre os recursos novos e os recursos alocados. Para todos os anos, a diferença entre essas duas variáveis é maior que cem milhões de dólares, ou seja, maior do que o orçamento anual do Fundo. Apenas em 2011, os recursos alocados passaram a ser maiores que os recursos não alocados. Nesse ano, o grande aumento dos recursos novos deveu-se à doação voluntária, feita pelo Brasil, com o fim específico de financiar a construção de redes de transmissão de energia elétrica. Esclarece-se que esses recursos só foram parcialmente alocados.

Gráfico 1

Focem: alocação de recursos (montantes acumulados em milhões de US\$) – 2007-2011



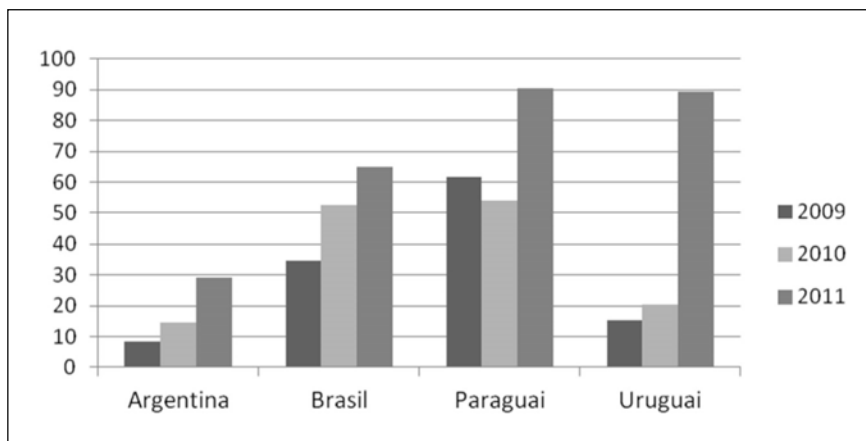
Fonte: Anexo do orçamento do Focem 2011. Elaboração própria.

* Contribuição dos países membros e outras receitas.

O Gráfico 2 permite ver a relação entre recursos alocados e recursos totais para cada um dos países. Três aspectos podem ser destacados: a Argentina é o país que vem alocando menos recursos anualmente e o Paraguai encontra-se na situação inversa; o Uruguai só conseguiu alocar parte importante dos seus recursos em 2011, graças a um grande projeto de construção de rede de transmissão de energia elétrica; o Brasil, embora venha tendo um desempenho crescente, chega a 2011 sem alocar nem dois terços dos recursos disponíveis.

Gráfico 2

Relação entre recursos alocados e recursos totais (acumulados %) – 2009-2011



Fonte: Anexo do orçamento do Focem 2011 e Decisões do CME. Elaboração própria.

Os problemas iniciais de funcionamento do Focem tornam-se ainda mais visíveis quando se observa o montante das despesas efetivas realizadas (Tabela 3). Em quatro anos, esse montante não chega a ser igual ao valor do orçamento de um ano.

TABELA 3

MONTANTE DOS RECURSOS ACUMULADOS EM MILHÕES DE US\$ POR TIPO – 2007-2010

Tipo de recurso	2007	2008	2009	2010
Recursos novos *	125,0	225,1	325,6	426,4
Recursos não gastos	114,4	202,2	290,6	365,4
Despesas efetuadas	10,6	22,9	34,9	61,0

Fonte: Anexo do Orçamento do Focem 2011 e Decisões do CME. Elaboração própria.

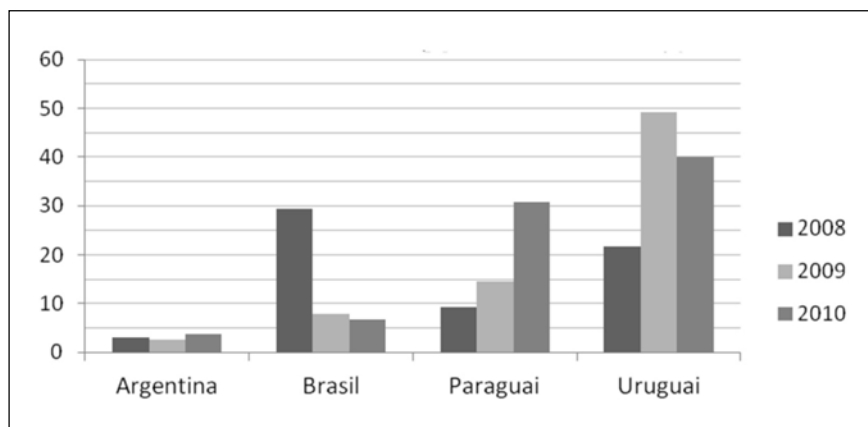
* Contribuições dos países membros e receitas diversas.

Quando considerada a relação entre despesas efetivas e recursos alocados (Gráfico 3), percebe-se que o fluxo das despesas é ainda bastante irregular: nenhum país tem um volume de gastos equivalentes a 50% dos recursos alocados; a Argentina continua a se fazer notar pela exiguidade das despesas realizadas, opondo-se, desta vez, ao Uruguai; em termos percentuais, o Brasil fez mais despesas em 2008 do que em 2010, quando o estoque de recursos

alocados aumentou; o Paraguai, país com o maior número de projetos, tem despesas efetivas cujo valor ainda é menor do que um terço dos recursos alocados.

Gráfico 3

Relação entre despesas efetuadas e recursos alocados (acumulados %) – 2008-2010



Fonte: Anexo do orçamento do Focem 2011 e Decisões do CME. Elaboração própria.

A situação dos recursos brasileiros é vista na Tabela 4. Nos dois primeiros anos, os recursos foram alocados no programa contra a febre aftosa (PAMA). Novos projetos só foram submetidos ao Focem a partir de 2009. Percebe-se, nos três últimos anos, que o valor dos novos recursos alocados é aproximadamente o valor que cabe ao Brasil no orçamento anual, ou seja, dez milhões de dólares. O valor das despesas efetuadas é proporcionalmente muito pequeno (não há dados que permitam calcular as despesas efetuadas em 2011). O essencial a ser visto, porém, é que há recursos acumulados disponíveis para novos projetos.¹⁰

¹⁰ O Anexo do orçamento do Focem de 2011, fonte de dados para os gráficos e tabelas desta seção, foi aprovado pelo CMC em 16/12/2010 (Decisão n.º 50/10). Na mesma reunião, o CME aprovou um projeto brasileiro de engenharia sanitária para a cidade de São Borja (RS) no valor de US\$ 6,5 milhões que não consta nesse Anexo. Até o início de dezembro de 2011, foi aprovado um único projeto envolvendo o Brasil, na rubrica “desenvolvimento da competitividade” (US\$ 7,1 milhões), com o objetivo de desenvolver tecnologia na área da saúde, ligado ao envelhecimento da população e às doenças degenerativas (Decisão n.º 17/11). Não se trata de um projeto brasileiro, mas de um projeto pluriestatal. Portanto, deve ser financiado com recursos dos quatro países membros.

TABELA 4
SITUAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS AO BRASIL POR TIPO (US\$ MILHÕES) –
2007-2011

Tipo de recurso	2007	2008	2009	2010	2011
Recursos acumulados	9,85	19,69	29,44	39,19	49,12
Recursos alocados	1,47	2,75	10,23	20,59	31,81
Despesas efetuadas	0,00	0,81	0,81	1,40	–
Recursos não alocados	8,38	16,94	19,20	18,60	17,32

Fonte: Anexo do Orçamento do Focem 2011. Elaboração própria.

Desigualdades regionais e prioridades no uso dos recursos

Como foi dito na seção precedente, as prioridades estabelecidas para os programas Convergência Estrutural (I) e Coesão Social (III) – regiões menos desenvolvidas e áreas de fronteiras –, no caso do Brasil, configuram-se como uma contradição. Que a prioridade do programa Convergência Estrutural seja para as áreas de fronteiras – buscando a integração física entre os países – é bastante compreensível. O mesmo não ocorre quando esta prioridade territorial é estabelecida também para o programa Coesão Social. É amplamente sabido que, no Brasil, as regiões mais pobres e menos desenvolvidas, por numerosos critérios, são as regiões Norte e Nordeste.

Os indicadores apresentados nesta seção, comparando o grau de desenvolvimento da Bahia e dos estados brasileiros que têm fronteira com o Mercosul, servem à argumentação de que a Bahia, assim como os outros estados do Nordeste e do Norte, devem ter a prioridade no uso dos recursos do Focem na rubrica “Coesão Social”.

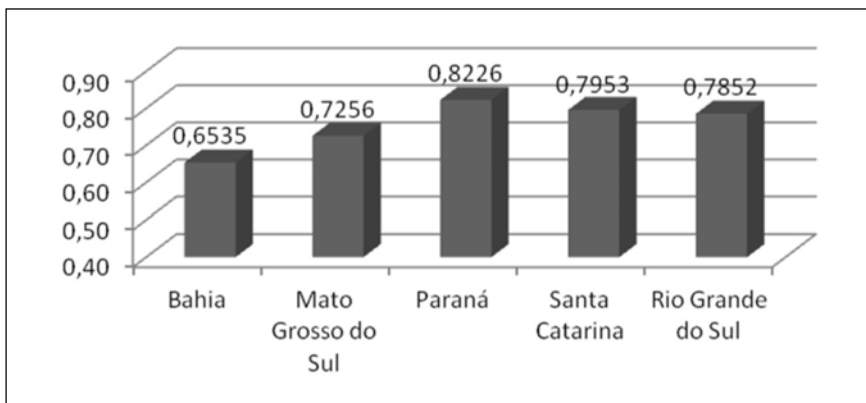
Com base em estatísticas oficiais municipalizadas, divulgadas pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) elaborou o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) para todos os municípios brasileiros. A observação dos indicadores publicados por essa Federação em 2011, com dados de 2009, permite ver que a Bahia é o estado menos desenvolvido dentre todos os que fazem fronteira com o Mercosul.

A Firjan classifica os municípios brasileiros e, em decorrência da média dos índices municipais, os estados e regiões do Brasil em quatro categorias de desenvolvimento: *alto*, para os municípios cujo IFDM fica entre 0,8001 e 1,0; *moderado*, quando fica entre 0,6001 e 0,8; *regular*, quando está entre 0,4001 e 0,6 e *baixo*, para os municípios cujo IFDM é igual ou menor que 0,4. Segundo a Firjan, a média nacional do IFDM é de 0,7603. A Bahia, cuja média estadual é de 0,6535, contribui para a redução da média nacional desse índice (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011).

A observação do Gráfico 4 permite ver que todos os quatro estados fronteiriços com os países do Mercosul têm a média do IFDM mais elevada do que o estado da Bahia. O Paraná está na categoria *alto desenvolvimento*, enquanto Santa Catarina e Rio Grande do Sul têm um índice muito próximo de atingir esse patamar.

Gráfico 4

Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – 2009

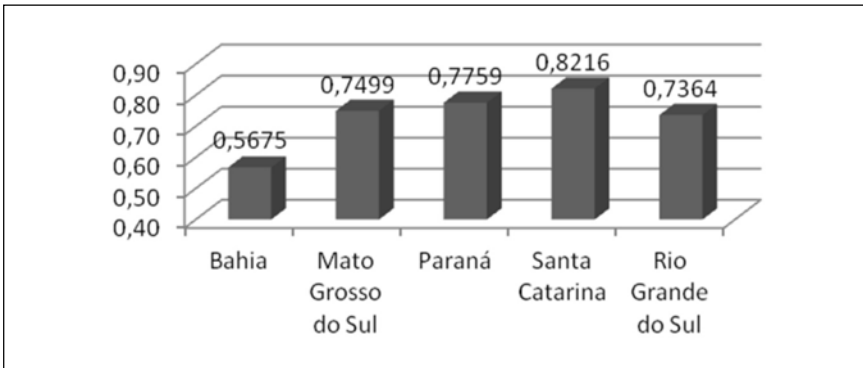


Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2011). Elaboração própria.

A comparação entre esses estados e a Bahia, quanto ao IFDM Educação e IFDM Saúde (Gráficos 5 e 6), permite ver que a Bahia está muito atrás dos estados em questão nessas rubricas. É em educação que a Bahia tem o pior desempenho, ficando na categoria *regular*; Santa Catarina é o estado com *alto* índice de desenvolvimento, enquanto os outros têm um desenvolvimento *moderado*. É na Bahia que fica situado o município com o pior desempenho em Educação do Brasil (Piraí do Norte, com IFDM = 0,3923).

Gráfico 5

Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Educação – 2009

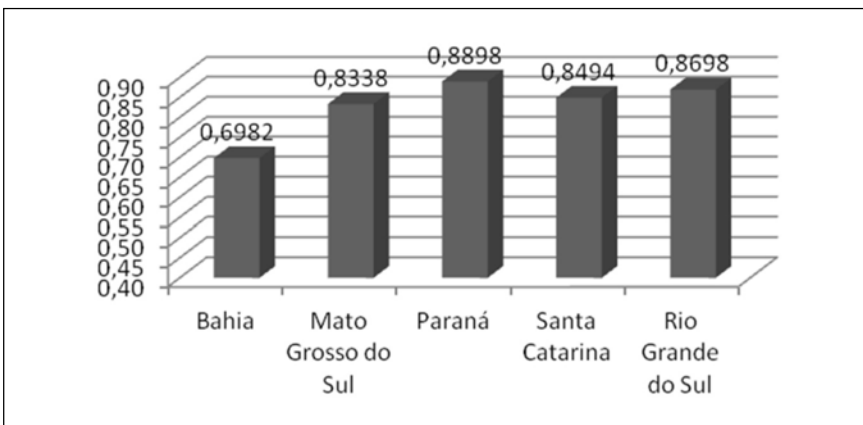


Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2011). Elaboração própria.

Em Saúde, a Bahia fica na categoria de desenvolvimento *moderado*, enquanto os quatro estados de fronteira com os países do Mercosul estão classificados como tendo *alto* desenvolvimento.

Gráfico 6

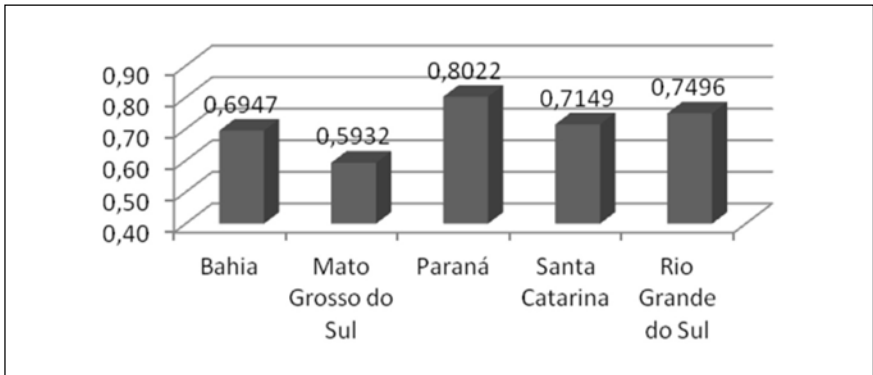
Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Saúde – 2009



Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2011). Elaboração própria.

Finalmente, o IFDM Emprego/Renda (Gráfico 7) é o único onde a Bahia não está em último lugar, pois tem uma posição melhor do que Mato Grosso do Sul.

Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Emprego/Renda – 2009



Fonte: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2011). Elaboração própria.

A análise comparativa dos indicadores da Bahia e do Mato Grosso do Sul pode ser melhor compreendida à luz das contribuições de Amartya Sen para a reflexão sobre o desenvolvimento. Até o final dos anos 1980, o debate sobre o desenvolvimento esteve muito focalizado na questão da renda média. A contribuição decisiva de Sen consistiu em deslocar a questão para a melhoria de vida da população. A análise comparativa que realizou entre a Índia e a China possibilita relativizar a questão dos níveis de renda e ressaltar a importância do acesso aos serviços essenciais, particularmente aqueles ligados à educação e à saúde. Assim, tanto a redistribuição de renda quanto a criação de serviços públicos podem melhorar a qualidade de vida (VEIGA, 2005).

Embora Mato Grosso do Sul tenha o IFDM Emprego/renda menor do que a Bahia, os seus indicadores de desenvolvimento em educação e, principalmente, em saúde são superiores aos indicadores baianos, levando a crer que a qualidade de vida da sua população é maior do que a da população da Bahia.

Entre os estados que fazem fronteira com o Mercosul, o Mato Grosso do Sul, na região Centro-Oeste, é o que apresenta menor nível de desenvolvimento em comparação com os três estados da Região Sul. No entanto, numa perspectiva temporal, o estudo da FIRJAN mostra uma dinâmica de desenvolvimento muito mais acentuada na região Centro-Oeste que nas regiões Norte e Nordeste.

Entre 2006 e 2009, o Centro-Oeste destacou-se pelo crescimento da participação de seus municípios na categoria de desenvolvimento moderado e alto: o percentual de municípios da região que estava nessas categorias cresceu de 50% para 83,4%. Assim, essa região aproximou-se do Sudeste, onde o percentual de municípios com desenvolvimento moderado e alto atingiu 86%. No sul, o percentual é de 96,2%.

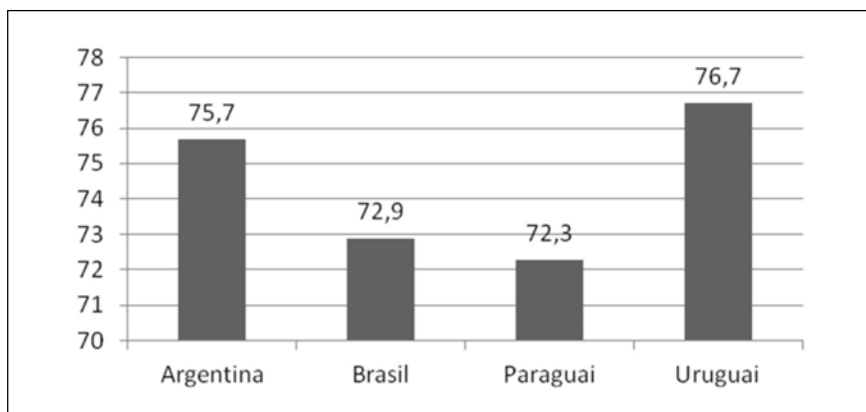
Embora tenha havido uma melhora dos índices dos municípios no Nordeste, o percentual de municípios na categoria de desenvolvimento moderado e alto ainda é muito reduzido: no mesmo período, o percentual de municípios nessas categorias passou de 7,7% para 24,6%. Além do mais, 21% dos municípios do Nordeste tiveram redução dos seus indicadores. A situação da região Norte é ainda mais grave. No período considerado, a participação dos municípios nas categorias moderada e alta subiu de 10% para 22,1%. São esses indicadores que levam à projeção de que, no ritmo atual, o Nordeste só alcançaria o grau de desenvolvimento da região Sudeste em 2019, enquanto a região Norte levaria quase uma década a mais para atingir o mesmo patamar.

Estendendo a análise aos países, um estudo recente permite compreender melhor as desigualdades sociais no interior do Mercosul (SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010). Ao comparar-se o IDH de cada um dos estados brasileiros e das províncias argentinas com o mesmo indicador para o Paraguai e o Uruguai, o estudo permite ver algo surpreendente: todos os estados do Norte e Nordeste do Brasil têm um IDH menor que o do Paraguai; o IDH do Uruguai é mais elevado do que todos os estados brasileiros, sendo menor apenas do que aquele do Distrito Federal.

Como pode ser visto no Gráfico 8, a esperança de vida no Brasil é mais baixa do que a do Uruguai e da Argentina, ficando bem próxima daquela do Paraguai.

Gráfico 8

Esperança de vida – Países do Mercosul – 2010

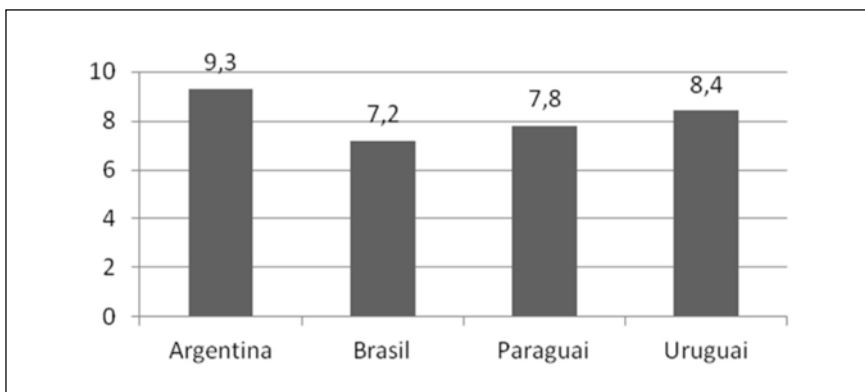


Fonte: PNUD Brasil (PROGRAMME DES NATIONS UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT, 2010). Elaboração própria.

Quando se considera a escolarização média da população, em número de anos, o Brasil registra a menor entre os quatro países do Mercosul (Gráfico 9).

Gráfico 9

Escolarização (em número de anos) – Países do Mercosul – 2010



Fonte: PNUD Brasil (PROGRAMME DES NATIONS UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT, 2010). Elaboração própria.

Assim, a consideração do desenvolvimento social – ainda que esses indicadores forneçam apenas um quadro parcial – modifica significativamente a análise mais comumente aceita, a que considera apenas o desenvolvimento econômico. Do ponto de vista social, o Uruguai e a Argentina são países mais evoluídos do que o Brasil e, sob certos aspectos, o país mais rico do Bloco tem um desempenho ainda mais negativo do que o Paraguai.

É com base nessas evidências que é possível reivindicar para as regiões Norte e Nordeste a prioridade na utilização dos recursos do Focem na categoria “Coesão Social”.

Considerações finais

Nos últimos cinco anos, houve um enriquecimento do tecido institucional do Mercosul, com a criação de instituições para promover o desenvolvimento, entre as quais destacam-se alguns Fundos para prover os recursos. Grande parte dessas instituições não foi ainda incorporada aos dispositivos jurídicos dos países membros, requisito para que sejam criadas de fato. No entanto, uma dessas instituições, o Focem, já está em pleno funcionamento. Ainda que não se possa afirmar que o Bloco passou a adotar um tipo de integração positiva – para isto seriam necessários avanços substanciais em coordenação de políticas macroeconômicas e equalização das condições de concorrência –, pode-se afirmar que ele deixou de adotar um tipo de integração negativa, estritamente voltada para a eliminação de barreiras comerciais.

Com o Focem, pode-se afirmar que o Mercosul começa a ter uma política de desenvolvimento. Sendo algo muito recente – os projetos pilotos têm início em 2007 –, não se pode ainda fazer um balanço do funcionamento desse fundo, mas se pode indagar sobre o desenho que começa a tomar forma.

Que diretrizes têm se configurado na aplicação desses recursos?

a) a prioridade dos recursos do Focem tem sido a criação de infraestrutura de integração beneficiando o Paraguai e o Uruguai. Em primeiro lugar, está a construção de redes de transmissão de energia elétrica e, em segundo lugar, a malha do sistema de transporte rodoviário. O Programa de Convergência Estrutural está viabilizando o mercado de energia elétrica para a Usina Binacional de Itaipu no Paraguai e no Uruguai. Para isto, conta com os recursos do Fundo e com doações voluntárias do Brasil;

b) ainda que exista uma dimensão social nas políticas de desenvolvimento do Mercosul – há alguns projetos na rubrica “Coesão social” sendo executados – *não existe uma política de desenvolvimento social no sentido forte do termo*, como existe uma política energética. Falta um objetivo social claramente definido, com prioridades, prazos, metas e um orçamento adequado.

É a ausência de uma política de desenvolvimento social coerente e consistente que dá margem a aberrações na alocação dos recursos, como é o caso do projeto para construção de uma biblioteca, a Biunila, na rubrica “Coesão Social”. A educação é um dos aspectos compreendidos nessa rubrica. No entanto, no texto da Decisão n.º 24/05, trata-se da luta contra o analfabetismo, da redução das disparidades do acesso à educação, do ensino profissionalizante que permite inserção social. Como interpretar o fato de que tenha sido aprovado um projeto para a construção de uma biblioteca para uma Universidade a ser criada e para um Instituto de estudos avançados? A aprovação desse projeto, na rubrica “Coesão social”, é um indicador do fato de que o Mercosul não tem uma política de desenvolvimento social consistente, direcionando os recursos do Focem para este fim;

c) o Programa Elevação da Competitividade tem recebido projetos em setores muito importantes para a integração. O montante de recursos recebidos até o presente, porém, considerando os projetos dos quatro países, é quase que simbólico, pois é aproximadamente o mesmo dos recursos destinados à construção da Biunila.

No entanto, essas iniciativas indicam que, finalmente, o Mercosul está criando instrumentos de política de desenvolvimento que devem contribuir para o desenvolvimento dos países menores.

Visto pelo ângulo brasileiro, a questão que se pode colocar é: o Focem é um instrumento que visa contribuir para o desenvolvimento de suas regiões mais carentes? Não é o que se tem delineado até o momento. Nenhum projeto de

cunho social foi proposto para as regiões mais pobres do Norte e Nordeste brasileiro. Na verdade, nenhum projeto que tenha efetivamente natureza de *coesão social* foi proposto até então pelo Brasil. Enquanto política pública de balcão, respondendo a uma dinâmica de varejo, não há uma canalização dos recursos para as regiões mais pobres e carentes. Historicamente, essa forma de funcionamento tem beneficiado as regiões mais competitivas. Além do mais, a maior parte dos estados que gozam da prioridade atribuída às áreas de fronteiras estão entre aqueles mais ricos e desenvolvidos.

A ausência de prioridade para as áreas mais carentes, no Brasil, evidencia-se também em relação aos projetos do Programa Elevação da Competitividade. A Bahia é um estado que tem atividades da indústria automotiva e da indústria de petróleo e gás. Como foi mostrado, dois projetos foram aprovados para inclusão de PMEs no fornecimento de componentes de terceira geração para essas indústrias. O estado tem potencial, e interesse, em participar de um programa como esse, qualificando as PMEs baianas a se integrarem nas duas cadeias produtivas em questão. No entanto, *as PMEs baianas estão excluídas desses dois projetos*. Encarando-os como projetos pilotos, foi decidido que o âmbito geográfico onde será lançado o edital de convocação das empresas a serem selecionadas será o Rio de Janeiro e São Paulo.¹¹

Atualmente, se pode afirmar que os recursos existem e que a sua alocação vai depender da iniciativa dos atores em elaborar projetos e obter apoio político para aprová-los. Mas, sobretudo, o que se pode sustentar é *que é preciso uma política pública de desenvolvimento que seja consistente, que crie mecanismos para realmente direcionar os recursos que cabem ao Brasil para o desenvolvimento das regiões brasileiras mais carentes*.

Agradecimentos

A Didier Uri por sua preciosa ajuda na elaboração dos cálculos estatísticos com base nos Orçamentos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul. Quaisquer erros ou imprecisões são, evidentemente, de minha única responsabilidade.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Ações ABDI*: Focem. Brasília, [2010?]. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=105>. Acesso em: 11 nov. 2011.

¹¹ Esta Informação, obtida por correio eletrônico, foi fornecida por Patricia Vicentini, Diretora PAIIPME da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/IFDM>>. Acesso em: 19 nov. 2011.

HOFFMANN, A.R.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e análise multidimensional do processo de integração do Cone Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 2, p. 98-116, 2008.

LEAL NETO, L. As limitações estruturais e políticas do Mercosul como elementos condicionantes da reduzida distribuição dos seus benefícios pelas diversas regiões brasileiras. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 61-67, dez. 2002.

MERCADO COMUM DO SUL. *Decisões*. Montevideu, [2011?]a. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=526&site=1&channel=secretaria>. Acesso em: 13 out. 2011.

_____. Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul. *Home Page*. Montevideu, [2011?]b. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=2118&i=2&id=>>. Acesso em: 13 out. 2011.

_____. *Tratado de Assunção* - Tratado para a Constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/106/1/tratado_asuncion_pt.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2011.

NORBERTO, E.; URI, D. Le Mercosud: ambitions, ambiguités et incertitudes d'un projet de marché commun. In: HANNEQUART, I. (Org.). *Union Européenne-Mercosul: entre concurrence et solidarité*. Paris: l'Harmattan, 2008. p. 215-252.

PROGRAMME DES NATIONS UNIS POUR LE DÉVELOPPEMENT. *Rapport sur le développement humain 2010*. Édition du 20^e anniversaire du RDH. La vraie richesse des nations: lês chemins du développement humain. Paris, 2010. Disponível em: <http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR_2010_FR_Complete_reprint.pdf>. Acesso em: 7 out. 2010.

SCHARPF, F.W. Negative and positive integration in the political economy of european welfare states. In: MARKS, G. et al. *Governance in the European Union*. Londres: Sage Publications, 1996. p. 15-39.

SOUZA, A.M.; OLIVEIRA, I.T.M.; GONÇALVES, S.S. *Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 2010. (Texto para discussão n.º 1477).

VEIGA, J.E. Prelúdio do desenvolvimento sustentável. In: CENTRO ACADÊMICO VISCONDE DE CAIRU (Org.). *Economia brasileira: perspectivas do desenvolvimento*. São Paulo: CAVC, 2005. p. 243-266.

8 | TURISMO CULTURAL, SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO NO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Lúcia Maria Aquino de Queiroz*

Resumo

O turismo cultural tem possibilitado às cidades manterem ou ampliarem a sua competitividade urbana, bem como solucionarem questões desafiantes, como a recuperação do seu patrimônio histórico-cultural e a sustentabilidade das suas áreas centrais. Ainda são muitos os desafios para a ampliação da competitividade urbano-turística de Salvador e do seu Centro Antigo, destacando-se dentre esses o ordenamento e o gerenciamento territorial. O Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador (CAS) e o segmento empresarial reconhecem a importância das políticas públicas e de uma gestão participativa para o desempenho das atividades implantadas e para a sustentabilidade do CAS. Espera-se que a proposta de reabilitação do CAS não se resuma a inversões pontuais com vistas à Copa 2014, mas sim que contribua para a expansão do turismo, sustentabilidade da área e redução da pobreza e marginalidade.

Palavras-chave: Centro Antigo de Salvador. Turismo Cultural. Competitividade. Sustentabilidade.

* Doutora em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Barcelona, 2005. Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pós-Graduada em Economia pela UFBA. Bacharel em Ciências Econômicas pela UFBA. Consultora independente, com atuação nas áreas de turismo, economia, cultura e desenvolvimento. Professora Adjunta da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e coordenadora do Grupo de Pesquisa e Extensão Políticas Sociais de Desenvolvimento Regional da UFRB (desde 2008). luciamaqueiroz@yahoo.com.br

Abstract

Cultural tourism has enabled cities to maintain or expand its urban competitiveness and solve challenging issues such as the restoration of their historic and cultural heritage and sustainability of their core areas. There are still many challenges concerning the expansion of urban tourism competitiveness in Salvador, capital city of the State of Bahia, Brazil, and its Historic Site, with emphasis to spatial planning and territorial management. The Salvador Historic Site Participatory Rehabilitation Plan (HSS) and entrepreneurs recognize the importance of public policies and participatory management towards the execution of implemented activities and sustainability of the HSS. It is expected that the proposed rehabilitation of HSS will not be restricted to specific investments aimed at the 2014 World Cup, but rather than, that it will contribute to the expansion of tourism, sustainability of the area and reduction of poverty and marginality.

Keywords: Historic Site of Salvador, State of Bahia, Brazil. Cultural tourism. Competitiveness. Sustainability.

Introdução

A importância do turismo nas cidades, espaços privilegiados de concentração criativa, simbólica e produtiva, é hoje indiscutível. De forma a adaptar-se ao contexto atual de concorrência urbana em escala planetária e de valorização da cultura como um dos elementos centrais de diferenciação da oferta turística, cidades situadas nos mais distintos pontos do planeta estão buscando revitalizar e preservar o seu patrimônio cultural com vistas à ampliação da sua competitividade urbano-turística. Entretanto, sendo o turismo um fenômeno genuinamente territorial, que utiliza o território como espaço de consumo e de produção, impactando-o e sendo por este impactado, positiva ou negativamente, o desenvolvimento turístico irá pressupor a adoção de mecanismos de gerenciamento e ordenamento territorial que viabilizem a qualificação de espaços turísticos, contribuindo para a revitalização de áreas degradadas, para a correção de desequilíbrios espaciais e para a manutenção da sustentabilidade dos territórios.

Reunindo um conjunto de atributos propícios à exploração de diversos segmentos turísticos, como o histórico-cultural, de lazer litorâneo, náutico, de eventos, gastronômico, dentre outros, Salvador apresenta um amplo potencial para expansão da economia do turismo. Para tanto, junto à superação de desafios estruturais, como os referentes ao quadro social – mendicância, violência urbana, marginalidade – e de deficiências da infraestrutura urbana e turística — transporte urbano, sinalização turística, limpeza urbana, acessibilidade aérea e terrestre, dentre outros –, deverá potencializar os seus segmentos turísticos, dentre os quais o turismo cultural, considerado, na atualidade, como um dos responsáveis pelo crescimento da atividade turística mundial.

O Centro Antigo de Salvador (CAS), aglutinando a maior parte da oferta turística da cidade para o segmento do turismo cultural, composta pelo seu valioso patrimônio arquitetônico – monumentos implantados entre os séculos XVI e XIX –, bem como pelos patrimônios imaterial – os saberes e fazeres da população local; as manifestações populares, a exemplo do São João, Carnaval, do evento cívico do Dois de Julho etc. – e natural, dada a ambiência proporcionada pela Baía de Todos-os-Santos, apresenta elevado potencial para o desenvolvimento da atividade turística, embora se defronte com problemas similares aos apontados para a capital baiana.

São muitos os desafios para o CAS, bem como para a cidade do Salvador, ampliar a sua competitividade turística e, dentre esses, torna-se fundamental a institucionalização de novas formas de ordenamento e gestão do turismo, que pressuponham a participação dos agentes locais e a articulação entre os setores público e privado.

Este artigo, a partir da análise de dados primários, coletados através de pesquisa amostral realizada com empresários do Centro Antigo de Salvador, e de informações secundárias, a exemplo das divulgadas pelo Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador, coordenado pelo Escritório de Reabilitação do Centro Antigo de Salvador (ERCAS), objetiva analisar os desafios e as possibilidades que se apresentam para o turismo e para a sustentabilidade do CAS, frente à nova dinâmica da economia mundial do turismo e as propostas hoje existentes para essa área, com vistas, sobretudo, à realização dos jogos da Copa do Mundo de 2014.

Desafio do gerenciamento e do ordenamento territorial para o desenvolvimento do turismo urbano

O turismo, após ter sido compreendido, por um longo período, como uma atividade puramente econômica, pertencente ao setor secundário, tem sido visto, na atualidade, como um fenômeno genuinamente territorial. Diferentemente de outras atividades econômicas, em que as áreas de produção são cada vez mais desconhecidas daqueles que consomem seus produtos, no turismo, o consumidor é deslocado para o local de produção. Com isto, o espaço territorial passa a desempenhar papel fundamental na definição da competitividade dos destinos turísticos.

Os fatores que explicam a competitividade de uma cidade turística são, portanto, numerosos, guardando articulações com aspectos internos e externos ao território. Dentre os aspectos externos, que impactam a dinâmica do turismo em um dado território, ressaltam-se as articulações e os interesses dos grupos empresariais que dominam essa atividade em termos globais, os resultados da economia mundial, o modismo e as novas tendências definidas para o turismo, a distância física dos centros de maior emissão, que se traduz em distância-tempo, em custo de deslocamento e em consequente necessidade de constituição de uma infraestrutura de transportes, além de outras distâncias não derivadas do espaço físico, e que atuam no sentido de frear as decisões de viagem, como as culturais, a língua, os regimes políticos, as intolerâncias raciais e religiosas, dentre outras.

A importância do território enquanto espaço de consumo e de produção do fenômeno turístico leva a que alguns aspectos internos a este, como o cuidado com o meio ambiente e as condições socioeconômicas da população local, desempenhem relevante papel na definição da qualidade do destino. Na composição dos aspectos internos ao território que influenciam a dinâmica do turismo, devem-se aliar a oferta turística – atrativos, equipamentos e serviços

e infraestrutura de apoio ao turismo¹ – e a forma de gestão do espaço turístico e de outros itens, como o trabalho de *marketing*, a disponibilidade de recursos locais, a capacidade de atração de investimentos para a atividade etc. Dentre esses, a gestão assume um lugar de destaque, uma vez que impacta, direta ou indiretamente, parte expressiva dos demais aspectos influentes no turismo.

A forma de gestão pode influenciar na captação ou não de investimentos e, assim, na oferta turística, no trabalho de *marketing*, na conscientização da população local para o turismo, na conservação dos atrativos, na sustentabilidade do destino² ou do espaço turístico,³ dentre outros aspectos. A gestão adequada dos espaços turísticos deve considerar a interatuação do sistema físico-ambiental, do sistema social e institucional e do sistema de mercado. Entretanto, a despeito dos avanços obtidos por algumas cidades na constituição de mecanismos de gestão do turismo,⁴ a observação de Vera Rebollo (1997), realizada na segunda metade dos anos 1990, referente à existência de uma grande dificuldade de estabelecimento de uma gestão integrada do espaço turístico, que possibilite um gerenciamento adequado dos conflitos existentes entre os diversos sistemas que o compõem, ainda pode ser considerada uma realidade para parte expressiva dos centros urbanos e turísticos.

¹ Como definem Carvalho e Vasconcellos (2006, p. 60), a oferta turística compreende os atrativos turísticos – bens sem restrições de disponibilidade (o clima, as praias, as paisagens, as fontes naturais, as grutas etc.), bens não materiais que constituem os recursos histórico-culturais (as tradições, a cultura, o exotismo, a música, a dança etc.), bens criados pela atividade humana (os monumentos, os museus, os parques temáticos, os centros de esporte etc.); os equipamentos e serviços complementares – os meios de transporte, as vias de comunicação, as formas de alojamento, as estruturas de alimentação etc.; a infraestrutura de apoio ao turismo – os postos de recepção de visitantes, os mecanismos de comunicação, os sistemas de segurança, a estrutura de atendimento à saúde, os sistemas complementares, como abastecimento de água, gás e eletricidade.

² Como define Lemos (1991), o destino, formado pela localidade e as comunidades e seus atrativos, deve ser entendido como o núcleo do produto turístico. Na visão desse autor, o macroproduto turístico é conformado pelo destino, produtos complementares (serviços de hotelaria, centro de convenções, restaurantes, locais de entretenimento, locais de visitação e centros esportivos, por exemplo) e produtos periféricos (também demandados pela população local, assumem as mais diversas formas de serviços, como os de segurança pública, farmácias, hospitais, teatros, cinemas, serviços de táxi e outros).

³ O espaço turístico, como definido pelo geógrafo e planejador turístico espanhol Roberto Boullón (2002), é consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos, matéria-prima do turismo, dos empreendimentos e da infraestrutura turística. Esse autor considera inadequado o uso do conceito de região para o turismo, visto que “[...] o espaço turístico é entrecortado, não se podendo recorrer a técnicas de regionalização para proceder a sua delimitação porque, de acordo com elas, seria preciso abranger toda a superfície do país ou da região em estudo, e caso isso fosse feito, grandes superfícies que não são turísticas figurariam como turísticas, cometendo-se um erro” (BOULLÓN, 2002, p. 79).

⁴ A exemplo de Barcelona, com o consórcio Turisme de Barcelona, de caráter público-privado, fundado em 1993, como uma iniciativa conjunta de três grandes instituições da cidade: a Prefeitura de Barcelona, a Câmara Oficial de Comércio, Indústria e Navegação de Barcelona e a Fundação Barcelona Promoção (QUEIROZ, 2007).

Sendo o turismo uma atividade peculiar, complexa, horizontal, com amplas repercussões nos âmbitos de competência setoriais, com forte impacto na geração de emprego e renda, nas relações sociais e nas condições ambientais (VERA REBOLLO, 1997), as políticas direcionadas à promoção da competitividade de cidades e de outros destinos turísticos requerem a participação ativa do Estado. Como analisado por Figuerola Palomo (1985), o Estado, representado por um conjunto de organismos de governo e por autoridades regionais, contando com recursos econômicos, instrumentos jurídicos, administrativos e de polícia para ordenamento e equilíbrio do turismo, não pode permanecer indiferente aos movimentos dessa atividade; deve apoiar o seu desenvolvimento, atuando como sujeito ativo na política turística.

Cientes de que os problemas do turismo são de ordem global e não setorial, diversos espaços turísticos estão adotando a descentralização da gestão turística à escala territorial. Ao analisar este aspecto, Vera Rebollo (1997, p. 309) comenta: “[...] hoje se fala mais de cooperação sobre turismo entre as Administrações que de coordenação do nível superior sobre o imediatamente inferior na escala territorial.” Prosseguindo, o autor comenta que, diante desse cenário, em que os destinos turísticos maduros estão tomando um corpo cada vez mais descentralizado e regional, já não se podem impor decisões desde o âmbito nacional ao regional. Considera ainda coerente a elaboração de uma estratégia turística nacional (competitividade internacional, padrões de sustentabilidade e qualidade, inovação tecnológica, impulso ao associativismo e à internacionalização empresarial, por exemplo), compatível com a autonomia da política turística regional.

Em adição ao processo de descentralização da gestão pública do turismo, há hoje uma crescente percepção de que a gestão do espaço turístico não é um problema de competência, mas de identificação de conflitos e dos organismos capazes de resolvê-los por meio da prestação de serviços, abastecimento infraestrutural, construção de equipamentos, dentre outras ações, e de articulação das esferas públicas e privadas e da sociedade civil organizada na coordenação institucional da atividade. No atual momento histórico, o Estado já não possui mais condições para conduzir sozinho a gestão dos destinos turísticos, e isso não somente devido à escassez de recursos públicos, mas também em função da própria dinâmica do turismo, na qual pode-se inserir o crescimento da concorrência em escala planetária, que está a exigir maior atuação dos demais agentes participantes dessa atividade, de modo a que as cidades possam vir a superar problemas econômicos, sociais e ambientais.

A institucionalização de novas formas de gestão do turismo, que pressuponham a participação dos agentes locais e a articulação entre os setores público e privado, diante do cenário de intensa competitividade entre os centros urbanos e turísticos, torna-se uma condição fundamental para que as cidades turísticas (que têm o turismo como atividade econômica principal ou de destaque),

sobretudo as localizadas em países em desenvolvimento e, portanto, mais vulneráveis a esse processo, possam alcançar maior projeção no mercado turístico mundial. Em face dos problemas de representatividade de um setor privado atomizado e desarticulado, da falta de coordenação entre os distintos níveis da administração pública, e de incorporação efetiva da sociedade civil organizada na gestão do turismo, as relações travadas entre essas esferas necessitam de formalização, por meio de mecanismos de participação flexíveis, como os conselhos ou fóruns de turismo, onde possam ser celebrados acordos consensuados e estratégicos.

Em essência, o gerenciamento e o ordenamento territorial do turismo tornaram-se grandes desafios para muitas cidades, concomitantemente ao crescimento das expectativas para com o desenvolvimento do turismo urbano, e isso não apenas para as urbes localizadas em países periféricos ou em desenvolvimento. Também nas economias centrais, antes mesmo dos abalos das mais recentes crises econômicas, esperava-se que o desenvolvimento do turismo urbano pudesse reequilibrar a economia urbana, gerando novas e regenerando áreas defasadas. Entretanto, como observam Jansen-Verbeke e Lievois (2002, p. 145), “[...] essa ‘injeção econômica’ não é, por definição, e certamente não será para todas as cidades, uma cura mágica [...]”. Para que a expansão do turismo resulte em benefícios para as localidades e possibilite a revitalização de áreas devastadas, faz-se necessária uma conjunção de fatores favoráveis, que englobem a disponibilidade de recursos para a qualificação das atrações turísticas, capacidade financeira e interesse dos setores público e privado, investimento na formação de pessoal para a atividade, planejamento do seu crescimento, dentre outras ações, aspectos, muitas vezes, de difícil obtenção ou execução.

Em contraposição à ideia da regeneração ocasionada pelo turismo, o que se verifica, com maior frequência, é a expansão desestruturada do turismo urbano, ocasionando novas dificuldades às cidades, dentre as quais, a substituição de funções urbanas tradicionais pela nova infraestrutura – hotéis, equipamentos de lazer e outros – e por funções de entretenimento, conduzindo ao desequilíbrio do sistema urbano; significativos impactos sobre o ambiente urbano, o sistema de transporte, de abastecimento, de saneamento, dentre outros; maior atração da população de mais baixo nível de renda, que migra em busca de oportunidades no turismo, sem que sejam criadas estratégias para a sua absorção pela nova atividade – ainda que parcial – gerando, com isso, o crescimento da marginalidade e da violência urbana; a contradição entre os interesses e a lucratividade das empresas de turismo e a comunidade residente, bem como o decorrente tratamento do turismo como uma atração isolada da cidade, desconectada da morfologia urbana e do sistema urbano tradicional. O resultado é a criação de espaços turísticos privilegiados em contraposição aos bolsões de pobreza presentes nas áreas não turísticas.

Não se pode deixar de registrar, entretanto, que, embora o turismo possa contribuir para o agravamento de muitas questões urbanas, diversas cidades têm demonstrado empenho, seriedade, otimismo e têm conseguido mobilizar um conjunto de atores na busca da reversão de situações problemáticas, mediante o desenvolvimento do turismo urbano. O alcance de um turismo urbano sustentável, visto não de forma individualizada, mas como parte de um processo integrado a um sistema que objetive a preservação e a renovação continuada dos recursos, tem-se demonstrado como um objetivo plausível, mas que requer, como já assinalado, estratégias direcionadas a essa finalidade. O turismo tem possibilitado a cidades situadas em distintos pontos do planeta – desde Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, às cidades europeias como Paris, Barcelona, Bilbao, Málaga, Lisboa, norte-americanas, como Los Angeles e Nova Iorque, dentre outras, em que pese a atual conjuntura de desaquecimento da economia mundial – a manutenção da sua competitividade urbana e, até mesmo, a sua ampliação e solução de questões desafiantes, como a recuperação do seu patrimônio histórico-cultural e a sustentabilidade das suas áreas centrais, ainda que essas soluções não estejam isentas de crítica e, algumas vezes, possam servir como um alerta à não adoção de estratégias similares em outras realidades.

Cultura como um diferencial de competitividade turística

São muitos os desafios que se apresentam hoje para o alcance e a manutenção da competitividade urbano/turística. Em um mundo globalizado e competitivo, passam a ter importância para o desenvolvimento turístico uma diversidade de aspectos, todos eles relevantes – políticos, econômicos, sociais, ambientais, territoriais e culturais. Com efeito, sem que se estabeleça uma escala de prioridade entre esses aspectos, há de se ressaltar que, com a globalização da economia e a fragmentação do espaço geográfico, se tem observado a crescente valorização das novas experiências, dos aspectos peculiares a cada localidade e, com isso, o reconhecimento da importância dos aspectos culturais enquanto diferencial de competitividade urbano-turística.

A percepção do “valor do lugar”, da sua cultura, da sua identidade pela demanda turística, em um cenário de intensa competitividade global, vem conduzindo à expansão de novas modalidades de turismo associadas às cidades e propiciando o fortalecimento da segmentação turística. O crescimento do papel atribuído à cultura na definição dos lugares e, mais especificamente, na composição da sua identidade, tem possibilitado a que o turismo cultural destaque-se como um segmento em franca expansão, um dos grandes responsáveis pelo incremento da atividade turística mundial.

Aproveitando-se da valorização da cultura como um dos elementos centrais da oferta turística, cidades situadas nos mais distintos pontos do planeta estão

buscando revitalizar e preservar o seu patrimônio cultural com vistas à ampliação da sua competitividade urbano-turística. Entretanto, como mencionado anteriormente, sendo o turismo um fenômeno genuinamente territorial, que utiliza o território como espaço de consumo e de produção, impactando-o e sendo por este impactado, positiva ou negativamente, o desenvolvimento turístico irá pressupor uma integração territorial, também compreendida como a capacidade de organização socioeconômica e política dos territórios, como elemento indispensável ao fortalecimento dos seus diferenciais de competitividade. Em essência, o gerenciamento e o ordenamento territorial do turismo tornaram-se grandes desafios para muitas cidades, sobretudo para aquelas que se constituem em territórios permeados por conflitos políticos, econômicos e sociais, como os presentes na cidade de Salvador.

Reunindo um conjunto de atributos propícios à exploração de diversos segmentos turísticos, como o histórico-cultural, de lazer litorâneo, náutico, de eventos, gastronômico, dentre outros, Salvador apresenta um amplo potencial para expansão da economia do turismo. Para tanto, de forma a contribuir para a superação de desafios estruturais, como os referentes ao quadro social – mendicância, violência urbana, marginalidade – e às deficiências da infraestrutura urbana e turística – transporte urbano, sinalização turística, limpeza urbana, acessibilidade aérea e terrestre, dentre outros –, deverá implantar um aparato de gerenciamento e ordenamento territorial do turismo que lhe possibilite minorar essas dificuldades e, ao mesmo tempo, potencializar os seus segmentos turísticos, dentre os quais o turismo cultural.

O Centro Antigo de Salvador (CAS) tem 8 km de área e abarca os seguintes bairros: Centro Histórico, Centro, Dois de Julho, Barris, Tororó, Nazaré, Saúde, Barbalho, Macaúbas, parte do espigão da Liberdade, Comércio e Santo Antônio Além do Carmo. Ao aglutinar a maior parte da oferta turística da cidade para o segmento do turismo cultural, composta por seu valioso patrimônio arquitetônico – monumentos implantados entre os séculos XVI e XIX –, bem como pelo patrimônio imaterial – os saberes e fazeres da população local, as manifestações populares etc. –, apresenta elevado potencial para desenvolvimento do turismo, embora se defronte com problemas similares aos apontados para o conjunto dessa urbe. Assim, em que pese a importância do potencial existente, ainda são muitos os desafios para essa área, bem como para a cidade do Salvador, ampliar a sua competitividade turística.

Turismo no Centro Antigo de Salvador

O conjunto das políticas públicas direcionadas ao CAS, a partir dos anos 1990, possibilitou a conformação, do ponto de vista da economia do turismo, de um território dotado de subáreas diferenciadas, que apresentam hoje uma dinâmica própria e vivenciam problemas específicos, embora também convivam com

questões desafiantes que são comuns ao conjunto da Área Central e, até mesmo, a outros espaços de Salvador. O território turístico do CAS é composto pelo Centro Histórico de Salvador (CHS), com as subáreas Pelourinho/Sé/Taboão, Carmo/Santo Antônio Além do Carmo, Barroquinha/Ladeira da Praça; e pelo Entorno do Centro Histórico, que abrange as subáreas Campo Grande/Piedade/Mouraria, Nazaré/Barbalho, Contorno/Comércio e Calçada/Água de Meninos.

A Subárea Pelourinho/Sé/Taboão, pioneira na recepção dos investimentos públicos realizados nos anos 1990 com vistas à recuperação do conjunto arquitetônico do CHS e à formação de um enclave entre o Terreiro de Jesus e o Largo do Pelourinho, que funcionaria como um “*shopping center* ao ar livre” (SANT’ANNA, 2004, p. 75), estimulando as atividades comerciais e de serviços, sobretudo turísticos, e deslocando a função residencial para as áreas periféricas do CAS, caracteriza-se por apresentar um número expressivo de equipamentos direcionados ao turismo e atividades correlatas. Conforme o *Censo Empresarial Sebrae* 2008, o Pelourinho/Sé/Taboão concentra a maior oferta de serviços turísticos e de lazer e animação do CHS aglutinando grande parte dos restaurantes (54,9%), bares (57,6%), lanchonetes, sorveterias, casas de suco (37,0%), equipamentos de arte, cultura – destacadamente, museus, teatros e cinemas – esporte e recreação (85,7%), além do comércio de bijuterias, suvenires e artesanato (82,1%). (QUEIROZ, 2010).

A subárea Pelourinho/Sé/Taboão também apresenta expressividade no total de equipamentos de hospedagem e agenciamento do CHS e do CAS, embora, neste último caso, a maior parte dessa oferta esteja situada no Entorno do Centro Antigo. No seu conjunto, o CAS responde por 34,4% dos meios de hospedagem, 21,4% da oferta de leitos e 22% das agências de viagem de Salvador. Considerando-se exclusivamente o CHS, a subárea Pelourinho/Sé/Taboão assume a liderança na oferta de agências de viagens e de leitos, sendo, superada, porém, pelo Carmo/Santo Antônio Além do Carmo em número de meios de hospedagem.

A dinâmica atual do Pelourinho/Sé/Taboão indica ser esta a subárea do CAS em que o desafio da sustentabilidade tende a ser mais intenso. Após a intervenção dos anos 1990, essa subárea transformou-se em um território muitas vezes identificado como artificial e carente de “[...] interações sociais plurais e história” (QUEIROZ, 2007, p. 102). Embora concentre uma mais ampla oferta direcionada ao turismo do CAS, o Pelourinho/Sé/Taboão também apresenta um conjunto de problemas que dificultam a atração de um fluxo mais expressivo de visitantes e, até mesmo, de residentes, o que compromete a viabilidade econômica das unidades empresariais aí instaladas e a expansão da atividade turística dessa subárea. A inexistência, desde os primeiros anos da reforma realizada nos anos 1990, até os dias atuais, de uma instituição com atribuições definidas capaz de estabelecer um ordenamento e gerenciamento

do território e de conduzir os conflitos que naturalmente ocorrem entre moradores, comerciantes, turistas e empresas de turismo, impediu o bom funcionamento e o crescimento harmônico das atividades econômicas dessa subárea, levando a uma série de entraves como a desorganização das vias de circulação, com a expansão de algumas unidades empresariais para fora dos limites do seu negócio, ocupando os passeios com objetos, anúncios etc.; a poluição sonora gerada pelos próprios estabelecimentos, o assédio de vendedores ambulantes, das “baianas”, dos menores pedintes, dentre outros, por todos os lados, nas ruas, nas praças, inclusive dentro de bares e restaurantes; a marginalidade, a prostituição, a violência, as drogas; o despreparo da mão de obra local, destacadamente para atendimento aos visitantes, sobretudo estrangeiros.

A Subárea Carmo/Santo Antônio Além do Carmo, caracterizada como predominantemente residencial em inícios da década passada – conforme o Censo 2000 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2001), apresentava a maior densidade populacional de todo o CHS, com 64,3% dos imóveis considerados próprios; no Pelourinho-Sé apenas 14,2% encontravam-se nessa condição –, tem como grande diferencial turístico o apelo do amplo patrimônio imaterial aí existente, engrandecido pela ambiência especial proporcionada pela Baía de Todos-os-Santos. As tradições, a religiosidade, as celebrações locais organizadas pela comunidade, o jeito de viver dos residentes, configuram um cenário bucólico, fruto de um ambiente interiorano e, ao mesmo tempo, internacionalizado, que se caracteriza como elemento central na atratividade de turistas e investidores para essa subárea.

A intervenção pública nessa subárea ocorreu de forma distinta do observado no Pelourinho/Sé/Taboão, com a recuperação de imóveis residenciais, com vistas à permanência da população local, o que, entretanto, não foi impeditivo para que o Carmo/Santo Antônio sofresse transformações expressivas em decorrência da expansão da atividade turística. Desde 2005, essa subárea vem atraindo empreendimentos turísticos direcionados a um público de mais elevado poder aquisitivo, em grande parte estrangeiro, com destaque para hotéis, “pousadas de charme”, restaurantes e bares temáticos.

Conforme informações da Bahiatur/Embratur, o Carmo/Santo Antônio lidera a oferta de meios de hospedagem do CHS e concentra 7,8% das agências de viagem do CAS. Embora apresente carências comuns ao Pelourinho/Sé/Taboão, que dificultam a expansão da atividade turística, sobretudo no que se refere aos aspectos relativos à infraestrutura de serviços urbanos – limpeza e segurança – e à carência de espaços para estacionamento e de mecanismos de divulgação, as unidades empresariais dessa subárea revelam-se mais competitivas do que as da primeira, principalmente no tocante à oferta de serviços diferenciados e às iniciativas de trabalho em parceria entre os diversos agentes do turismo (QUEIROZ, 2010).

A subárea São Bento/Misericórdia, embora pioneira na cidade na recepção de empreendimentos turísticos, inclusive de alto padrão, como o Hotel Chile, edificado na primeira década do século XX, que se vangloriava de ter a preferência de Ruy Barbosa, e o Palace Hotel, construído em 1934, caracteriza-se, na atualidade, por concentrar atividades comerciais (28,4% das suas empresas) e de serviços especializados (22,1%), predominando, dentre esses últimos, os escritórios de advocacia e contabilidade (18,3%), conforme o Censo/Sebrae (QUEIROZ, 2010).

A Barroquinha-Ladeira da Praça, subárea de restrita incidência de equipamentos e fluxos turísticos – responde por 9,0% da oferta de leitos do CAS e por 1,7% das unidades empresariais direcionadas ao agenciamento –, embora sem tradição turística, foi contemplada com um projeto na área cultural, o Espaço Cultural da Barroquinha, que vem contribuindo, ainda que modestamente, para o incremento na sua recepção de visitantes, residentes ou não na cidade (QUEIROZ, 2010).

No entorno do CHS, o Campo Grande/Piedade/Mouraria sobressai na oferta de meios de hospedagem, apresentando, conforme Bahiaturisa e Embratur, o maior número de leitos de todo o CAS (2.914 unidades), além de 18,3% das agências de viagens. Nesta subárea, situada próxima a bairros tradicionalmente ocupados pela população de mais elevados rendimentos, estão localizados equipamentos culturais de expressão, como o Teatro Castro Alves e o Teatro Vila Velha, além de inúmeros bares e restaurantes direcionados tanto às classes de maior poder aquisitivo, quanto à população de renda média a baixa, ofertando, assim, um leque diversificado de opções para os turistas (QUEIROZ, 2010).

A subárea Nazaré/Barbalho, ao responder por cerca de 10% da oferta de leitos e por 4% das agências de viagem do CAS, consoante Bahiaturisa/Embratur, apresenta importantes equipamentos de lazer, esporte e cultura, como o Dique do Tororó e o Centro Cultural Barroco da Bahia, na Saúde. Essa subárea deverá sofrer transformações significativas com a conclusão do novo projeto para o estádio Octávio Mangabeira, também conhecido como Fonte Nova, que deverá sediar os jogos da Copa do Mundo em 2014. A subárea Contorno/Comércio, sobretudo a Avenida Contorno, vem sendo ocupada por empreendimentos, como restaurantes, marina e *flats*, empresas de eventos, dirigidos a um público seletivo, de alto poder aquisitivo. Nessa área estão localizadas 47,8% das agências de viagem do CAS, conforme Bahiaturisa/Embratur, na sua grande maioria, direcionadas para o turismo emissor (QUEIROZ, 2010).

A subárea Calçada/Água de Meninos, detentora de um número pouco expressivo de agências de viagens (apenas uma unidade encontra-se registrada na Bahiaturisa/Embratur) e de uma oferta de meios de hospedagem equivalente a 14,1% do total disponível no CAS, apresenta apelos turísticos

como a Feira de São Joaquim, centro cultural e de comércio existente há mais de 40 anos, onde são encontrados produtos típicos – desde alimentos a vestuários e artesanatos – e artigos utilizados nos cultos de origem afro. A feira tem despertado a atenção de alguns visitantes, sobretudo estrangeiros, interessados no turismo étnico, e de agências de viagem que já estão incorporando esse atrativo nos seus roteiros turísticos definidos para Salvador (QUEIROZ, 2010).

Desempenho e perspectivas do turismo no CAS

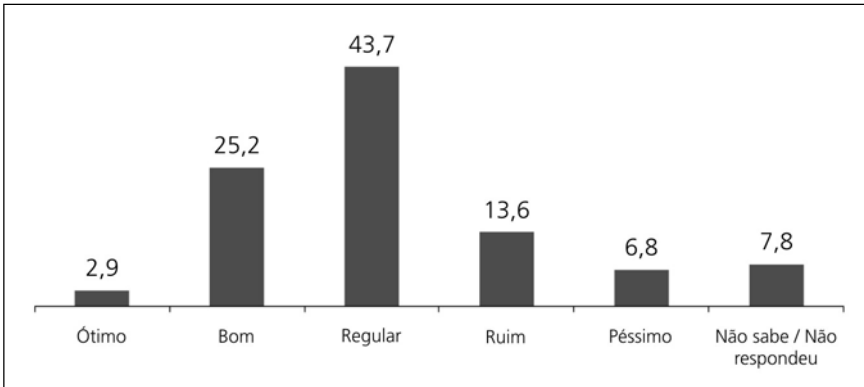
Em que pese a importância do potencial existente para o turismo cultural, ainda são muitos os desafios para que o CAS amplie a sua competitividade nesse segmento. De forma a contribuir com esse processo, trazendo novos aportes à definição de proposições de políticas públicas direcionadas ao incremento do turismo no CAS, a pesquisa *Avaliação do Desempenho da Economia do Turismo do Centro Antigo de Salvador* (QUEIROZ, 2009), realizada como subsídio à elaboração do Plano de Reabilitação Participativo do CAS (BAHIA, 2010), buscou, através da visão de empresários do turismo selecionados, traçar um panorama da atividade turística na capital baiana e no CAS, identificar as perspectivas para as distintas subáreas turísticas do Centro Antigo, o modelo de gestão adequado ao desenvolvimento turístico, bem como levantar propostas e sugestões para esse território, com vistas ao alcance de mais ampla competitividade turística.

Utilizando o método da amostragem aleatória, foram entrevistados 103 empresários/gestores do turismo e atividades correlatas atuantes na área antiga da cidade, entre os meses de fevereiro e maio de 2009, tendo-se levantado um conjunto de informações e opiniões fundamental e ainda pertinente à proposição de políticas públicas direcionadas à ampliação da competitividade turística do CAS.

Conforme a pesquisa, um percentual significativo dos empresários entrevistados (43,7%) avaliou o desempenho do turismo em Salvador, nos últimos cinco anos, como mediano, enquadrando-o no conceito regular; 28% optaram pelas classificações ótimo/bom, contra 20,4% que o consideraram ruim/péssimo (Gráfico 1).

Gráfico 1

Avaliação do desempenho do turismo nos últimos cinco anos (%)
– Salvador – 2009

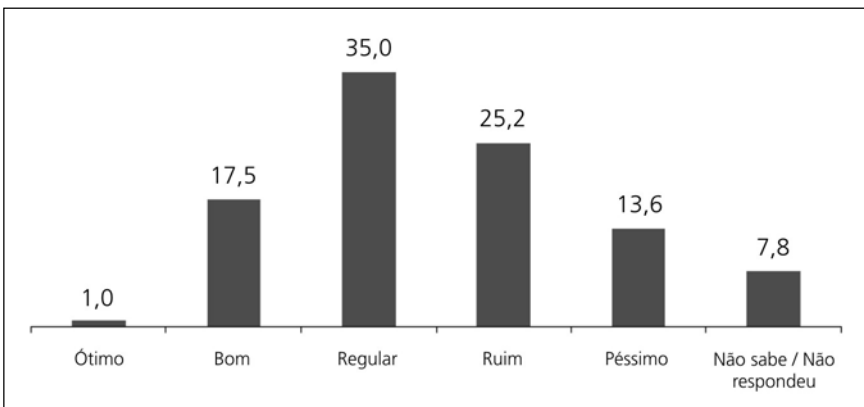


Fonte: Queiroz (2009).

A avaliação do turismo no CAS, em idêntico período, refletiu uma insatisfação mais intensa, sendo enquadrada nas categorias ruim/péssimo por 38,8% da amostra pesquisada. Neste último caso, 35% dos entrevistados optaram pelo conceito regular e 18,5% por ótimo/bom (Gráfico 2).

Gráfico 2

Avaliação do desempenho do turismo no Centro Antigo
nos últimos cinco anos (%) – Salvador – 2009

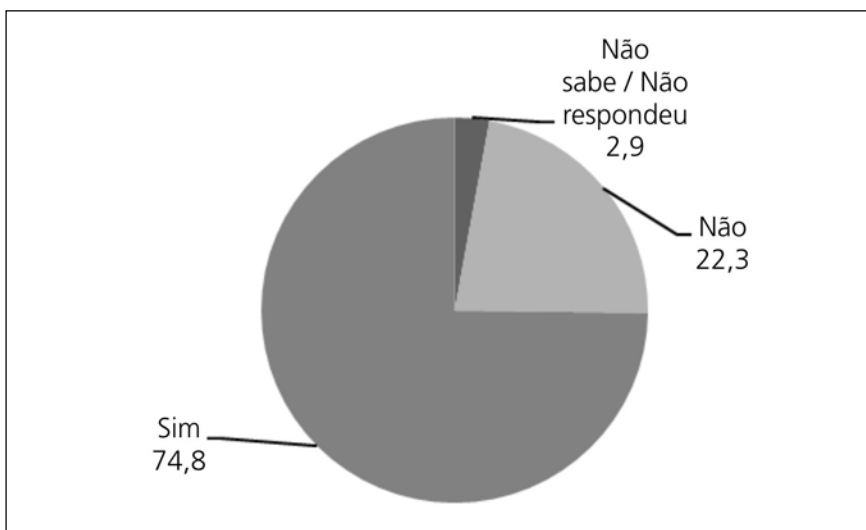


Fonte: Queiroz (2009).

O enquadramento do desempenho da atividade turística como mediano ou mesmo insatisfatório não foi impeditivo para que os empresários reconhecessem, em expressiva maioria, a elevada competitividade turística de Salvador – principalmente quando confrontada com destinos turísticos regionais ou nacionais – e do CAS. Cerca de 90% dos entrevistados consideraram a capital baiana um destino turístico competitivo, quando comparado a outras capitais nordestinas; 75,7% em relação a outros destinos turísticos brasileiros; e 44,7% a destinos do exterior. O CAS foi considerado um espaço turístico competitivo em Salvador por 74,8%, possivelmente por aglutinar a maior parte da oferta da cidade para o segmento do turismo histórico-cultural (Gráfico 3). (QUEIROZ, 2009).

Gráfico 3

CAS considerado espaço competitivo na cidade – Salvador – 2009



Fonte: Queiroz (2009).

Em uma avaliação dos principais problemas para o desempenho atual do turismo do CAS, no que se refere à infraestrutura urbano-turística, a maioria dos empresários entrevistados (61,5%) apontou a segurança pública como o problema mais relevante, seguido pela limpeza e iluminação públicas. Em relação aos equipamentos e serviços turísticos, destacaram-se como maiores entraves: a ação dos guias e de outros profissionais do turismo e a carência de opções de lazer e entretenimento. Já dentre os aspectos externos ao Centro Antigo, que vem dificultando o desempenho do seu turismo, sobressaíram a atual conjuntura econômica mundial (39,6%) e a concorrência com outras áreas da cidade (30,2%).

A pesquisa revelou que, embora o CAS seja um espaço turístico, a população de Salvador é fundamental para a manutenção dos equipamentos aí instalados, compartilhados por residentes e turistas, a exemplo dos bares e restaurantes, lanchonete e outros. Para 43% das unidades empresariais entrevistadas, os residentes em Salvador correspondem a mais de 80% dos seus clientes, indicando que parte expressiva dos frequentadores dos equipamentos direcionados ao turismo e atividades correlatas existentes no CAS mora na capital baiana.

O turismo praticado no CAS foi também identificado como significativamente regional. Para 39,6% dos entrevistados, os baianos que residem em outros municípios representam acima de 80% do fluxo de visitantes que frequenta o seu estabelecimento. A despeito da representatividade desse público, os estrangeiros também já apresentam alguma expressividade no CAS, correspondendo a mais de 80% dos turistas que frequentam cerca de 20% das empresas pesquisadas.

As atrações do CAS mais demandadas pelos clientes das unidades empresariais entrevistadas são as igrejas (37,6%), os *shows* do grupo Olodum (19,5%), os museus (14,6%), os bares e restaurantes (11,8%), as atividades nas praças (9,7%) e as atividades gratuitas (9,0%) – Tabela 1.

TABELA 1
 ATRAÇÕES DO CAS MAIS DEMANDADAS PELOS CLIENTES, POR ORDEM DE IMPORTÂNCIA
 – SALVADOR – 2009

Atrações	Ordem de Importância											Total
	1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª	9ª	10ª	11ª	
Atividades Gratuitas	9,0	14,9	11,9	11,9	7,5	11,9	7,5	9,0	4,5	9,0	3,0	100,0
Atividades nas praças	9,7	9,7	11,1	15,3	15,3	12,5	9,7	9,7	5,6	1,4	0,0	100,0
Museus	14,6	36,6	13,4	9,8	4,9	2,4	6,1	3,7	3,7	4,9	0,0	100,0
Igrejas	37,6	17,6	18,8	8,2	2,4	5,9	3,5	1,2	4,7	0,0	0,0	100,0
Galerias de Arte	3,0	3,0	10,6	7,6	12,1	12,1	16,7	16,7	12,1	4,5	1,5	100,0
<i>Shows</i> do grupo Olodum	19,5	7,3	15,9	13,4	13,4	8,5	11,0	3,7	2,4	4,9	0,0	100,0
<i>Shows</i> de Gerônimo	2,9	5,9	1,5	16,2	10,3	11,8	10,3	16,2	7,4	16,2	1,5	100,0
Restaurantes e Bares	11,8	6,6	14,5	10,5	17,1	15,8	2,6	10,5	10,5	0,0	0,0	100,0
Lojas de artesanato	1,4	11,0	6,8	11,0	20,5	15,1	16,4	5,5	9,6	2,7	0,0	100,0
Joalherias	0,0	0,0	3,2	8,1	3,2	4,8	11,3	14,5	21,0	33,9	0,0	100,0

Fonte: Queiroz (2009).

O que mais agrada a esse público no CAS é o povo baiano (de acordo com 13,1% dos entrevistados), o conjunto arquitetônico e o Pelourinho (11,9% cada), as igrejas (10,7%), a cultura e a história (9,5%) e a vista da Baía de Todos-os-Santos (6%). Os principais problemas apontados foram a falta de segurança (47,2%) e de limpeza públicas (10,1%), o assédio aos visitantes (8,2%), a carência de estacionamentos (5,7%), a mendicância (5,7%), dentre outros – Tabela 2.

TABELA 2
PRINCIPAIS PROBLEMAS QUE O SEU CLIENTE IDENTIFICA NO CAS, POR FREQUÊNCIA – SALVADOR – 2009

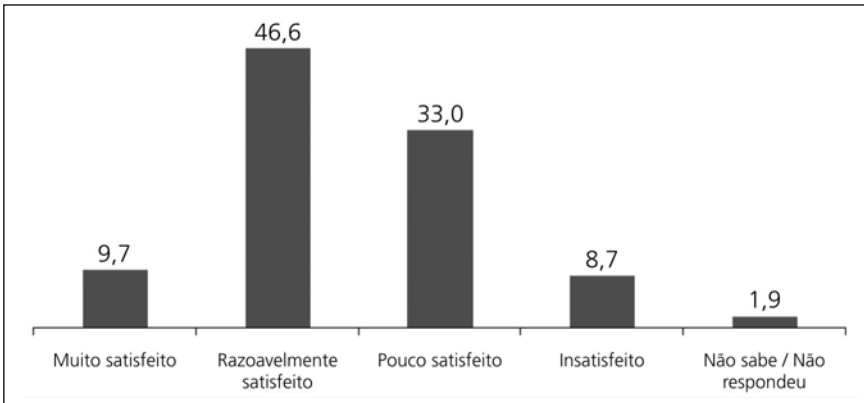
Aspectos indicados	Frequência	%
Falta de segurança	75	47,2
Limpeza	16	10,1
Assédio	13	8,2
Estacionamento	9	5,7
Mendicância/prostituição	9	5,7
Iluminação	4	2,5
Falta de opções de lazer/cultura	3	1,9
Manutenção do Conjunto Arquitetônico	3	1,9
Abandono	2	1,3
Acesso	2	1,3
Ambulantes	2	1,3
Drogas	2	1,3
Educação	2	1,3
Infraestrutura	2	1,3
Outros	2	1,3
Qualidade do atendimento	2	1,3
Shows	2	1,3
Sinalização	2	1,3
Transporte	2	1,3
Banheiro coletivo	1	0,6
Divulgação	1	0,6
Falta de informação	1	0,6
Taxistas	1	0,6
Trânsito	1	0,6
Total	159	100,0

Fonte: Queiroz (2009).

Na análise da satisfação empresarial, 33,0% dos empresários revelaram estar “pouco satisfeitos” ou “insatisfeitos” com os resultados do seu negócio. A despeito do elevado grau de descontentamento, os “razoavelmente satisfeitos” predominaram (46,6%) – Gráfico 4.

Gráfico 4

Grau de satisfação com relação aos resultados do próprio negócio (%) – Salvador – 2009

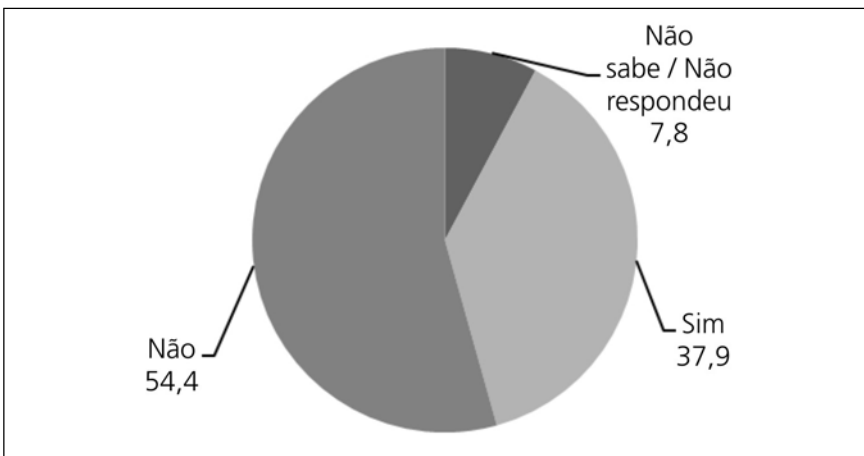


Fonte: Queiroz (2009).

No conjunto dos entrevistados, 54% afirmaram não planejar investir no CAS nos próximos 2 anos, contra 37,9% que pretendem realizar inversões nessa área em idêntico período – Gráfico 5.

Gráfico 5

Planeja investir no CAS nos próximos dois anos (%) – Salvador – 2009



Fonte: Queiroz (2009).

A influência do *Trade* nas políticas direcionadas ao turismo do CAS foi considerada como pouca, muito pouca ou inexistente para cerca de 70% dos entrevistados (Tabela 3).

TABELA 3
 INFLUÊNCIA DO *TRADE* TURÍSTICO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A ATIVIDADE NO CAS, POR FREQUÊNCIA – SALVADOR – 2009

Grau de influência	Frequência	%
Muito	7	6,8
Razoavelmente	17	16,5
Pouco	18	17,5
Muito pouco	13	12,6
Não	41	39,8
Não sabe/ Não respondeu	7	6,8
Total	103	100,0

Fonte: Queiroz (2009).

Conforme um percentual ainda mais elevado (74,8%), não há interação entre os agentes do turismo do CAS (Tabela 4).

TABELA 4
 INTERAÇÃO ENTRE OS AGENTES DO TURISMO DO CAS – SALVADOR – 2009

Grau de interação	Frequência	%
Sim	20	19,4
Não	77	74,8
Não sabe/ Não respondeu	6	5,8
Total	103	100,0

Fonte: Queiroz (2009).

A gestão participativa foi o modelo de governança mais indicado para a atividade turística desenvolvida nessa área (Tabela 5).

TABELA 5
 MODELO DE GESTÃO CONSIDERADO ADEQUADO PARA O CAS, POR FREQUÊNCIA – SALVADOR –
 2009

Modelo indicado	Frequência	%
Modelo de gestão participativa	40	45,5
Modelo de qualificação, que resolva problemas de limpeza pública e/ou segurança pública e/ou mendicância/drogas	17	19,3
Modelo de cidades europeias	5	5,7
Modelo de organização profissional/profissionais qualificados para gerenciar o CAS	5	5,7
Modelo que contemple a revitalização/manutenção do conjunto arquitetônico	5	5,7
Modelo de outras cidades históricas brasileiras	4	4,5
Estado interventor/centralizador	3	3,4
Modelo de privatização/condomínial	2	2,3
Outros	2	2,3
Circulação dos carros dentro do CAS	1	1,1
Investimento de micro empresas, incentivos fiscais	1	1,1
Modelo adotado na Bahia há 30 anos	1	1,1
Modelo de gerenciamento do trânsito	1	1,1
Modelo diferenciado do atual	1	1,1
Profissionais qualificados para gerenciar o CAS	1	1,1
Total geral	88	100,0

Fonte: Queiroz (2009).

As expectativas para o turismo de Salvador e do CAS tendem a ser mais otimistas no longo prazo. No CAS, especificamente, os empresários que revelaram estar otimistas ou muito otimistas no curto, médio e longo prazos equivaleram, respectivamente, a 46,6%, 49,5% e 57,2%.

A importância das políticas públicas para o desempenho do turismo do CAS foi ressaltada por 61,3% dos entrevistados; estes afirmaram que as perspectivas para as subáreas turísticas do CAS nos próximos cinco anos, dependem, em grande medida, das ações públicas, a exemplo de melhorias no sistema de segurança, limpeza pública, iluminação, sinalização, divulgação, dentre outros. Otimismo quanto ao desempenho do turismo do CAS em médio prazo, apostando em maior atratividade do CHS, do Pelourinho e do Comércio foi demonstrado por 22,6%; 6,5% revelaram pouco otimismo e 3,2% consideraram que as perspectivas para as subáreas turísticas do CAS dependem da atração de investimentos, de ações de conservação e restauro e da adoção de uma gestão participativa (Tabela 6).

TABELA 6
PERSPECTIVAS PARA AS SUBÁREAS TURÍSTICAS DO CAS NOS PRÓXIMOS CINCO ANOS,
POR FREQUÊNCIA – SALVADOR – 2009

Indicações	Frequência	%
Depende de ações de políticas públicas	19	61,3
Boas perspectivas, com maior atratividade do CHS, Pelourinho e Comércio	7	22,6
Pouco otimistas	2	6,5
Depende da atração de investimentos	1	3,2
Depende de ações de conservação e restauro	1	3,2
Depende de uma gestão participativa	1	3,2
Total geral	31	100,0

Fonte: Queiroz (2009).

As informações levantadas na pesquisa evidenciam que, embora os empresários entrevistados, na sua maioria, não estivessem plenamente satisfeitos com o resultado do turismo do CAS ou mesmo dos seus negócios, reconheceram o potencial turístico desse território, sugeriram um novo modelo de gestão turística, com ampla participação do conjunto de atores envolvidos com a atividade e defenderam a importância das políticas públicas para o desempenho do turismo no Centro Antigo da cidade.

Considerações finais

O CAS, de fato, como evidenciado pela pesquisa *Avaliação do Desempenho da Economia do Turismo do Centro Antigo de Salvador* (QUEIROZ, 2009), possui uma ampla atratividade para o turismo cultural, entretanto a sua consolidação enquanto um território turístico competitivo dependerá de um conjunto de aspectos internos e externos a essa área. Dentre os aspectos externos, cabe lembrar os interesses das grandes operadoras mundiais, os mecanismos de conexão com os centros emissores, as flutuações cambiais, os movimentos da economia brasileira e internacional, os modismos, a imagem do Brasil no exterior, dentre outros. Nos internos, a necessidade de ordenamento desse território turístico, a implantação de um aparato de governança, o estabelecimento de políticas sociais que contemplem a população menos (ou des) favorecida, um amplo trabalho de promoção turística e a qualidade da oferta turística local.

Como visto, o CAS é formado por subáreas diferenciadas, com distintos apelos turísticos que hoje estão sendo decisivos na reconfiguração da dinâmica do seu turismo. As subáreas que conseguem agregar os seus atrativos histórico-culturais a uma ambiência especial proporcionada pela visibilidade da Baía de Todos-os-Santos e à presença de uma população residente,

com seus costumes e tradições, tendem a ser as mais procuradas pelos investidores privados. Nesse sentido, o Carmo/Santo Antônio, destacadamente, e também o entorno da Castro Alves – subárea São Bento/Misericórdia – e a região do Dois de Julho/Contorno, inserida nas subáreas Campo Grande/Dois de Julho e Contorno/Comércio, tendem a ser as mais cogitadas para a implantação de novos empreendimentos turísticos. Apesar do potencial e das inversões públicas programadas para o Pelourinho/Sé/Taboão, direcionadas, sobretudo, à recuperação de monumentos e à iluminação de espaços públicos, os investimentos privados previstos para esse espaço turístico são hoje pouco expressivos se comparados aos estimados para as subáreas mais atrativas do CAS.

Compreendendo a importância do ordenamento e do gerenciamento territorial, não apenas para o incremento da atividade turística, mas também para o desenvolvimento sustentável do CAS, o Escritório de Reabilitação do Centro Antigo de Salvador (ERCAS), unidade da Secretaria de Cultura (Secult-BA), através de uma cooperação técnica entre o Governo da Bahia e a UNESCO, coordenou a construção do Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador. Lançado em junho de 2010, esse estudo, que contou com um grupo gestor dos três níveis de governo e a colaboração de 600 pessoas da sociedade civil, apresenta 14 proposições de gerenciamento e implantação do Plano, integração social e econômica, habitação, cultura, turismo, meio ambiente, segurança e patrimônio para o Centro Antigo da cidade (BAHIA, 2010).

Os investimentos previstos no Plano, alguns já em andamento, a exemplo da reforma do Palácio Rio Branco, do projeto de iluminação das ruas do Pelourinho e adjacências, das reformas das fachadas de lojas da Baixa dos Sapateiros, do Mercado de São Miguel e da Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos, das obras de acessibilidade à Arena da Fonte Nova, dentre outros, englobam um montante equivalente a R\$ 627 milhões, entre recursos públicos e privados. Estima-se que o conjunto das estratégias programadas para o CAS venha a ser implementado até a Copa do Mundo de 2014, que terá a capital baiana como uma das sedes dos jogos (CENTRO..., 2010).

A pesquisa permitiu concluir-se que a sustentabilidade das áreas centrais requer um processo de ordenamento e gerenciamento do território que promova mudanças e possibilite a superação ou, ao menos, a redução de graves problemas, como a pobreza e a marginalidade urbana, a construção de uma sociedade mais justa, com mais qualidade de vida, em um espaço compartilhado entre residentes e turistas.

Em consonância com a visão dos empresários atuantes no turismo, registrada na pesquisa direta, o Plano de Reabilitação Participativo do CAS (BAHIA, 2010) reconhece a importância das políticas públicas e de uma gestão participativa

para o desempenho das atividades implantadas e para a sustentabilidade desse espaço. Espera-se, entretanto, no processo de implantação, que a proposta de reabilitação do CAS não seja resumida a inversões pontuais, ainda que necessárias e significativas, como as que se encontram em curso; inversões que possibilitem uma melhor apresentação da área central da cidade com vistas, sobretudo, aos eventos da Copa, mas sim que se busque a criação de uma unidade gestora, que garanta as articulações com os órgãos das três esferas de governo e com os agentes sociais e econômicos que atuam no Centro Antigo, juntamente com a realização dos investimentos em turismo, cultura, integração social e econômica, habitação, meio ambiente, segurança e patrimônio, como proposto no estudo coordenado pelo ERCAS. Caso implementados, o ordenamento e o gerenciamento do Centro Antigo poderão contribuir para a expansão do turismo e dos negócios em consonância com os interesses das comunidades residentes, para a sustentabilidade dessa área, de elevado valor histórico, para a redução da pobreza e da marginalidade em um estado como a Bahia, referência nacional nesse indicador e, por fim, para que o CAS possa vir a alcançar novos padrões de desenvolvimento local.

Referências

BAHIA. Governo do Estado. Secretaria da Cultura. Escritório de Referência do Centro Antigo. UNESCO. *Centro Antigo de Salvador, plano de reabilitação participativo*. Salvador, 2010.

BOULLÓN, Roberto C. *Planejamento do espaço turístico*. Tradução de Josely Vianna Baptista. Bauru: EDUCS, 2002. 278 p.

CARVALHO, Luiz Carlos Pereira de; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. *Introdução à economia do turismo*. São Paulo: Saraiva, 2006, 306 p.

CENTRO Antigo de Salvador será revitalizado até 2014. Salvador, 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2010/06/centro-antigo-de-salvador-sera-revitalizado-ate-2014.html>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

FIGUEROLA PALOMO, Manoel. *Teoría económica del turismo*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1985. 434 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico, 2000*. Brasília, 2001. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2009.

JANSEN-VERBEKE, Myriam; LIEVOIS, Els. Análise de recursos históricos para o turismo urbano em cidades europeias. In: PEARCE, Douglas; BUTLER, Richard (Org.). *Desenvolvimento em turismo*. Temas contemporâneos. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2002. p. 135-155.

LEMOS, Leandro de. *Turismo: que negócio é esse?* Uma análise da economia do turismo. Campinas: Papirus, 1991. 143 p.

QUEIROZ, Lúcia Aquino de. *Turismo urbano, gestão pública e competitividade*. Salvador: P555; FAPESB, 2007. 304 p.

_____. *Avaliação do desempenho da economia do turismo do Centro Antigo de Salvador*. Salvador: Escritório de Referência do Centro Antigo (ERCAS); UNESCO, 2009. Mimeografado.

_____. Centro Antigo de Salvador – contexto atual e seus desafios. Economia do Turismo. In: BAHIA. Governo do Estado. Secretaria da Cultura. Escritório de Referência do Centro Antigo. UNESCO. *Centro Antigo de Salvador, plano de reabilitação participativo*. Salvador, 2010. p. 186-207.

SANT'ANNA, Márcia. *A cidade-atração: a norma de preservação dos centros urbanos no Brasil dos anos 90*. 2004. 399 f. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

VERA REBOLLO, Fernando J. (Coord.). *Análisis territorial del turismo*. Barcelona: Ariel Geografía, 1997. 443 p.

Pareceristas *ad hoc* desta edição:

Antônio de Pádua Melo Neto

Mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp);
Assessor Especial da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan).

Elsa Sousa Kraychete

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA);
Professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Jackson Ornelas Mendonça

Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade de São Paulo (USP);
Professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Mirtes Cavalcante de Aquino

Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA);
Coordenadora na Diretoria de Planejamento Econômico da Secretaria do
Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN).

Roberto Fortuna Carneiro

Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA);
Diretor de Planejamento Econômico da Secretaria do Planejamento do
Estado da Bahia (SEPLAN).

Vera Spínola

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA);
Professora de cursos de Pós-Graduação da Universidade Salvador (Unifacs) e
do Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge).



Instruções aos colaboradores

A Revista Desenbahia, publicação semestral da Agência de Fomento do Estado da Bahia, tem como objetivo divulgar a produção científica de seus técnicos e de colaboradores externos nas áreas temáticas vinculadas à instituição. A publicação busca estabelecer um canal de discussão entre a Desenbahia e os demais órgãos do Estado, meio acadêmico e sociedade civil, estimulando e disseminando a produção de conhecimento.

A Revista está aberta para a publicação de **trabalhos inéditos** nas áreas temáticas de interesse da instituição, destacando-se **desenvolvimento regional, economia baiana e financiamento do desenvolvimento**. Os lançamentos ocorrem nos meses de março e setembro.

Os artigos encaminhados para publicação serão submetidos à apreciação do Conselho Editorial e/ou de pareceristas *ad hoc*, que emitem parecer sob o sistema *blind review*, sendo o(s) autor(es) informado(s) de sua aceitação ou recusa. A Comissão Editorial poderá, quando necessário, sugerir ao(s) autor(es) modificações no texto, a fim de adequá-lo ao padrão editorial da Revista. Os trabalhos aprovados para publicação serão submetidos à revisão de linguagem, podendo sofrer alterações. Os originais, aprovados ou não, não serão devolvidos ao(s) autor(es) e serão considerados definitivos e autorizados para publicação.

Os artigos devem ser enviados por *e-mail*, estar em conformidade com as normas da ABNT e seguir as seguintes especificações:

- ter entre 10 e 25 páginas, incluindo folha de rosto, resumo, referências, gráficos, tabelas e figuras;
- estar digitado em editor de textos Word for Windows, espaçamento simples, margens padrão (2,5 cm), fonte Times New Roman, tamanho 12; alinhamento justificado e páginas numeradas;
- conter resumo (em português e em inglês), com no máximo 10 linhas e 5 palavras-chave;
- as tabelas, gráficos e figuras devem estar com as legendas e as fontes completas e suas respectivas localizações assinaladas no texto;
- as tabelas, gráficos e figuras não devem conter cores, uma vez que a publicação é impressa em escala de cinza;
- as citações que ultrapassarem três linhas devem ser destacadas do texto e apresentadas em outro parágrafo com recuo de 2 cm e tamanho de fonte 10;
- as referências, no final do texto, devem estar completas e em ordem alfabética, de acordo com as normas da ABNT em vigor; o nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer em itálico;

- as indicações bibliográficas no próprio texto devem seguir o sistema autor/data (sobrenome do autor, ano da publicação e, se for o caso, número da página – exemplo: SANTOS, 2000, p. 33);
- notas explicativas podem ser inseridas no rodapé, numeradas e com tamanho da fonte 8;
- incluir as credenciais do(s) autor(es) em uma folha de rosto, contendo o título do artigo, nome completo do(s) autor(es), endereço postal, telefone e e-mail para contato. No artigo, não incluir nenhuma indicação que possibilite o reconhecimento da autoria.

O(s) autor(es) dos trabalhos aceitos para publicação receberão gratuitamente 3 (três) exemplares da edição em que foi publicado o seu artigo.

Os artigos publicados são de responsabilidade do(s) autor(es) e não refletem a opinião da instituição.

Mais informações e endereço para envio dos artigos:

E-mail: revista@desenbahia.ba.gov.br ou pelo site www.desenbahia.ba.gov.br
Av. Tancredo Neves, 776, Caminho das Árvores.

CEP 41820-904. Salvador / Bahia

Tel.: 55 71 3103-1107 / 1147 / 1208

Fax.: 55 71 3341-9331

Obs.: Ao enviar o artigo eletronicamente, aguardar uma mensagem de recebimento do arquivo dentro de sete dias corridos. No caso de não recebimento da mensagem após esse prazo, fineza entrar em contato com a Desenbahia.