

## ***Neste número:***

- Atenas, Jerusalém e a Cidade Digital
- Um paralelo entre os produtores de frutas do polo Petrolina-Juazeiro com os Fruticultores de toda a área de atuação do BNB
- Políticas de desenvolvimento de APLS: uma reflexão a partir da experiência da Bahia
- Tempero baiano: análise do setor de restaurantes na cidade do Salvador
- O quinto ciclo da guerra fiscal e a nova indústria automobilística brasileira
- Empresários de “pés descalços”: reflexões sobre a formação sociocultural do empresariado no polo industrial de Franca-SP
- Caminhos e (des)caminhos da Cresol? Observações a partir da cooperativa singular de Dois Vizinhos - PR
- A eficiência dos gastos municipais na geração de bem-estar na Região Metropolitana de São Paulo
- Tendências de desenvolvimento da agricultura familiar: uma análise regional Dinâmica regional urbana, condições de vida e desigualdades no Centro-Oeste do Brasil
- Uma cidade à venda? Capital imobiliário, poder público e produção do espaço em Florianópolis a partir da década de 1980
- Estruturas de governança regionais, desenvolvimento sustentável e legitimidade: notas para a construção de um esquema de referência.
- Padrão de intensidade tecnológica da indústria brasileira e o crescimento econômico: uma análise entre os estados
- Análise da desindustrialização no Brasil através da elasticidade-renda da demanda
- As novas demandas regionais por cursos de graduação no Estado da Bahia: uma proposta de regionalização

REVISTA DE  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

**RdE**

*revista* \_\_\_\_\_  
**DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

---

Ano XIV • Nº 26 • Semestral • Dezembro de 2012 • Salvador, BA

---



**UNIFACS**

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano

## INDEXAÇÃO

A Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE é indexada por:

- GeoDados: Indexador de Geografia e Ciências Sociais < <http://www.geodados.uem.br> >
- Universidad Nacional Autónoma de México CLASE Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades: < <http://www.dgbiblio.unam.mx> >

A RDE foi classificada pelo **QUALIS** da CAPES como **B2** pelas áreas de Planejamento Urbano e Regional/Demografia (área do Programa responsável pela sua edição) e Arquitetura e Urbanismo.

Depósito legal junto à Biblioteca Nacional,  
conforme decreto nº 1.825, de 20 de dezembro de 1907.

## FICHA CATALOGRÁFICA

RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico. – Ano 1, n.1, (nov.1998).  
– Salvador: Departamento de Ciências Sociais Aplicadas 2 / Universidade Salvador, 1998.

v.: 30 cm.  
Semestral  
ISSN 1516-1684

Ano 1, n. 1 (nov. 1988); Ano 1, n. 2 (jun. 1999); Ano 2, n. 3 (jan. 2000);  
Ano 3 n. 4 (jul. 2001); Ano 3, n. 5 (dez. 2001); Ano 4, n. 6 (jul. 2002);  
Ano 4, n. 7 (dez. 2002); Ano 5, n. 8 (jul. 2003); Ano 6, n. 9 (jan. 2004);  
Ano 6, n. 10 (jul. 2004); Ano 7, n. 11 (jan. 2005); Ano 7, n. 12 (jul. 2005);  
Ano 8, n. 13 (jan. 2006); Ano 8, n. 14 (jul. 2006); Ano 9, n. 15 (jan 2007);  
Ano 9, n.16 (dez. 2007); Ano 10, n. 17 (jan. 2008); Ano 10, n.18 (jul. 2008); Ano  
11, n. 19 (jan. 2009); Ano 11, n. 20 (jul. 2009); Ano 12, n. 21 (jul. 2010); Ano  
12, ed. esp. (dez. 2010); Ano 13, n. 22 (dez. 2010); Ano 13, n. 23 (jun. 2011);  
Ano 13, n. 24 (dez. 2011); Ano 14, n. 25 (jun. 2012).  
ISSN eletrônico 2178-8022

1. Economia – Periódicos. II. UNIFACS – Universidade Salvador.  
UNIFACS.  
CDD 330

Pede-se permuta  
*On demande l'échange*  
*We ask for exchange*  
*Pede-se canje*  
*Si rischiede lo scambo*  
*Mann bitted um austausch*

## EXPEDIENTE

**REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**  
A Revista de Desenvolvimento Econômico é uma publicação  
semestral do Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade  
Salvador – UNIFACS.

**Universidade Salvador – UNIFACS**  
**Laureate International Universities**

### Presidente

Marcelo Henrik

### Chanceler

Manoel Joaquim Fernandes de Barros Sobrinho

### Reitora

Márcia Pereira Fernandes de Barros

**Pró-reitora de Pesquisa e Extensão Comunitária**

Profª. Carolina de Andrade Spinola

**Coordenadora Geral da Pós-graduação Lato Sensu**

Profª. Maria de Fátima Santana Maia

**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento**

**Regional e Urbano – PPDRU**

Prof. Laumar Neves de Souza

**Coordenadora do Centro Cultural e Editora – UNIFACS**

Gismália Marcelino Mendonça

### Conselho Editorial

Prof. Dr. Alcides Caldas  
Profª Dra. Bárbara-Christine Nentwig Silva  
Profª Dra. Debora Cordeiro Braga  
Prof. Dr. Benny Kramer Costa  
Prof. Dr. José Manoel G. Gândara  
Prof. Dr. Luiz Gonzaga G. Trigo  
Prof. Dr. Fernando C. Pedrão  
Prof. Dr. Noelio D. Spinola  
Prof. Dr. Pedro Vasconcelos  
Profª Dra. Regina Celeste de Almeida Souza  
Profª Dra. Rosélia Piquet  
Prof. Dr. Rossine Cruz  
Prof. Dr. Sylvio Bandeira de Mello e Silva  
Prof. Dr. Tomás Albuquerque Lapa  
Profª Vera Lúcia Nascimento Brito  
Prof. Victor Gradin

### Editor

Prof. Dr. Noelio D. Spinola

### Secretário da Redação

Paulo Patrício Costa

### Editoração Eletrônica

Nexodoc Consultoria em Tecnologia da Informação LTDA.

### Capa e Editoração Gráfica

Raimundo Cardoso

Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores. Os direitos, inclusive de tradução, são reservados. É permitido citar parte dos artigos sem autorização prévia desde que seja identificada a fonte. É vedada a reprodução integral de artigos sem a formal autorização da redação.

### ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA

Rua José Peroba nº 251, 7º andar, sala 702 - STIEP  
Salvador – Bahia, CEP 41770235 - Tel: 3273 8528  
E-MAIL: rde@unifacs.br – dantasle@uol.com.br



**Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Regional e Urbano - PPDRU**

# EDITORIAL

Este número circula com quinze artigos selecionados entre os muitos recebidos em 2012. A Revista definiu-se como digital e muito provavelmente não voltará à formatação física visto que os custos não o permitem.

O número inicia com um texto de Gilson Schwartz que oferece um a visão panorâmica do cenário teórico e político inovador no campo da reflexão e crítica às megalópoles do ponto de vista das tecnologias de informação e comunicação (TICs) emergentes, sobretudo a internet. O segundo artigo, de Augusto César de Oliveira e Sérgio Maia de Farias Filho demonstra que os fruticultores que apresentaram melhor desempenho no Nordeste brasileiro, contaram com uma base material superior à dos demais, tiveram uma maior dotação de conhecimento formal e uma assistência técnica mais assídua e souberam buscar melhor as informações. Por seu turno, Elisabeth Loiola e Maria Teresa Franco Ribeiro analisam as políticas de desenvolvimento de APLs, a partir da experiência da Bahia. As autoras demonstram que em regra, é muito baixa a contribuição de cada APL e sua integração à economia estadual e local. E salientam que essas diferenças não são, no entanto, incorporadas no desenho da política, de suas ações e de seus instrumentos. Apesar do discurso de preocupação com as demandas sociais e com a inclusão social, não parece que a visão da necessária articulação entre essas demandas, as especificidades locais e as lógicas produtivas de cada APL estejam efetivamente nas agendas dos atuais gestores. No quarto artigo, Paulo Patrício Costa e Noelio Spinola apresentam uma análise de um segmento importante do setor de serviços que não frequenta usualmente as páginas dos estudos acadêmicos. Trata-se do comércio/serviços de alimentação – os restaurantes. Demonstram que o mercado empresarial de restaurantes de Salvador até que oferece uma boa oferta de postos de trabalho, em comparação com a média nacional e regional, mas o problema está na qualidade deste emprego, que se situa na 19ª posição em termos de valor da remuneração do setor o que se reflete na prestação dos serviços pela sua mão de obra muito mal qualificada, destacando ser baixíssimo o volume de empregados com nível superior. No quinto artigo André Luís Cardoso Coelho trata do quinto ciclo da guerra fiscal e a nova indústria automobilística brasileira. Para ele esse ciclo apresenta seus primeiros contornos a partir do último ano de governo Lula se intensificando através das alterações de política industriais concatenadas a partir da divulgação do Plano Brasil Maior no governo Dilma Rousseff. No sexto artigo Agnaldo de Sousa Barbosa nos brinda com uma análise sobre o papel dos empresários de “pés descalços” na formação sociocultural do empresariado no polo industrial de Franca-SP. Destacando que no setor, e mais especificamente no território produtivo analisado, atores sociais que numa análise puramente abstrata poderiam ser classificados como empresários apresentam concretamente características bastante distintas desta categoria em um sentido stricto sensu. O sétimo artigo é de Ana Paula Debastiani Vasco e Hieda Maria Pagliosa Corona. Elas apresentam o resultado de uma pesquisa que visou entender se a gestão de programas ou políticas públicas desenvolvidas por organizações não governamentais (ONG) ou órgãos públicos se alinham aos preceitos do desenvolvimento da agricultura familiar, numa perspectiva sustentável. Em seguida, um time composto por Jonathas de Melo Cristovão, Silva Monica Yukie Kuwahara e Vladimir Fernandes Maciel busca analisar a eficiência dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) na geração de bem-estar no ano 2000. Erica Karnopp escreve sobre as tendências de desenvolvimento da agricultura familiar, concluindo que tendo em vista o atual quadro de impactos ambientais e de problemas sociais, a partir da década de 1970, os resultados da aplicação das estratégias convencionais de desenvolvimento já começavam a se mostrar insuficientes para dar conta das crescentes condições de desigualdades e de exclusão social. O décimo texto é de Fernando Negret Fernandez, que se propôs estudar a dinâmica e as mudanças nas regiões e cidades dos estados do Centro-Oeste e do Distrito Federal, analisar e explicar os diversos fatores que promoveram e promovem a urbanização, o crescimento desigual das regiões e cidades e a reorganização dos sistemas regionais urbanos. Em seguida Samuel Steiner dos Santos, protesta contra a especulação imobiliária em Santa Catarina com o seu texto: uma cidade à venda? Capital imobiliário, poder público e produção do espaço em Florianópolis a partir da década de 1980. Em seguida Wilson B. Figueiredo Filho fala das estruturas de governança regionais do desenvolvimento sustentável e sua legitimidade, apresentando suas considerações para a construção de um esquema de referência. O décimo terceiro artigo é de Eduarda Machoski e Augusta Pelinski Raiher. Elas analisam o padrão de distribuição espacial das indústrias - por intensidade tecnológica - ao longo do país em 2009 versus 2002, examinando se existe relação entre esta distribuição e o crescimento econômico dos estados brasileiros. A sua vez, Bárbara Françoise Cardoso e Jean dos Santos Nascimento, analisam a desindustrialização no Brasil através da elasticidade-renda da demanda. Conclui a edição o texto de Antonio Angelo Martins da Fonseca e Juan Pedro Moreno Delgado os quais apresentam uma proposta de regionalização dos cursos de graduação para o Estado da Bahia, tomando como referência as demandas identificadas pelos agentes locais e regionais.

Boa leitura.

**Prof. Dr. Noelio Dantaslé Spinola**  
EDITOR

# SUMÁRIO

- 5 ATENAS, JERUSALÉM E A CIDADE DIGITAL  
*GILSON SCHWARTZ*
- 13 UM PARALELO ENTRE OS PRODUTORES DE FRUTAS DO POLO PETROLINA-JUAZEIRO COM OS FRUTICULTORES DE TODA A ÁREA DE ATUAÇÃO DO BNB  
*AUGUSTO CÉSAR DE OLIVEIRA, SÉRGIO MAIA DE FARIAS FILHO*
- 26 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE APLs: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA BAHIA  
*ELISABETH LOIOLA, MARIA TERESA FRANCO RIBEIRO*
- 39 TEMPERO BAIANO: ANÁLISE DO SETOR DE RESTAURANTES NA CIDADE DO SALVADOR  
*PAULO PATRÍCIO COSTA, NOELIO DANTASLÉ SPINOLA*
- 51 O QUINTO CICLO DA GUERRA FISCAL E A NOVA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA  
*ANDRÉ LUIZ CARDOSO COELHO*
- 66 EMPRESÁRIOS DE “PÉS DESCALÇOS”: REFLEXÕES SOBRE A FORMAÇÃO SOCIOCULTURAL DO EMPRESARIADO NO POLO INDUSTRIAL DE FRANCA-SP  
*AGNALDO DE SOUSA BARBOSA*
- 74 CAMINHOS E (DES)CAMINHOS DA CRESOL? OBSERVAÇÕES A PARTIR DA COOPERATIVA SINGULAR DE DOIS VIZINHOS - PR  
*ANA PAULA DEBASTIANI VASCO, HIEDA MARIA PAGLIOSA CORONA*
- 86 A EFICIÊNCIA DOS GASTOS MUNICIPAIS NA GERAÇÃO DE BEM-ESTAR NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO  
*JONATHAS DE MELO CRISTOVÃO SILVA, MONICA YUKIE KUWAHARA, LADIMIR FERNANDES MACIEL*
- 99 TENDÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE REGIONAL  
*ERICA KARNOPP*
- 111 DINÂMICA REGIONAL URBANA, CONDIÇÕES DE VIDA E DESIGUALDADES NO CENTRO-OESTE DO BRASIL  
*FERNANDO NEGRET FERNANDEZ*
- 124 UMA CIDADE À VENDA? CAPITAL IMOBILIÁRIO, PODER PÚBLICO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM FLORIANÓPOLIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1980  
*SAMUEL STEINER DOS SANTOS*
- 136 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LEGITIMIDADE: NOTAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ESQUEMA DE REFERÊNCIA.  
*WILSON B. FIGUEIREDO FILHO*
- 145 PADRÃO DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA E O CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE ENTRE OS ESTADOS  
*EDUARDA MACHOSKI, AUGUSTA PELINSKI RAIHER*
- 159 ANÁLISE DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL ATRAVÉS DA ELASTICIDADE-RENDA DA DEMANDA  
*BÁRBARA FRANÇOISE CARDOSO, JEAN DOS SANTOS NASCIMENTO*
- 172 AS NOVAS DEMANDAS REGIONAIS POR CURSOS DE GRADUAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA: UMA PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO  
*ANTONIO ANGELO MARTINS DA FONSECA, JUAN PEDRO MORENO DELGADO*

# ATENAS, JERUSALÉM E A CIDADE DIGITAL

GILSON SCHWARTZ<sup>1</sup>

## Resumo

A tripla revolução informática, telemática e rizomática que marca a emergência da sociedade em rede, da economia da informação e da globalização do conhecimento é a fronteira mais avançada e intangível da transformação urbana contemporânea. O desafio é enxergar na malha urbana material existente as pontes feitas de redes imateriais que abrem caminho para novas cidadanias (e também vilanias). Navegar e reconstruir os espaços urbanos pela sua articulação com espaços e tempos virtuais e digitais é hoje uma questão de vida e morte seja para o indivíduo diante da inevitável “inclusão digital”, seja para empresas, organizações públicas e da sociedade civil cuja sustentabilidade depende das competências criativas que são capazes de articular para navegar a internet. Há em todo o mundo numerosos defensores de novas abordagens para pesquisar, medir e analisar os efeitos da digitalização. Essas “cidades de conhecimento”, “cidades inteligentes” (“smart cities”) ou ainda “cidades criativas” (“creative cities”) surgem não apenas diante de nós mas em nós, pois são diuturnamente o efeito da nossa própria interação (ou servidão?) voluntária por meio de celulares, caixas automáticos, controles de TV digital, blogs e re-

des sociais, pedágios digitalizados, geladeiras informatizadas e cada vez mais coisas, reais ou digitais.

**Palavras-Chave:** Inclusão Digital, Cidades Inteligentes, Economia, Desenvolvimento Local, Internet das Coisas

## Abstract

The triple revolution that promotes the convergence of computing, telematics and rhizomatic connections marks the emergence of the network society, the information economy and the globalization of knowledge as the most advanced and intangible frontier of contemporary urban transformation. The challenge is to see the urban fabric as a material cause for a bridges made of immaterial networks that pave the way for new citizenships (as well as vices). To browse and rebuild urban spaces by their articulation with spaces and times digital is now a matter of life and death for the individual in the face of inevitable “digital inclusion” as for businesses, public organizations and civil society whose sustain-

ability depends on creative skills to articulate and surf the internet. There are numerous advocates of new approaches to the research, measurement and analysis of the effects of digitization. These “knowledge cities”, “smart cities” or “creative cities” arise not only in front of us but are made out of our own interactions (or servitude?) through mobile phones, ATMs, digital TVs, blogs and social networks, digitized tolls, computerized refrigerators and a growing maze of things, signs and beings.

**Keywords:** Digital Divide, Smart Cities, Economics, Local Development, Internet of Things

**JEL:** D8; D85; R11; R110

## Introdução

Este artigo oferece uma visão panorâmica do cenário teórico e político inovador no campo da reflexão e crítica às megalópoles do ponto de vista das tecnologias de informação e comunicação (TICs) emergentes, sobretudo a internet. Propõe inserir a convergência entre TICs e cidades

<sup>1</sup> Economista e sociólogo, é professor da ECA-USP, líder do grupo de pesquisa “Cidade do Conhecimento” ([www.cidade.usp.br](http://www.cidade.usp.br)), coordenador no Brasil do consórcio “Promoting an ICT Dialogue between Europe and América Latina” ([www.pro-ideal.eu](http://www.pro-ideal.eu)) e diretor para América Latina da rede internacional “Games for Change” ([www.gamesforchange.org.br](http://www.gamesforchange.org.br)).

no horizonte prático da construção de “cidades de conhecimento” onde sejam viáveis “habitats de inovação”, ou seja, redes onde a criação de direitos e o empreendedorismo inovador sejam incentivados como parte de uma nova *iconomia* (uma economia de ícones). Partindo do contraste entre os paradigmas de Atenas e Jerusalém, apontamos para essa cidade *iconômica* que se constitui como a internet do futuro, integrando de modo nem sempre transparente as coisas, as pessoas e os símbolos.

A geração de riqueza, renda e emprego ganham valor pela qualidade dos padrões de linguagem por meio dos quais definimos a arquitetura de nossas ideias, espaços e tempos. A nova utopia da cidade digital inteligente requer políticas públicas de inclusão social e inovação que aos poucos conectem as cidades brasileiras aos fluxos de informação, poder e riqueza da internet 3.0.

## Cidades Inteligentes e Utopias Digitais

Devemos considerar a internet um direito humano? Um dos criadores da rede, Vint Cerf, publicou no jornal “New York Times” um artigo afirmando o contrário (CERF, 2012). Nos últimos anos, da Estônia à França ocorreu o reconhecimento da internet como um direito civil, com o endosso de agências como as Nações Unidas. Mas Cerf alerta: a internet é habilitadora de direitos (“enabler of rights”), não um direito em si mesma. O pioneiro da tecnologia que permite a existência de redes dá um exemplo didático: o direito ao cavalo. Numa certa época, era indispensável ser proprietário de um cavalo para conseguir sobreviver, ganhar a vida. Mas o direito importante a reconhecer nessa situação é o direito à sobrevivência, não o direito ao cavalo.

*“Loosely put, it must be among the things we as humans need in order to lead healthy, meaningful lives, like freedom from torture or freedom of conscience. It is a mistake to place any particular technology in this exalted category, since*

*over time we will end up valuing the wrong things”* (CERF, 2012)<sup>2</sup>.

Interessa identificar e discutir os resultados esperados, tais como liberdade de expressão ou livre acesso a informação. A internet é um meio a ser usado com determinados fins, não uma finalidade em si mesma.

A expansão de direitos é um processo de emancipação, que não se confunde com a inclusão de indivíduos, objetos e processos em formas de controle ou descontrole previamente definidas. A boa rede é a rede aberta a vários meios e formas de propriedade, mas uma rede fechada e controlada como forma de acesso a direitos pode ser apenas aparentemente favorável a uma autêntica expansão de direitos (pode ser uma rede manipulada ou sujeita a padrões de controle menos democráticos e transparentes).

Um posicionamento menos notável, mas com sugestiva força política e muito alinhado ao questionamento de fundo filosófico de Vint Cerf em questões ligadas ao futuro da internet e seu impacto nas cidades e na cidadania, é o artigo que veio à luz no mesmo New York Times em artigo de Thomas L. Friedman sobre os debates entre os republicanos na preparação das primárias de 2012 nos EUA. Depois de alertar para o vazio do debate republicano sobre o futuro dos EUA, Friedman faz uma advertência:

*“smart cities can become the job engines of the future, and what is your plan to ensure that America has a strategic bandwidth advantage”<sup>3</sup>.*

A descrição de uma “smart city” vai além do acesso como direito para expressar uma visão da cidade e da cidadania em que o uso das TICs

são o meio para alcançar valores, riquezas, ativos materiais e imateriais aderentes ou consistentes com determinados padrões entre os quais destaca-se a agenda da sustentabilidade em termos globais e também, muito especialmente, da própria sustentabilidade da produção, consumo, distribuição e descarte de bens e matérias-primas, energia e sistemas de apoio associados à digitalização das cidades e de todo o planeta. Até o final de 2012 a Coréia do Sul pretende conectar todos os lares do país à Internet na velocidade de um gigabit por segundo, o que seria 200 vezes mais rápido que a configuração da família média nos Estados Unidos. Seria portanto urgente implantar mais redes de alta velocidade e aplicações em cidades universitárias capazes de habilitar seus habitantes a inventar mais serviços de alto valor agregado e produtos manufaturados por trabalhadores educados, a única maneira de manter uma classe média (FRIEDMAN, 2012).

A qualificação do debate nos EUA sobre a evolução da conectividade para padrões de articulação local das habilidades criativas, tecnológicas e cognitivas (proximidade estratégica a universidades), que denominamos “conectibilidade” (SCHWARTZ, 2005), faz a diferença entre a inclusão digital (mero acesso) e a emancipação digital (empreendedorismo inovador, competitividade e reconfiguração de espaços, tempos e direitos). Mais que direitos, é a própria estratificação social que se vê em questão, com riscos para a sobrevivência não apenas de indivíduos, mas da própria classe média.

A visão da internet do futuro animada por “clusters” (nós da rede) adaptados para produzir inovação sustentável, conhecimento compar-

<sup>2</sup> “Em termos mais vagos, deve estar entre as coisas que nós como seres humanos precisamos para levar uma vida saudável e significativa, como a proibição da tortura ou a liberdade de consciência. É um erro colocar qualquer tecnologia em particular nesta categoria superior, ou ao longo do tempo vamos acabar valorizando as coisas erradas” (CERF, 2012).

<sup>3</sup> “Cidades inteligentes podem se tornar motores do emprego do futuro, mas qual o plano para assegurar à América vantagem estratégica na banda larga?”.

“

*A documentação europeia indica também como prioridades a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em temas como “smart energy grids”, “smart factories” e...*

”

tilhado e diversidade criativa é uma oportunidade de diferenciação frente a uma internet massificada em que apenas o acesso é relevante como indicador de inclusão social digital.

O conceito de “cidades inteligentes” (“smart cities”) surge também no contexto das políticas públicas europeias. Em 2011, ao divulgar a “Agenda Digital” entre União Europeia e Brasil com a formação de um fundo de 10 milhões de euros para programas de pesquisa, os governos incluíram “smart cities” entre as áreas de interesse e trabalho conjunto (DIGITAL... 2012). A documentação europeia indica também como prioridades a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação em temas como “smart energy grids”, “smart factories” e “smart components” (matrizes energéticas, fábricas e componentes inteligentes). Assim como “gestão inteligente de informação” (“intelligent information management”).

Seja na visão norte-americana centrada na convergência entre complexo industrial-militar, inteligência, grandes cidades-universidades e capitais privados (especialmente venture capital de olho nas TICs em áreas como Vale do Silício, Seattle ou Nova York), seja na visão geopolítica europeia de articulação de uma internet do futuro em que as infra-

-estruturas urbanas estarão integral e inteligentemente conectadas, vem para primeiro plano a imagem de uma nova cidadania indissociável da expansão da internet em seu terceiro ciclo de desenvolvimento. Após a internet 1.0, centrada no acesso, e a internet 2.0, focada na interação colaborativa, a internet 3.0 integra as duas camadas anteriores num processo de evolução no processo de digitalização das realidades materiais e dos processos de produção e gestão, resultando na “internet das coisas” mas que em última análise poderia ser igualmente batizada como a “internet das cidades”.

Uma referência de alinhamento corporativo a essas macro-tendências é a Telefônica, que no relatório “Smart Cities” (2011) aponta para a internet das coisas como a fronteira de expansão das TICs a afirma que “o século 21 está destinado a ser o século das cidades” (FUNDACIÓN... 2011).

Uma “Smart City” é definida como aquela cidade que usa as TICs para fazer com que tanto sua infraestrutura crítica como seus componentes e serviços públicos oferecidos sejam mais interativos, eficientes e os cidadãos possam ser mais conscientes da existência (das TICs e dos bens públicos, ou seja, potencialmente novos direitos e uma renovação da esfera pública). Outras características associadas às “smart cities” são:

- redução do gasto público,
- melhora de qualidade dos serviços prestados,
- melhora da informação aos cidadãos,
- melhora na tomada de decisões (em especial as que são em “tempo real”),
- a própria plataforma de *Smart City* constitui-se em via para a inovação.

Outra corporação global, a IBM, defende o conceito de “smarter planet”<sup>4</sup>, colocando em destaque o

desafio de criar soluções, produtos e serviços que estejam pautados pela sustentabilidade. A estratégia da IBM segmenta o desenvolvimento dessas cidades nos seguintes eixos temáticos: Governo, Segurança Pública, Saúde, Energia, Tráfego, Educação, Água, Ferrovias e Edifícios. No entanto, a reciclagem e distribuição das TICs não aparece entre os eixos temáticos da IBM, ainda que água, energia e saúde apontem claramente para desafios mais amplos no horizonte da sustentabilidade.

Uma vertente que ganha notoriedade e em boa medida coloca as TICs no centro do processo de desenvolvimento sustentável, ainda que não apenas por critérios ou fatores ligados a tecnologia, é a visão das “cidades criativas”, onde a ênfase recai menos no uso instrumental das redes na gestão de infra-estruturas e ativos tangíveis como prédios ou água potável e toda a atenção desloca-se para o horizonte da “economia criativa” (no Brasil, após quase duas décadas de políticas públicas em favor da economia criativa na Inglaterra, em 2011 o governo Dilma Roussef instituiu uma Secretaria da Economia Criativa no Ministério da Cultura, com previsão de abrir editais para projetos e pesquisas ao longo de 2012). Entre os gigantes corporativos, o Itaú Cultural adotou essa perspectiva e patrocinou a publicação de “Economia Criativa como Estratégia de Desenvolvimento: Uma Visão dos Países em Desenvolvimento” (FONSECA, 2008). Inicialmente percebida como uma cidade onde vivem muitos artistas, a economia e a cidade “criativas” ganharam um estatuto mais ambicioso, segundo Charles Landry:

Muitas das questões que esses autores e outros ativistas cobriram foram encapsulado em algumas noções, tais como: “o mundo está mudando rapidamente para fora da era industrial, o que é a sua

<sup>4</sup> Ver < [http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/?ca=v\\_smarterplanet](http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/?ca=v_smarterplanet) > e < [http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter\\_cities/overview/index.html](http://www.ibm.com/smarterplanet/us/en/smarter_cities/overview/index.html) >.

forma futura, qual é então o papel das cidades”, “o que é a natureza da competitividade”, “há uma nova economia emergente, o que faz com que pareça que e quais são as fontes de sua criação de riqueza”, “qual é o papel da cultura na revitalização urbana” ou “são artistas e as indústrias criativas os principais catalisadores na criação de lugares mais criativos”, “qual papel os antigos centros industriais como incubadoras de novas indústrias”.. Inicialmente, o conceito de “cidade criativa” foi considerado para ser um lugar onde os artistas desempenharam um papel chave e onde sua imaginação moldaria a aparência de uma cidade. Ao longo do tempo as indústrias criativas, desde a concepção à música, às artes performativas e visuais, mudou-se centro das atenções em discussões como as pessoas consideravam seu papel como um novo driver econômico, como um criador de identidade urbana ou como uma imagem e fator de geração de turismo. Mais tarde, a presença de uma “classe criativa” de grande porte, que inclui o acima, bem como a comunidade de pesquisa e conhecimento nômades era visto como um indicador-chave de uma cidade criativa.

Novamente, observamos que a convergência digital entre urbanismo e TICs inspira visões do surgimento de novas classes, novas inserções no mercado de trabalho (inovação e portanto novas demandas e direitos criados ou afetados).

Os “nômades do conhecimento” seriam os portadores do futuro da cidade criativa e o papel das novas tecnologias é explicitado com menos ênfase, ainda que seja importante fator de conexão entre os processos de urbanização, a chamada economia criativa e a criação de políticas públicas voltadas à geração de novas oportunidades de renda, emprego e investimentos associadas a redes de circulação de informação, comunicação e conhecimento.

Igualmente relevante é a vertente que situa os impactos da convergên-

cia digital sobre o futuro das cidades com base no conceito de “cidades de conhecimento” (“knowledge cities”) (MARA, 2005). A ênfase em conhecimento ou conteúdo, mais que na classificação deste ou daquele segmento ou atividade como criativa, é uma importante linha de pesquisa na literatura especializada em inovação. É o caso dos “media clusters” (aglomerados de mídia), apontados como forma inovadora avançada de promover a convergência de setores empresariais e outros atores econômicos e sociais na construção dos futuros espaços de desenvolvimento humano sustentável com grande ênfase na digitalização (PICARD, 2008). A “cidade de conhecimento” é definida como “a quintessência da cidade pós-industrial”, neste caso o vetor tecnológico e muito especialmente as TICs ganham evidência.

Stanford (Califórnia), Filadélfia (Pennsylvania) e Atlanta (Georgia) são os exemplos clássicos em que a localização geográfica é parte importante da explicação para o sucesso de um lugar ao sol sob a Guerra Fria, o desenvolvimento econômico centrado em universidades e a ação local. Ao contrário de Cerf e Friedman, nessa perspectiva a aglomeração tem como objetivo maior desenvolver alta tecnologia como condição “sine qua non” para a emergência de “cidades de conhecimento” (ao lado de alta potência financeira, controle territorial e proximidade com universidades de alto nível)<sup>5</sup>.

Essa breve revisão da literatura não se pretende exaustiva, mas já indica um leque de opções conceituais com vários pontos de alinhamento e horizontes comuns bastante pertinentes para uma reflexão sobre o futuro da convergência entre cidades e TICs.

A diversidade de perspectivas revela que além da tecnologia e da economia, há questões ontológicas (o

que é um objeto real, quais as formas pelas quais é possível fomentar e organizar a emergência de espaços e tempos híbridos entre analógico e digital, real e virtual) e deontológicas (dimensões éticas da tomada de decisões com base em informação incompleta, natureza dos direitos que se almeja como fins e limites ao uso de diferentes tecnologias como meios para acessar esses direitos) subjacentes à definição das agendas da nova cidadania digital.

## A Polis Metafísica: Atenas e Jerusalém

Os vários modelos e ícones de sucesso na emergência contemporânea de cidades renovadas e até reinventadas por meio das TICs provocam no pesquisador e possivelmente no gestor público indagações de ordem metafísica. O que é o Bem? E o Bem Comum? Qual o espaço ou a esfera do “público” e onde é recomendável privatizar, terceirizar ou parcerizar? As novas diretrizes que construirão a cidade a partir da internet 3.0 devem partir de abordagens tecnológicas, culturais ou econômicas?

Há pelo menos duas leituras do que se opõe ao privado no espaço da civilidade: *público X de ninguém*. Este parece ser um dos problemas graves da cidadania urbana contemporânea que se agrava quando ainda estão em disputa, no espaço em tese infinito da realidade virtual, aumentada ou híbrida (a internet 3.0, que combina o real das coisas tangíveis ao quase-caos do mundo virtual), os modos de produção, distribuição, controle, financiamento e regulação. Como no “velho oeste” (metáfora recorrente entre os observadores da “corrida do ouro digital”), os sem-lei e os “fora da lei” confundem-se nas batalhas por tempo, espaço e financiamento nessa nova terra prometida que agora é digital. A polis virtual pode ser

<sup>5</sup> Em março de 2012, a Secretaria de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações publicou edital para apoiar projetos de cidades digitais. Ver: <<http://www.mc.gov.br/inclusao-digital-mc/projeto-piloto-cidades-digitais>>

mais virtuosa? Numa era de banda larga vista como infra-estrutura estratégica e liberdade de informação como condição para a criatividade e o empreendedorismo, como lidar com os ataques anônimos, a pirataria, as guerras de patentes e as novas formas de mobilização online para ações em praça pública?

Como as redes digitais que amplificam exponencialmente nossa capacidade de comunicação, informação e conhecimento alteram as fronteiras entre o ser e o não-ser, on e offline, 0 e 1, sim ou não, querer, poder e dever? Qual o significado da vida na cidade e de onde podem surgir referências para o valor do seu desenvolvimento? Em que medida as ontologias e deontologias da vida em cidades antigas revelam dimensões desse urbanismo digital que não sendo propriamente tecnológicas representam, para o gestor de mídias audiovisuais, desafios de ordem não apenas técnica, mas ética e social.

Animadas por “hélices triplas” formadas por empresas, governos e organizações sociais atravessadas por universidades e processos de empreendedorismo inovador em todas as áreas, novas cidadanias poderiam florescer onde há decisiva interveniência de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação em infra-estruturas eletrônicas, plataformas e semânticas web, mobilidade e ubiquidade das mídias móveis associadas a espaços físicos, territórios a conquistar, manter ou transformar.

Mas essa observação dos modelos emergentes de digitalização da vida urbana tem um limite que é dado pela consciência das dificuldades de ordem política e metafísica. Frente aos modelos tribais e nômades de organização que já prevaleceram e em boa medida são continuamente recriados na sociedade, o modelo da civilidade, da *civis*, da inteligência cívica exige também um olhar apurado sobre questões de natureza ética, política e também sobre nossas crenças, dentro ou fora da religião.

“**Strauss combate o niilismo alemão em plena Segunda Guerra (1941), associa o militarismo a um moralismo e alerta para as relações entre moralismo e as técnicas de gestão de sociedades fechadas.**”

Platão estabeleceu uma referência fundamental quando argumenta pela possibilidade de “reis-filósofos” governarem a Cidade. O problema ganha atualidade frente à extensão e profundidade, ao caráter imaterial e permanentemente inovador do paradigma digital, exigindo novas respostas para velhas questões como a da realidade do Sujeito, do Objeto, do Espaço, do Tempo e, como adverte Vint Cerf, de novos Direitos Humanos (não simplesmente novas formas de acesso a velhos privilégios e exclusões).

Para articular a análise tecnológica e econômica à dimensão icônica, ideológica, normativa, filosófica é necessário recorrer a autores que pensaram a relação entre política, conhecimento e valores diante de mudanças econômicas e tecnológicas de outras eras, pré-digitais. O diálogo com essa tradição é uma condição necessária para que os mesmos erros, em passado remoto (escavidão) ou na atualidade (ditaduras), sejam evitados – em poucas palavras, é

preciso tomar posição e colocar a relação entre TICs e cidades diante da questão ética e política da resistência à tirania. Quais os nós que amarram em cada cidade a técnica, o poder e o conhecimento? Em que medida recorrer à antiguidade filosófica e teológica pode ajudar a compreender os desafios associados à *existência* das cidades?

Leo Strauss, em textos como “A Cidade e o Homem”, “Sobre a Tirania”, em estudos sobre o Leviatã de Hobbes, a República de Platão ou na crítica ao niilismo alemão tratou de evidenciar a dimensão teológico-política das decisões humanas recorrendo à comparação entre duas cidades icônicas: Atenas e Jerusalém<sup>6</sup>. É a partir da identificação dos valores e modelos políticos cristalizados nesse embate entre cidades clássicas que Strauss combate o niilismo. Na sua visão, o contraponto entre os antigos e os modernos é mais relevante que as diferenças que os antigos tinham entre si<sup>7</sup>.

Strauss combate o niilismo alemão em plena Segunda Guerra (1941), associa o militarismo a um moralismo e alerta para as relações entre moralismo e as técnicas de gestão de sociedades fechadas. O motivo último e subjacente ao niilismo alemão é essa “conexão”, de tal sorte que o próprio niilismo é um protesto moral contra os princípios da civilização moderna (não-tribal, não-nômade e aberta).

Mas, o que é o niilismo? Para Strauss, é a rejeição dos princípios da civilização enquanto tal, ou seja, a “cultura consciente da razão humana, isto é, ciência e moral” (o “e” em negrito é uma ênfase original do autor). A peculiaridade alemã foi

<sup>6</sup> Strauss (1948, 1949) e Hynes (1999). A origem mais remota da comparação é o Papa Tertuliano, no início do Século III, que resumiu a incompatibilidade entre Hebraísmo e Helenismo no mote “Quid Athenae cum Hierosolymis?” (“O que tem Atenas a ver com Jerusalém?”), a Bíblia também evoca a reconstrução do Templo de Jerusalém em pleno domínio helenístico, em especial no livro do Profeta Zacarias.

<sup>7</sup> Classicismo, modernismo e pós-modernismo são denominações genéricas que permeiam o debate cultural e político contemporâneo mas também evocam querelas similares ao longo da história.

pretender controlar a abertura essencialmente moderna e urbana à cultura da razão por meio da manipulação da propaganda criada em torno de ícones de uma moral pré-moderna, tribal e romântica (idolatria de ícones medievais e tribais arianos).

A comparação entre Jerusalém e Atenas é, na obra de Strauss, uma expressão positiva desse pensamento ético e ao mesmo tempo histórico que examina com tanta propriedade a dimensão imaterial da vida social, essência da política que não se reduz à técnica ou a pura mecânica (à moda hobbesiana). Se até o niilismo tem sua “moral”, então é na explicitação positiva dos compromissos com a razão e a moral que deve estar fundado o bom governo da Cidade (o que não significa retornar ao Platão dos reis-filósofos nem acreditar que o papel dos filósofos seja fazer política ou inspirar revoluções ou golpes).

A busca desses ícones da urbanidade (ou civilidade) no mundo clássico revela que o bom governo depende sim de uma tecnologia (ou seja, uso racional de meios para atingir determinados fins) mas deve fundar-se no horizonte da civilidade, de uma cidadania que se afirma não por razões culturais ou míticas e sim porque as regras da conduta humana são ordenadas a partir de **direitos**.

Leo Strauss e Vint Cerf, portanto, certamente concordariam ao dizer que a internet **não** é um direito humano mas é a partir de uma perspectiva humanista fundada em direitos que se pode avaliar os benefícios e riscos da internet nas cidades livres. O direito (“rule of law”) é a base da civilização moderna. TICs em cidades produzirão resultados virtuosos se além das dimensões tecnológicas e econômicas houver a devida consideração pelos direitos humanos envolvidos ou necessários para que ocorra o uso e a difusão adequadas e sustentáveis das novas tecnologias digitais.

Resta saber qual a fonte de conhecimento para dar conta desses direitos. O império da civilização

digital, que em boa medida é a herança tecnológica do próprio império anglo-saxão no planeta (ou seja, exatamente o que Leo Strauss identifica à “civilização moderna”), não pode basear-se em critérios que não respeitem a máxima “regere imperio populos” que vem da Eneida de Virgílio: a sustentabilidade do império, ou seja, da civilização sobre o tribalismo e a barbárie, repousa sobre o direito<sup>8</sup>.

O contraponto entre razão, revelação e niilismo forma portanto o tríptico metafísico diante do qual exemplos ou ícones de cidades são contrapostos. O contraponto entre Jerusalém e Atenas é também o conflito entre paradigmas da organização social como tribalismo e cidadania, enquanto o nomadismo tem como projeto moral um desenraizamento que facilmente se associa aos niilismos de todo matiz. As três orientações estão presentes nas principais visões contemporâneas sobre a relação entre cidades, poder e tecnologias de informação e comunicação.

É a partir desse contraponto entre matrizes filosóficas que podemos retomar a questão dos impactos das TICs nas cidades, ou seja, das conexões possíveis entre inteligên-

cia, conectividade e criatividade na evolução dos tempos e espaços urbanos mediados por redes digitais cuja existência e sustentabilidade depende dos compromissos e responsabilidades assumidas pelos cidadãos no campo da racionalidade e da moralidade. No mundo das redes digitais, esses compromissos tornam-se mais difusos, surgem novos direitos e riscos, é recorrente a recaída niilista numa perspectiva nômade ou tribal (a internet surge como fronteira onde também se revelam indivíduos “sem terra” (virtual), “sem banda larga” ou condenados a navegar eternamente apenas onde é “terra de ninguém”. A mobilidade, a ubiqüidade e a virtualidade dos espaços digitais contemporâneos abrem oportunidades e criam riscos para os novos “nômades”.

Os fluxos de informação livre redesenham fronteiras entre real e virtual, territorial e cosmopolita, local e global. As grandes cidades tornam-se referência hoje não apenas pelo tamanho do território ou pujança da infra-estrutura física mas pelo impacto que os eventos locais podem alcançar quando se associam ao uso estratégico de novas

<sup>8</sup> “*Excudent alii spirantia mollius aera (credo equidem), vivos ducent de marmore vultus, orabunt causas melius, caelique meatus describent radio et surgentia sidera dicent: tu regere imperio populos, Romane, memento (hae tibi erunt artes), pacisque imponere morem, parcere subiectis et debellare superbos*”. Em inglês: “*Others may fashion more smoothly images of bronze (I for one believe it), evoke living faces from marble, plead causes better, trace with a wand the wanderings of the heavens and foretell the rising of stars. But you, Roman, remember to rule the peoples with power (these will be your arts); impose the habit of peace, spare the vanquished and war down the proud!*”. Em Português: “O orto e sidério curso: tu, Romano, Cuida o mundo em reger; terás por artes A paz e a lei ditar, e os povos todos Poupar submissos, debelar soberbos.” Virgílio, Eneida, VI, 847-853 em <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/eneida.html>. Ainda López (2008). Na Eneida, o império romano aparece como portador da Providência e portanto é uma referência clássica no pensamento da política no limite entre razão e revelação, pacificação e submissão, regulação e domínio. O “predicamento teológico-político” é essencial nas leituras que Strauss faz de Spinoza e Hobbes.

<sup>9</sup> Schuler, D. (2008), Schwartz (2008) e Rybczynski, W. (2009) promovem uma aproximação entre design de edificações e de softwares, assim como defensores de padrões de “smart growth”.

<sup>10</sup> Oldenburg, R. (1989) e Gooltz, F. (2007). O “public place” tem conexões com o “pub” anglo-saxão e outras práticas de convivialidade e hospitalidade. No Brasil, autores como André Lemos associam essa civilidade a uma “cidade-ciborgue” e ao nomadismo foucaultiano (portanto em boa medida niilista e pós-nietzscheano) para o qual “o deslocamento das relações entre o tempo e o espaço é a causa da inquietude presente” Lemos (2008).

mídias. As conseqüências políticas dessa dimensão digital da civilidade tornam-se evidentes, por exemplo, no uso de celulares e da internet no Oriente Médio como alavancas da mobilização. Cada vez mais os fenômenos políticos locais ganham dimensão global na medida em que se articulam ao uso das novas mídias.

Além de Atenas e Jerusalém, portanto, seria possível a partir do século 21 vislumbrar uma inteligência cívica habilitada a tecer padrões de informação, comunicação e produção de conhecimento e consciência à maneira de “language patterns” (padrões de linguagem) que evocam a convergência entre a filosofia do design arquitetônico de Christopher Alexander e uma possível nova utopia animada pela síntese tríplice entre razão (a tecnologia e a economia), moral (religião e cultura) e liberdade (criatividade e mobilidade, nomadismo sem niilismo).

Mais que “inteligente”, “criativa” ou “tecnológica”, importa saber se a cidade digital é democrática, ou seja, se o potencial de ordenamento racional é permeável às redes onde se afirmam contínua e cotidianamente à fluidez (mobilidade, nomadismo, flexibilidade) e à inovação técnica, simbólica e social incessante que se revela em padrões de linguagem em sistemas abertos (SMITH, 2010). Nessa perspectiva, a cidade digital que anima uma nova política é favorável à convergência entre razão, crenças e incertezas criativas (só sei que nada sei, portanto preciso agir). Integrandor por meio da síntese entre técnica e cultura o local e o global, a cidade digital é um “terceiro espaço”, uma terceira cidade que promove vidas criativas, ambientes sustentáveis e politicamente emancipatórios.

Esse potencial de desenvolvimento é sublinhado por Ray Oldenburg, sociólogo do urbanismo pioneiro na valorização dos “lugares de aglomeração pública informal” (“informal public gathering places”)<sup>10</sup> assim como nas pesquisas de Manuel Castells, que tem ressaltado os efei-

tos econômicos, sociais e culturais da difusão da comunicação com dispositivos móveis sobre fluxos e estruturas da vida cotidiana (tais como os “smart mobs”) (CASTELLS, 2005). Esse “terceiro lugar” sobrepõe-se digitalmente ao domicílio (o primeiro lugar) e ao local de trabalho (o segundo espaço existencial).

Embora seja impertinente confundir o “terceiro espaço” sugerido por Alexander e o “terceiro lugar” de Oldenburg, é evidente que há entre as duas terceiridades um desafio comum de superação da oposição absoluta entre razão e improvisação, sistema e anarquia (sem cair no niilismo), padronização para ganhos de eficiência e sustentabilidade mas também abertura para a reinvenção ou recombinação até mesmo lúdica dos padrões de linguagem abertos a processos de conexão e diversificação de interfaces inspirados pela valorização convergente de racionalidade, moralidade e criatividade.<sup>11</sup>

### **Conclusão: Globalização Pós-Tribal e Ocupações (Digitais e Reais)**

No Brasil e no mundo, desponta a internet 3.0, o desenvolvimento humano é cada vez mais fruto de uma inteligência individual e coletiva que rompe fronteiras nacionais, territoriais e até emocionais. Cidades inteligentes e criativas, redes sociais e desafios aos padrões de propriedade intelectual, geração de lucro e governança ocupam nosso cotidiano. Estamos nos transformando em seres sociais, semicorpos tecnológicos que se alimentam da imersão audiovisual na vida digital.

Seja pela ampliação do acesso a informação, comunicação e conhecimento, seja pelas inúmeras novas formas (positivas e negativas) de

“  
*No entanto, muitos se apegam à ocupação do espaço físico, do território, do que parece ainda ser “real” ou controlável pela lógica tradicional das políticas públicas.*”

colonizar o espaço virtual ou transformá-lo em campo de batalha pela transformação do mundo, ocupar o digital é hoje condição de sobrevivência para indivíduos, grupos, empresas e governos.

No entanto, muitos se apegam à ocupação do espaço físico, do território, do que parece ainda ser “real” ou controlável pela lógica tradicional das políticas públicas. É o que se observou na última década na cidade e no estado de São Paulo, cujas políticas de inclusão digital foram ditadas pelo lado da oferta. Saberemos enfrentar esse desafio sem cair na tradição perversa da gentrificação, da destruição de direitos e do descompromisso com o legado de intervenções brutais no espaço urbano?

Qual o valor agregado a uma cidade pela preservação e digitalização de suas memórias? Como as novas mídias reagem ou interferem nos interesses e redes que reconfiguram os tecidos urbanos contemporâneos?

Esses são desafios que nossas autoridades, lideranças e mesmo algumas das melhores inteligências

<sup>11</sup> Ver Schwartz, G., Novas Tecnologias, Distribuição e Visibilidade – Da Economia à Iconomia: O Valor do Intangível, in Reis, A.C.F., Deheinzelin, L., Cadernos de Economia Criativa: Economia Criativa e Desenvolvimento Local, SEBRAE-Governo do Espírito Santo, acessado em <http://vix.sebraees.com.br/arquivos/biblioteca/Cadernos%20de%20Economia%20Criativa.pdf>

acadêmicas e culturais ainda não enfrentaram. Para construir a sociedade em rede, não basta comprar máquinas ou estender cabos e redes sem fio por “telecentros” ou “info-centros”, com ou sem software “livre”. É preciso saber o que fazer para bem ocupá-las e bem governá-las. É urgente debater resultados assim como produzir mais informação de qualidade sobre usos e demandas para enfim delinear uma agenda de inclusão digital sustentável, democrática e racional. Sem essa política, nossa maior cidade não apenas ficará aquém de uma nova etapa da história do capitalismo como também perderá oportunidades de renovação dos horizontes de desenvolvimento humano, ampliação da liberdade e promoção da criatividade. Sem nos apropriarmos do digital não vamos dar conta do real.

## Referências

Castells, M.; QUI, J. L.; ARDEVOL, M. F.; SEY, A. **Smart Mobs**. Boston: MIT Press, 2005. Disponível em: <[www.smartmobs.com/archi-ve/2005/07/10/manuel\\_castells.html](http://www.smartmobs.com/archi-ve/2005/07/10/manuel_castells.html)>. Acesso em: 7 jan. 2012.

DIGITAL Agenda. **EU and Brazil strengthen ties with €10 million joint ICT field research programme**, 2012. Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1316&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

FONSECA, A.C. **Economia Criativa como Estratégia de Desenvolvimento: Uma Visão dos Países em Desenvolvimento**, Itaú Cultural, 2008. Disponível em: <[http://www.garimpodesolucoes.com.br/downloads/ebook\\_br.pdf](http://www.garimpodesolucoes.com.br/downloads/ebook_br.pdf)> **Em 2009**> Acesso em: 7 jan. 2012.

FRIEDMAN, T. So Much Fun. So Irrelevant. **New York Times**, 3 jan. 2012. Acesso em: 7 jan. 2012. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2012/01/04/opinion/friedman-so-much-fun-so-irrelevant.html?\\_r=1&src=tp#h\[WaaAtt,5\]](http://www.nytimes.com/2012/01/04/opinion/friedman-so-much-fun-so-irrelevant.html?_r=1&src=tp#h[WaaAtt,5])>. Acesso em: 7 jan. 2012.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA. **El siglo XXI está llamado a ser el siglo de las ciudades**, Presentación, Smart Cities-El Primer Paso Hacia la Internet de las Cosas, Ed. Ariel, 2011.

CERF, Vinton G. Internet Access is Not a Human Right, **NYTimes**, 4 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/internet-access-is-not-a-human-right.html>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

GOOLTZ, F. **The Internet as Third Place**. Disponível em: <<http://www.advomatic.com/thirdplace>>. Acesso em: 10 fev. 2007

FUNDACIÓN TELEFÓNICA. **El siglo XXI está llamado a ser el siglo de las ciudades**, Presentación, Smart Cities-El Primer Paso Hacia la Internet de las Cosas, Ed. Ariel, 2008.

HYNES, D. Reading Strauss, **Animus – The Canadian Journal of Philosophy and Humanities**, v. 4, 1999. Disponível em: <<http://www2.swgc.mun.ca/animus/Articles/Volume%204/Volume%204%20Complete.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

LEMONS, A. A. Flash mobs e Smart mobs: uma análise do cenário das metrópoles contemporâneas, **Andrelemos**, ano 8, v 1, n. 65, jan./fev. 2008. Disponível em: <[http://andrelemos.info/404nOtF0und/404\\_65.htm](http://andrelemos.info/404nOtF0und/404_65.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2012.

LÓPEZ, R.O. La idea imperial em Virgilio. In: **Espacio, Tiempo; Forma**, 2008. Serie II, Historia Antigua, t. 21. Disponível em: <<http://espacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:ETFserieII-2008-21-3120&dsID=Documento.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

MARA, M.P. **Cities of Knowledge – Cold War Science and the Search for**

the Next Silicon Valley. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

OLDENBURG, R. **The Great Good Place, Cafes, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons, and Other Hangouts at the Heart of a Community**. New York: Paragon House, 1989.

Picard, R.G. Media Clusters: Local Agglomeration in an Industry Developing Networked Virtual Clusters, **JIBS Working Paper Series**, 2008. Disponível em: <<http://www.robertpicard.net/PDFFiles/mediacusters.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

RYBCZYNSKI, W. Do You See a Pattern? **Slate**, 2009. Disponível em: <[http://www.slate.com/articles/arts/architecture/2009/12/do\\_you\\_see\\_a\\_pattern.html](http://www.slate.com/articles/arts/architecture/2009/12/do_you_see_a_pattern.html)> Acesso em: 2 dez. 2009.

SCHULER, D. Liberating Voices – A Pattern Language for Communication Revolution. **Public Sphere Project**, MIT Press, 2008. <<http://www.publicsphereproject.org/patterns/pattern-table-of-contents.php>>. Acesso em: 7 jan. 2012.

SCHWARTZ, G. Digital Emancipation. In: SHULER, Doug. (Org.). **Liberating Voices – A Pattern Language for Communication Revolution**. Boston: 2008, v. 1, p. - 10.

SCHWARTZ, G. In: LANDI, R. **FA-PESP, Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação no Estado de São Paulo**, 2005, Capítulo 10, Tecnologias de Informação e Comunicação e Redes Digitais. <[http://www.fapesp.br/indicadores2004/volume2/indicadores\\_vol2.pdf](http://www.fapesp.br/indicadores2004/volume2/indicadores_vol2.pdf)>. Acesso em: 7 jan. 2012.

SMITH, S. **The Architecture of Sharing**, 2010. Shareable: Cities. Disponível em: <<http://shareable.net/blog/the-architecture-of-sharing>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

STRAUSS, L. (1948, 1949), **The City and Man**. (Based on the 1962 Page-Barbour lectures.). Chicago: Rand McNally, 1964.

# UM PARALELO ENTRE OS PRODUTORES DE FRUTAS DO POLO PETROLINA-JUAZEIRO COM OS FRUTICULTORES DE TODA A ÁREA DE ATUAÇÃO DO BNB

AUGUSTO CÉSAR DE OLIVEIRA<sup>1</sup>  
SÉRGIO MAIA DE FARIAS FILHO<sup>2</sup>

## Resumo

Na região Semiárida do Nordeste se encontram as melhores condições para a exploração da fruticultura irrigada. O principal polo de produção de frutas dessa região é o perímetro irrigado de Petrolina-Juazeiro, mas o Nordeste conta ainda com outras localidades onde se pratica a fruticultura irrigada e de sequeiro, totalizando 16 polos produtores de frutas. Esse trabalho foi realizado com o objetivo de isolar os resultados do levantamento realizado no polo Petrolina-Juazeiro e traçar um comparativo entre as condições de atuação desses produtores e as mesmas condições entre os produtores da amostra total dos outros polos do Nordeste. Foi utilizada uma base de dados obtida por um modelo de amostragem probabilística aleatória simples, aplicado em 90% das áreas de maior concentração de fruticultura de toda a região Nordeste. As análises confirmam a hipótese de que as condições materiais e de conhecimento dos fruticultores, bem como a sua integração com os meios agroecológico e socioeconômico estão fortemente correlacionadas com os resultados por eles obtidos. Os fruticultores que apresentaram melhor desempenho contam com uma base material superior à dos

demais, têm uma maior dotação de conhecimento formal, contam com uma assistência técnica mais assídua e sabem buscar melhor as informações. Os resultados reforçam a importância da dotação de capital físico para uma fruticultura de sucesso e ainda que o fortalecimento do capital humano, na forma de educação voltada para a produção, a comercialização e a gestão da propriedade deveria ter tanta importância quanto o capital físico.

**Palavras-chaves:** Fruticultura. Irrigação. Desenvolvimento. Nordeste.

## Abstract

Brazilian's Northeast semi-arid region presents the best conditions for the exploitation of irrigated orchards. The main center for fruit production is the Petrolina-Juazeiro surrounding region, but the Northeast also has other locations where the fruits are grown, irrigated or not, totaling 16 clusters of fruit producers. This work aimed to isolate the results of the survey applied to Petrolina-Juazeiro center and to draw

a comparison between the working conditions of these producers and the same conditions among producers of other Northeast centers. A database obtained by a probabilistic model of random sampling was used. The tests confirmed the hypothesis that material conditions, the farmers knowledge, and their integration with the socioeconomic agroecological environment are strongly correlated with the results obtained by them. Farmers with better performance had a superior material basis, a more formal appropriation of knowledge, more frequent technical assistance and more information. The results emphasize the importance of the capital appropriation for the success of fruit growing, and also that the strengthening of human capital in the form of education geared to production, marketing and proper management should have as much importance as physical capital.

**Key words:** Fruits. Irrigation. Development. Northeast.

**JEL:**

<sup>1</sup> PhD em Economia pela Vanderbilt University - USA. Professor Titular do Mestrado Profissional em Gestão Empresarial da Faculdade Boa Viagem - FBV/DeVry Brasil

<sup>2</sup> Mestre em Gestão Empresarial pela Faculdade Boa Viagem - FBV/DeVry Brasil

## 1 Introdução

No Brasil existem várias cadeias do agronegócio, dentre elas a frutícola, que por tempos não havia sido explorada de forma a buscar meios alternativos para a obtenção de lucros. No entanto este constitui um dos setores de maior potencial para o agronegócio brasileiro.

A fruticultura contribui de quatro maneiras importantes para o crescimento da economia brasileira. Primeira, é fonte de alimentação. Segunda, é geradora de emprego para a população. Se considerarmos que cada hectare plantado com fruticultura gera em média dois empregos diretos e que o Brasil tem uma área plantada com fruticultura em torno de 2,8 milhões de hectares, chega-se facilmente à estimativa de 6 milhões de empregos diretos gerados dentro da fazenda. Isso sem levar em consideração outros tantos empregos indiretos que são gerados antes e depois da porteira. Terceira, é geradora de divisas. Somente com as exportações de suco de laranja o País consegue divisas da ordem de 2 bilhões de dólares e outros 900 milhões com as exportações de frutas frescas e secas. Quarta, o valor da produção da fruticultura é superior a 10 bilhões de reais anuais.

O Nordeste possui excelentes condições de clima e solo para produção de frutas tropicais, além de localização estratégica para os grandes centros consumidores mundiais de frutas frescas. O clima no Nordeste, especialmente no Semiárido, possibilita a produção de um leque variado de espécies vegetais tropicais, algumas delas proporcionando mais de uma safra por ano. A atividade tem sido desenvolvida com o apoio de ações proporcionadas por uma visão estratégica governamental associada à atração de capitais privados nacionais e externos.

A fruticultura é uma atividade dinâmica e de forte potencial de crescimento, podendo ser um dos grandes vetores da reversão do

“

***Vale ressaltar ainda que grande parte da produção brasileira e nordestina de frutas é destinada ao mercado interno, de forma que há ainda um grande potencial de mercado de frutas tropicais a ser explorado.***

”

quadro de dificuldades socioeconômicas do Semiárido nordestino. Vale ressaltar ainda que grande parte da produção brasileira e nordestina de frutas é destinada ao mercado interno, de forma que há ainda um grande potencial de mercado de frutas tropicais a ser explorado. O mercado externo consumidor de frutas é promissor, no entanto, a cada dia é mais exigente.

No que se refere às exportações, o Vale do Submédio São Francisco – mais precisamente o Polo Petrolina-Juazeiro, formado pelas cidades de Petrolina, Santa Maria de Boa Vista, Lagoa Grande e Orocó, em Pernambuco, além de Juazeiro, Curaçá, Casa Nova e Sobradinho, na Bahia – é o principal centro de produção e exportação de frutas tropicais do Semiárido Nordeste e do País, responsável por cerca de 92% das exportações de uva e de manga do País, de acordo com dados da VA-LEXPOR (2007).

Nesse Polo encontra-se o maior exemplo de desenvolvimento agrí-

cola em bases irrigadas do Nordeste, onde a Codevasf já implantou cerca de 100 mil ha irrigados. Estima-se em 1 bilhão de reais o valor da produção de frutas na região (CODEVASF, 2006). Além de disponibilizar alimentos, o Polo frutícola Petrolina-Juazeiro é um importante gerador de divisas para o Nordeste, contribuindo para a geração de empregos e renda não só no setor primário, mas também através das amplas ligações com outros setores da economia, produzindo efeitos socioeconômicos positivos sobre a população.

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB), através do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (ETENE), realizou em 2004/2005, um profundo estudo sobre a fruticultura da Região Nordeste, tomando como ponto de partida a base de clientes do Banco. Nesse estudo, foram identificados os principais polos de concentração da produção das frutas mencionadas, chegando-se a um conjunto de 16 sub-regiões de produção, entre elas o Polo Petrolina-Juazeiro. Os fruticultores foram divididos, nesta pesquisa, em três grupos: Grupo A – agregando fruticultores que apresentavam características produtivas mais positivas; o Grupo C – agregando fruticultores que abandonaram a fruticultura, os que abandonaram a atividade rural e os que apresentaram características produtivas abaixo da média; e o Grupo B – agregando produtores estabelecidos entre os dois extremos, A e C.

O que chama a atenção é um aparente paradoxo representado pelo fato de que o polo produtivo Petrolina-Juazeiro, aparentemente tão eficiente em relação aos demais, figura entre os três piores polos, quando a questão é o percentual de produtores rurais que se encontram num grupo de produção abaixo da média (Grupo C), conforme pode ser visto na Tabela 1 a seguir:

**TABELA 1 – Distribuição espacial dos grupos de fruticultores da região de atuação do BNB (%)**

ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO	Grupo A	Grupo B	Grupo C
Petrolina-Juazeiro (PE/BA)	4,84	5,59	3,91
Norte de Minas Gerais (MG)	3,17	2,79	9,31
Sul de Sergipe (SE/BA)	3,17	2,98	5,96
Açu-Mossoró (RN)	2,42	2,79	1,12
Guanambi (BA)	1,68	1,68	0,74
Sapé (PB/PE)	1,47	5,03	1,12
São Domingos (MA)	1,3	0,93	1,31
Barreiras (BA)	1,3	1,49	0,56
Cruz das Almas (BA)	0,93	0,93	3,35
Cariri Cearense (CE)	0,75	0,74	2,8
Baixo Jaguaribe (CE)	0,56	1,68	2,22
Ibiapaba (CE)	0,56	0,74	2,05
Teresina (PI)	0,19	0,76	1,86
Alto Piranhas (PB)	0,19	1,49	1,67
Acaraú-Curu (CE)	0	1,49	2,8
Baixo São Francisco (AL/SE)	0	2,42	3,16
<b>Total</b>	<b>22,53</b>	<b>22,53</b>	<b>43,94</b>

Fonte: Santos et al., 2006

Assim, o propósito deste trabalho consiste em investigar a razão do aparente paradoxo verificado no polo produtivo Petrolina-Juazeiro. Para tanto, busca-se apresentar uma análise comparativa dos fruticultores do Polo Petrolina-Juazeiro e identificar as principais características que fazem com que esse polo se destaque como o mais dinâmico da Região – apresentando o maior número de produtores que apresentam desempenho acima da média (Grupo A), em comparação aos fruticultores dos demais polos encontrados na pesquisa do BNB/ETENE (2006), e, por outro lado, identificar os motivos que fazem com que um polo dinâmico e competitivo apresente uma quantidade representativa de produtores com baixo desempenho (Grupo C).

## 2 Revisão da literatura sobre o Polo Petrolina-Juazeiro

O processo de produção de frutas no polo iniciou-se de forma lenta nos

anos 70 e ganhou nova dinâmica com a implantação dos projetos de irrigação conduzidos pela Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), sob a orientação do Governo Federal. Esses investimentos permitiram que o polo atingisse um crescimento da ordem de 286% em sua área de exploração, no período compreendido entre 1970 e 1990, segundo Lima e Miranda (2001).

Como política pública, a irrigação começa a aparecer nos trabalhos do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), com a lembrança da possibilidade de utilização da faixa irrigável do São Francisco, favorecendo a elevação da oferta de alimentos, além da absorção de populações excedentes de outras zonas, para colonização e trabalho na região (GTDN, 1959).

Os trabalhos de Sampaio, Ferreira, Irmão e Gomes (1994), constatam a existência de poucos avanços por ocasião da preparação do I Plano

Diretor da SUDENE (1961-63), tendo sido incorporada linha de ação específica para a irrigação do Submédio São Francisco somente quando do II Plano Diretor (1963-65). Com os resultados dessa experiência, os autores relatam que no III Plano Diretor (1966-68), ficou estabelecido como objetivo implantar a irrigação, em larga escala, no Submédio São Francisco. O início da irrigação viria a ser consolidado somente com o Grupo Executivo de Irrigação para o Desenvolvimento Agrícola (GEIDA), em perímetros públicos e propriedades privadas, a partir de 1968.

No período entre 1968 e 1998 ocorre uma verdadeira transformação no polo, provocada pela irrigação. Em 1968 inicia-se o assentamento de colonos nos projetos Mandacaru e Bebedouro. Em 1982, após o aprendizado com as experiências anteriores, tem início a implantação dos projetos Curaçá e Maniçoba. Em 1984 é a vez da implantação do projeto Nilo Coelho, atualmente o maior projeto de irrigação desse polo produtivo.

Nesse período intermediário foram publicados vários estudos sobre agricultura irrigada, exploração da fruticultura no Polo Petrolina-Juazeiro e os seus efeitos sobre a população e o meio ambiente, ao longo das duas últimas décadas. Os trabalhos de Oliveira *et al* (1991) destacam principalmente os impactos sócio-econômicos provocados pela irrigação, enfatizando questões relacionadas com a geração de emprego e renda. Já Cavalcante (1997) e Carvalho (1988, 1997), se detêm também sobre a análise de questões sócio-ambientais.

Quando da implantação dos perímetros irrigados em Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), a partir de 1968 (Perímetro Irrigado de Bebedouro), as culturas mais exploradas eram as ditas anuais (cebola, feijão, tomate, melão e melancia). A década de noventa foi marcada, no polo, por uma mudança da agricultura em área irrigada. Em particular, assistiu-se a uma

dinâmica de especialização regional na fruticultura perene irrigada. Na comparação entre 1991 e 1997, consta que, em seis anos, a área explorada com fruticultura perene passou de 14% para 47% das áreas irrigáveis totais (MARINOZZI; CORREIA, 1999).

Segundo Fayet (2001), a fruticultura tem uma perspectiva de mercado muito mais favorável do que os grãos, por exemplo, tanto no País (mercado interno) como no mercado de exportação (mercado internacional).

Em virtude da diversidade climática e das novas tecnologias existentes no Brasil, é possível produzir praticamente o ano inteiro, o que não ocorre nas principais regiões fruticultoras do mundo. A fruticultura demanda mão de obra intensiva e qualificada, fixando o homem no campo e, na maioria dos casos, permite boas condições de vida para uma família que tenha pequena área agrícola.

O Vale do São Francisco é, na atualidade, uma das regiões agrícolas mais dinâmicas do Nordeste brasileiro. Esse lugar de destaque na economia deve-se originalmente ao forte apoio recebido do Estado, a partir dos anos 70, por meio de seus projetos de desenvolvimento referentes à introdução de esquemas de irrigação estimulados pelo potencial hidroelétrico oferecido pela construção da barragem de Sobradinho e às características de sua inserção nos mercados interno e internacional (CAVALCANTI, 1997).

Dos estudos mais recentes, podem ser destacados alguns trabalhos que contribuem para o entendimento do processo de desenvolvimento desse polo agrícola. Já Lima e Miranda (2001) abordam questões ligadas à competitividade da produção agrícola dessa região, enfatizando os efeitos da incorporação de avanços tecnológicos pelos produtores sobre a geração de renda e emprego.

A fruticultura no vale do São Francisco tem experimentado, nos últimos anos, um vertiginoso crescimento. A área plantada supera os

100 mil hectares, incluindo as áreas privadas e os perímetros públicos de irrigação da CODEVASF. No período 2003-2005 apresentou um crescimento médio de 9 mil hectares /ano (CODEVASF, 2006).

Apesar da significativa contribuição da fruticultura irrigada para o PIB do setor primário, de ser uma atividade importante na geração de emprego e renda e de aumentar substancialmente a produtividade dos fatores terra e trabalho, há necessidade de melhoria em diversos aspectos tais como, eficiência de utilização de água, capacitação da mão de obra, integração dos projetos com as cadeias produtivas e planejamento da produção de acordo com a evolução dos mercados. As dificuldades pelas quais passam os produtores nordestinos de algumas espécies frutícolas, a exemplo da manga, se devem em parte ao crescimento da atividade sem um planejamento eficiente. Por causa da grande oferta mundial, essa cultura já apresenta forte depressão dos preços, agravada pela crise econômica mundial (2008-2012). A diversificação das espécies e cultivares explorados são uma solução apontada para minimizar os riscos inerentes ao mercado, em especial, ao externo.

### 3 Metodologia

A metodologia utilizada no presente trabalho, numa primeira etapa, constou de revisão do material bibliográfico disponível na literatura a respeito do tema proposto. A segunda etapa foi realizada através da análise de dados com características e fatores de produção dos fruticultores localizados no Polo Petrolina-Juazeiro e demais regiões produtoras de frutas do Nordeste. Os principais dados foram obtidos no ETENE, que realizou pesquisa de campo com aplicação de questionário entre os fruticultores da área de atuação do BNB.

A base de dados a ser analisada nesta pesquisa foi obtida por amostragem. Adotou-se como método

de coleta de dados um modelo de amostragem probabilística aleatória simples, aplicado para 90,0% das áreas de maior concentração de fruticultura de toda a região Nordeste (SANTOS et al., 2007).

O universo de produtores do Polo Petrolina-Juazeiro, um dos componentes dos 16 grupos estudados, compreendeu um conjunto de 2.916 fruticultores clientes do BNB. A amostra selecionada foi composta por 77 produtores estando nela representadas cerca de 68,3% do universo dos produtores de grandes porte, 34% dos produtores dos médio produtores e 1,55% dos produtores de mini e pequeno portes. Para obtenção dos dados dos produtores, foi utilizado um questionário composto por um conjunto de 145 perguntas.

A diversidade de situações identificada nos levantamentos realizados em todos os polos, deixou claro que seria pouco útil desenhar, ao final da pesquisa, um perfil médio ou modal do fruticultor. Daí haver-se decidido pela divisão dos fruticultores em três grandes grupos ou categorias, representativos de situações acima da média (Grupo A), na média (Grupo B) e abaixo da média (Grupo C), a partir do atendimento de um conjunto de características pré-estabelecidas.

Feita essa opção, o trabalho foi dividido em duas etapas. Na primeira etapa os produtores foram separados em dois grupos, relacionados com a consolidação das atividades. Um primeiro grupo (desejável) composto por produtores com atividades consolidadas, e um segundo de produtores não consolidados (situação não desejável), considerando aqueles produtores que abandonaram suas atividades agrícolas.

A segunda etapa consistiu no estabelecimento de quatro atributos relacionados com resultados da atividade, na forma abaixo:

a) atributo 1 – obtenção de receitas iguais ou superiores às projetadas (situação desejável);

b) atributo 2 – obtenção de produtividades agrícolas iguais ou supe-

riores aos níveis projetados (situação desejável). O complemento das situações 1 e 2, obviamente, constituem-se nas situações indesejáveis;

c) atributo 3 – situação das operações de crédito “em ser” (operações ainda não liquidadas) junto ao BNB classificada como normal (situação desejável), em atraso (situação intermediária) e em prejuízo (situação indesejável).

d) atributo 4 – participação das receitas geradas com a atividade na receita total dos entrevistados, onde receitas maiores ou iguais a 70% representam a situação desejável, e menores ou iguais a 30%, a indesejável.

Com base nesses critérios, os fruticultores de atividade consolidada (ou seja, que permaneciam com a fruticultura) foram separados nos três grupos (A, B, C); sendo que o Grupo A apresenta 3 ou 4 indicadores desejáveis; o Grupo B, dois; e o Grupo C, apenas um (SANTOS et al, 2006). Posteriormente foram adicionados ao grupo C os fruticultores que abandonaram a fruticultura, mas que continuavam explorando outras atividades agropecuárias, bem como aquele grupo que abandonou as atividades rurais.

Esta pesquisa somente fará referência à análise das características dos fruticultores dos grupos extremos (A e C), para compreender melhor que fatores vêm contribuindo para essa diferenciação.

Os fatores explicativos do desempenho dos fruticultores dos grupos A e C foram analisados mediante a adoção da abordagem utilizada por Alves (2005). Acrescente-se que referida metodologia foi também vista na análise do conjunto de polos frutícolas nordestinos, realizada por (SANTOS et al., 2007).

A abordagem da autora – Alves (2005) estabelece uma separação dos agricultores em categorias sociais e econômicas em função das bases material e conceitual de que dispõem, bem assim em função da integração dessas bases com os meios agroecológico e socioeconômico.

## 4 Análise dos resultados

Conforme pode ser notado na Tabela 2 abaixo, em comparação com a proporção dos produtores dos Grupos A e C dos demais grupos de produtores do estudo, o polo Petrolina Juazeiro, apresenta-se com a maior proporção de produtores no Grupo A, aparecendo o grupo C com percentual inferior aos demais.

**TABELA 2 - Classificação dos produtores em termos relativos**

Grupo	Toda a região	Polo Petrolina-Juazeiro (%)
A	22,53%	29,87%
B	33,52%	41,56%
C	43,95%	28,57%

Fonte: Pesquisa Autor e SANTOS et al., 2007 (BNB - ETENE)

A primeira constatação apresenta-se normal, considerando a expectativa de que os produtores desse importante polo estejam realmente entre os de melhores condições. O que se apresenta, a princípio, como anormal é esse mesmo polo, do ponto de vista relativo, apresentar-se também como destaque em proporção de produtores do Grupo C.

Para dar continuidade à análise comparativa proposta, as manifestações das condições de bases material e conceitual e de integração com os meios agroecológicos e socioeconômicos serão analisadas a seguir.

### 4.1 Variáveis de base material

A tabela 3 abaixo demonstra as principais variáveis de base material estudadas. A base material, refere-se a quantidade e a qualidade da terra e dos meios de produção.

**Tabela 3- Resumo das variáveis materiais estudadas**

Variáveis de base material	Polo		Região NE	
	Grupo A	Grupo C	Grupo A	Grupo C
Natureza jurídica dos fruticultores – Pessoa Física	65,22%	86,86%	84,40%	94,50%
Natureza jurídica dos fruticultores – Pessoa Jurídica	30,43%	13,64%	11,60%	5,50%
Categoria do produtor – Mini e pequeno	34,78%	68,18%	57,85%	85,17%
Categoria do produtor – Média e grande	65,22%	31,82%	42,15%	14,83%
Tamanho da área explorada com fruticultura – de 0 – 20ha	34,79%	63,59%	52,80%	80,50%
Tamanho da área explorada com fruticultura – acima de 20ha	65,21%	36,41%	47,20%	19,50%
Tipologia da Fruticultura – Irrigado	100,00%	100,00%	73,00%	64,00%
Tecnologia adotada – Moderna e avançada	91,30%	63,60%	72,70%	39,40%
Exploração exclusiva da fruticultura	60,00%	84,20%	0,00%	0,00%

Fonte: Pesquisa Autor

É esperado que entre as pessoas jurídicas estejam presentes as melhores disponibilidades de capital e organização, essenciais para a prática mais eficiente das atividades produtivas. No polo, ainda predominam os produtores caracterizados como pessoa física, mesmo dentro do Grupo A (65,22%).

Verifica-se entretanto que o Grupo A do polo apresenta maior participação de firmas, chegando a cerca de 30,14% dos produtores, percentual elevado frente aos 11,6% verificados entre os produtores deste grupo para todo o Nordeste.

Também entre os produtores do grupo C há uma maior proporção de pessoas jurídicas entre os produtores do polo (13,64%), em relação a toda a região (5,5%), mas a diferença equivale a menos da metade da diferença, em termos percentuais, constatada entre os produtores do Grupo A.

Outra variável apontada pela literatura como uma causa de diferenciação é o porte dos produtores (SANTOS et al., 2007). Considera-se que os produtores de maior porte contariam com melhores bases material, aumentando as condições de acesso também a uma base conceitual superior. Assim, é esperado que entre os grandes produtores sejam atingidos melhores resultados da exploração, principalmente através dos ganhos de escala produtiva e comercial.

Para classificar os fruticultores de acordo com o porte, foi utilizada a classificação a estabelecida pelo BNB que diferencia o produtor em função da receita bruta anual, como segue: miniprodutor (quando a renda agropecuária bruta anual média for igual ou inferior a R\$ 150.000,00 e representar, no mínimo, 80% das receitas totais); pequeno produtor (quando a renda agropecuária bruta anual média for superior a R\$ 150.000,00 e igual ou inferior a R\$ 300.000,00 e representar, no mínimo, 70% das receitas totais); médio produtor (quando a renda agropecuária bruta anual média for superior a R\$ 300.000,00 e igual ou inferior a R\$ 1.900.000,00 e representar, no mínimo, 60% das receitas totais); grande produtor (quando a renda agropecuária bruta anual média for superior a R\$ 1.900.000,00).

Pôde-se verificar que no Grupo A, a participação de produtores de grande porte é bastante superior no

polo - o que confirmaria o pressuposto levantado anteriormente. No entanto, também entre os produtores de grande porte do Grupo C (menos eficientes), há uma maior participação de produtores do polo (cerca de 21%), em relação a toda a região (cerca de 6%).

No Grupo C, a forte presença de micro, mini ou pequenos produtores é verificada no polo, como ocorre em todo o Nordeste. Contudo, vale observar que, no polo, quase 31,82% dos classificados nesse grupo são grandes e médios produtores (no Nordeste, esse percentual é de apenas 14,83%).

Além dos fatores citados, para o sucesso do empreendimento agrícola, deve-se considerar também o módulo mínimo da área explorada, que deveria atender as condições básicas de permitir a ocupação e remunerar o trabalho da família com renda suficiente para melhorar sua vida. Considera-se que a possibilidade de sucesso na fruticultura aumenta na medida em que aumenta a área cultivada pelo produtor, haja vista a expectativa de geração de mais receitas, economias de escala e formação de excedente para o mercado.

No polo, a predominância no grupo A de fruticultores com áreas superiores a 20ha (65,21%) e a predominância no grupo C de fruticultores com áreas inferiores a 20ha explorada com fruticultura (63,59%) confirmam plenamente que esses são fatores extremamente correlacionados com o desempenho da fruticultura. No que se refere à região Nordeste como um todo, ainda nesta questão, observa-se que no Grupo A existe uma menor concentração de produtores com áreas maiores que 20ha (47,21%), o que destoa do Grupo A no polo; também aqui, no Grupo C a concentração de propriedades com menos que 20ha é maior (80,5%).

Entre os produtores do Grupo C, aqueles considerados como de menor eficiência, verifica-se uma maior proporção de produtores que exploram propriedades menores en-

tre aqueles do polo comparando-se com a região Nordeste, indicando que a pequena propriedade seria explorada de forma mais ineficiente do polo do que na região nordeste como um todo.

Vale ressaltar ainda que quase não há diferenciação entre as condições de ocupação das unidades produtivas entre grupos, quando se comparam os produtores da região como um todo com os produtores apenas do Polo Petrolina-Juazeiro, a não ser pela maior concentração de irrigantes de projetos públicos entre os produtores do polo.

A prática da irrigação constitui-se uma variável de sucesso para fruticultura regional, constatada a irregularidade e a má distribuição das chuvas, o que torna a agricultura de sequeiro muito mais vulnerável. Todos os entrevistados da amostra no polo utilizam a prática de irrigação, resultado diferente do encontrado para todo o Nordeste. Mesmo assim, de um modo geral, a prática da irrigação constitui uma das variáveis responsáveis pelo êxito da fruticultura no Nordeste, uma vez que 73% dos fruticultores do grupo A utilizam um ou mais métodos de irrigação, contra 64% no grupo C.

A existência de cerca de 27% de fruticultores do grupo A da Região Nordeste que tem a fruticultura de sequeiro como única atividade econômica significa dizer que, no Nordeste, existem áreas com vocação para espécies frutícolas sem a adoção da prática da irrigação, a exemplo do litoral, Zona da Mata, inclusive o Recôncavo Baiano e o Extremo Sul da Bahia e as serras úmidas nordestinas.

É necessário ainda, ao falar sobre as bases materiais da fruticultura nordestina, referir-se às tecnologias. A classificação do fruticultor nordestino, quanto ao nível tecnológico, foi baseada na quantidade de técnicas utilizadas, dentro de 41 possibilidades ressaltadas no questionário, obedecendo à seguinte escala: até 10 técnicas, nível tradicional; entre 10 e

20, moderna; acima de 20 técnicas, nível tecnológico avançado.

No grupo C, do polo, verifica-se um equilíbrio entre as classes de tecnologias adotadas (cada uma com cerca de 30%). No grupo A é possível identificar uma maior presença de propriedades com uso de tecnologia moderna e avançada (91,3%) o que demonstra a importância da adoção de tecnologias para o sucesso da fruticultura.

Utilizando-se da mesma metodologia de classificação do estudo aplicado ao Nordeste, verifica-se que os produtores do polo têm nível tecnológico elevado (moderno ou avançado) frente à média do Nordeste – diferença de 18,6% no Grupo A e 24,2% no Grupo C. Também é verificado que irrigantes com técnicas tradicionais têm maior participação no Grupo C no Nordeste como um todo.

Por fim, é importante observar o exercício de alguma atividade não agrícola pelos produtores. Teoricamente, essas atividades podem influenciar de forma positiva a exploração da fruticultura, considerando a possibilidade de que os produtores possam vir a aportar recursos de outras fontes às suas atividades produtivas ou obter conhecimento com experiências gerenciais. Entretanto, os resultados dessa pesquisa contradizem essa hipótese e apontam que um dos grandes diferenciais do Polo Petrolina-Juazeiro está no não exercício de outras atividades além da atividade agrícola. Enquanto no Nordeste todos os respondentes exerciam alguma outra atividade, no Polo, 60% dos membros do grupo A se dedicam apenas à fruticultura e no Grupo C, 84,2% estão nessa situação.

#### 4.2 Condições de Base Conceitual

A Tabela 4 abaixo demonstra as principais condições de base conceitual estudadas. A base conceitual, refere-se ao conhecimento, técnicas e volume de informações acumuladas pelo produtor.

Tabela 4- Resumo das variáveis de base conceitual estudadas

Variáveis de base conceitual	Polo		Região NE	
	Grupo A	Grupo C	Grupo A	Grupo C
Grau de instrução do fruticultor (pessoa física) - Não alfabetizado	13,04%	18,1%	14%	26%
Grau de instrução do fruticultor (pessoa física)- Curso Superior	33,1%	17,5%	21,9%	9,1%
Experiência com a fruticultura - até 10 anos	30,43%	50,04%	54,55%	58,05%
Tipos de sistemas de irrigação - Microaspersão	69,57%	45,45%	72,73%	54,97%
Acesso à assistência técnica;	95,65%	54,55%	85,12%	79,24%
Acesso à capacitação;	86,96%	59,10%	53,72%	32,63%

Fonte: Pesquisa Autor

A fruticultura, como atividade altamente competitiva no mercado internacional, não admite improvisação, nem amadorismo. Precisa desenvolver-se com sustentabilidade, profissionalismo e muita competência, apoiando-se no conhecimento, nas informações de mercado, nas tecnologias inovadoras e na gestão profissional.

O grau de instrução é uma das principais variáveis de sucesso da fruticultura nordestina, por ser voltada para um mercado de elevada competição em termos de qualidade, preço e regularidade na oferta. Como esperado, nos polos, de forma não divergente do que ocorre em todo o Nordeste, os classificados no Grupo A apresentam formação mais elevada que os integrantes do Grupo C, o que demonstra a importância da educação no sucesso da atividade, mesmo que essa formação superior não esteja relacionada com as ciências agrárias.

Numa comparação entre a região Nordeste e o polo se verifica que os fruticultores do polo apresentam uma melhor qualificação. No polo, cerca de 33% fizeram um curso superior, no Grupo A, enquanto 17% fizeram um curso superior no Grupo C. No Nordeste, por sua vez, cursos superiores foram feitos por cerca de apenas 21% do grupo A e 8% do grupo C. Observa-se, portanto, o fato de que muitos dos produtores do

Vale do São Francisco são oriundos de grandes centros (Recife, Salvador e Sul do País) cuja média apresenta um nível satisfatório de qualificação, o que implica ser esse um dos fatores de diferenciação ante o Nordeste como um todo.

Contrastando com esse cenário, observa-se que a maioria dos fruticultores nordestinos e a abundante mão-de-obra utilizada na atividade frutícola são constituídas por analfabetos ou pessoas de baixo nível de instrução (cf. Tabela 4) sem qualificação suficiente para utilizar com eficiência as informações técnicas de produto, processo, ambientais, mercadológicas, organizacionais e de gestão.

A maturidade do fruticultor depende do tempo em que ele vem explorando a fruticultura. De fato, a experiência com a fruticultura representa um indicador que, em parte, pode suprir o baixo nível educacional do fruticultor, além de ser importante para compensar parcialmente deficiências da assistência técnica de terceiros. Os resultados indicam uma maior quantidade de fruticultores com maior tempo de experiência no grupo A quando comparado com o grupo C. Diferentemente do verificado no Nordeste, é mais amplo o percentual de participação de produtores com mais de 11 anos no Grupo A exercendo a fruticultura no Polo, que chega a quase 70%, enquanto no Nordeste é de cerca de 45%.

“

***Vale ressaltar ainda que grande parte da produção brasileira e nordestina de frutas é destinada ao mercado interno, de forma que há ainda um grande potencial de mercado de frutas tropicais a ser explorado.***

”

As bases técnicas são necessárias, por exemplo, para que a irrigação possa ser feita de maneira correta. A aplicação de água deve ser feita na quantidade certa e no momento exato. A aplicação indiscriminada de água, sem bases técnicas, leva a perdas desnecessárias de água e energia, resultando em gastos e ao mesmo tempo contribuindo para a degradação ambiental.

Constatou-se que no polo, sistemas localizados de irrigação, que são mais eficientes, como é o caso da *microaspersão*, são amplamente utilizados por integrantes do Grupo A (69,57%), em segundo lugar, os dados da pesquisa apontaram para o *gotejamento*. O mesmo não é verificado para produtores do Grupo C, com amplo percentual de utilização de sistemas defasados, como o caso do sulco, e com um baixo percentual de utilização da *microaspersão* (45,4%).

No comparativo entre os fruticultores do Grupo A, não se verifica grandes diferenças entre o polo e o Nordeste (ambos utilizam predominantemente a *microaspersão*). No Grupo C, uma diferença marcante

é o uso da irrigação por sulco entre os produtores do polo, frente aos do Nordeste, que utilizam a *microaspersão* num índice bem mais elevado (diferença de quase 10 pontos percentuais).

Apoiando-se, portanto, nas vantagens técnico-econômicas dos sistemas de irrigação existentes no mercado, nota-se, uma predominância da *microaspersão* nos pomares dos fruticultores nordestinos dos dois grupos de fruticultores (A e C). Contudo, observa-se que a utilização da *microaspersão* é 18 pontos percentuais maior no grupo dos produtores de melhores resultados. Se considerarmos, conjuntamente, os dois sistemas mais economizadores de água – *microaspersão* e *gotejamento* – a sua presença é mais significativa no grupo A.

Observa-se, assim, uma tendência dos fruticultores do grupo A na utilização de sistemas de irrigação mais modernos existentes no mercado, principalmente entre aqueles com elevado nível de instrução e com mais facilidade de acesso às informações tecnológicas e ao crédito, resultando, portanto, em maiores possibilidades de sucesso na atividade.

No que diz respeito ao acesso à assistência técnica no Polo, percebe-se que esta tem composição diferente da verificada na região Nordeste, principalmente pela ampla utilização de assistência técnica própria pelos produtores (73,9% dos produtores do polo, em contraposição a 37,2% dos do Nordeste). Vale ressaltar ainda que grande parte da produção brasileira e nordestina de frutas é destinada ao mercado interno, de forma que há ainda um grande potencial de mercado de frutas tropicais a ser explorado. A natureza da assistência técnica com que contam os fruticultores nordestinos também tem um razoável poder de explicação dos resultados obtidos. Primeiramente, as parcelas sem assistência técnica em ambos os grupos se afiguram expressivas diante da importância

desse serviço. Mesmo assim, vê-se que a falta de assistência técnica é maior entre os fruticultores de pior resultado. Dentre os que contam com assistência técnica, há ainda os que usam de terceiros ou própria. Verifica-se que no Nordeste, os fruticultores do Grupo A dependem muito mais da assistência técnica de terceiros (são 41,32% contra apenas 13,04% do Polo), tendo como principal instituição o serviço estadual de extensão rural. Na medida em que o fruticultor contar com assistência técnica própria, elevam-se as chances de sucesso dos indicadores satisfatórios na fruticultura. Evidentemente, essa análise não pode ser isolada de outros fatores explicativos: contar com assistência própria significa ter condições de pagá-la, o que, por si só, já é um indicativo dos resultados que vêm sendo obtidos.

Pode-se dizer ainda que a via natural para a ocorrência de mudanças ou inovações na conduta e a inserção do fruticultor nordestino no mercado bastante competitivo das frutas é a educação, o treinamento e a capacitação, na medida em que a experiência por ele acumulada, por si só, está aquém da desejada.

A participação dos fruticultores em eventos contemplando aspectos de tecnologia de produção, processo, comercialização e mercado, quando devidamente estruturados, podem contribuir, sobremaneira, para elevar o nível das tecnologias, além de gerar sinergia entre as diversas experiências envolvidas na cadeia produtiva de frutas.

É notável a maior participação dos produtores do polo em cursos e eventos associados à fruticultura, quando comparada com a região Nordeste. Assim, por exemplo, enquanto 86,96% dos fruticultores do Grupo A do polo têm acesso à capacitação, apenas 53,72% do Grupo A do Nordeste fazem o mesmo. Também se verifica que os componentes do Grupo A investem mais neste tipo de conhecimento quando comparado com o Grupo C. Enquanto 86,96% do

Grupo A do polo participam de seminários, apenas 59,1% do Grupo C fazem o mesmo e no Grupo C do Nordeste, 32,6%.

A sustentabilidade e a competitividade mercadológica da fruticultura nordestina, a exemplo das demais atividades econômicas, serão decididas nas áreas da tecnologia de produção, processo e gestão, assistência técnica com qualidade e capacitação de recursos humanos focada, portando, na visão sistêmica do agronegócio de cada fruta. Desta forma, além dos fatores citados, torna-se relevante entender como se dão os investimentos em pesquisa.

A existência de um centro de pesquisa instalado no município/ região não significa que os problemas inerentes à cadeia de produção das frutas sejam solucionados com tempestividade. Convém, ainda, levar em consideração a disponibilidade (por parte da instituição de pesquisa) de recursos financeiros suficientes, adequados e oportunos, além da quantidade e qualidade da equipe de pesquisadores.

### 2.3 Variáveis de integração com os meios agroecológico e socioeconômico

A Tabela 5 abaixo mostra um resumo das variáveis de integração estudadas nesta pesquisa. As diferentes formas de integração com o meio agroecológico e socioeconômico com o qual são estabelecidas as condições de produção, independente do porte e da localização dos produtores, são importantes para caracterizar a atividade e como ela vem sendo conduzida pelos agricultores.

Tabela 5 - Resumo das variáveis de integração agroecológicas e sociais

Variáveis de forma de integração agroecológicas e sociais	Polo		Região NE	
	Grupo A	Grupo C	Grupo A	Grupo C
Produção de apenas uma fruta	51,24%	30,43%	51,27%	27,27%
Uso de agrotóxico com receituário	95,65%	72,73%	82,30%	50,06%
Organização social na produção de frutas;	47,83%	72,73%	64,46%	29,90%
Financiamento (custeio/ investimento) no BNB;	91,30%	100,00%	88,43%	96,19%
Financiamento (investimento) no BNB;	95,65%	90,91%	59,59%	64,44%
Produtores com dificuldades em amortizar financiamentos	34,78%	95,45%	28,93%	83,90%

Fonte: Pesquisa Autores

A despeito do potencial da fruticultura do Nordeste em diversificar as suas culturas, constata-se que a banana e a manga são as culturas que apresentam maiores áreas de produção. Esse é um fator que causa preocupação, tanto em face da dimensão atual da área cultivada, como também pela oferta de grandes volumes que, na maioria das vezes, são maiores que a demanda existente. Ademais, convém registrar que a concentração da produção de frutas em uma única espécie frutífera é um dos fatores responsáveis pela desorganização do mercado, no tocante à oferta e demanda dessas frutas, que poderia ser viabilizada pelo estabelecimento de uma política de cotas de produção por área produtora e entre os fruticultores de uma mesma área de produção.

Por outro lado, há de ser considerado, ainda, o fato de que na cultura irrigada, podem-se controlar além das quantidades desejadas, os períodos de colheita e comercialização. Relativamente ao período de colheita, é possível evitar a oferta de produtos de forma coincidente com outros centros produ-

tivos, o que alteraria sensivelmente a expectativa de receita, pois como dito, a oferta excessiva implica na queda de preços.

A sazonalidade da produção de frutas com maior intensidade na fruticultura de sequeiro significa instabilidade nos preços, incrementos nos custos de estocagem de matérias-primas pelas agroindústrias e aumento da capacidade ociosa das unidades fabris no período de entressafra, por conseqüente, na elevação do desemprego no meio rural.

Neste contexto, a diversificação da fruticultura, principalmente usando fruteiras de famílias ou espécies diferentes, é uma prática bastante recomendada com vistas à redução da incidência de pragas e doenças e à minimização dos riscos de mercado e climático, dentre outros aspectos. Mesmo assim, no polo ainda são 29% dos fruticultores do Grupo A que cultivam apenas uma fruta, e 27% do Grupo C que se encontram na mesma situação. No que se refere ao Nordeste, aproximadamente 51% dos Grupos A e C cultivam apenas uma fruta.

Apurou-se ainda, durante a pesquisa de campo, que quase 10% dos produtores do nordeste e cerca de 4% dos produtores do polo, ambos no Grupo C, abandonaram totalmente as atividades agropecuárias ou redirecionaram seus negócios para outras explorações agrícolas, mediante a exclusão da fruticultura de suas linhas de produção.

Outro fator relevante é que o aproveitamento racional dos recursos naturais de solo, água e vegetação se apresenta como condicionante para a instauração de um processo de desenvolvimento econômico sustentável da atividade frutícola. Cada vez mais, o consumidor de alimentos processados dos Países desenvolvidos toma consciência de que esses produtos devem-se aproximar das características das frutas frescas, com menos poluentes e com menor possibilidade de desperdícios, obteníveis através da adoção de tecnologias

adequadas (CHOUDHURY, 2004). O uso de agrotóxico na produção de frutas no Nordeste apresenta uma tendência de declínio (embora ainda seja muito utilizado) por força das exigências do mercado, notadamente o externo, cujo consumidor está disposto a remunerar melhor os produtos orgânicos.

Com efeito, ficou demonstrado nas áreas de concentração de fruteiras pesquisadas que já existem produtores nos grupos A e C que não estão usando agrotóxicos nas suas fruteiras, seja porque estão produzindo frutas orgânicas, seja porque uma parcela expressiva de mini e pequenos produtores não têm recursos financeiros para adotar essa prática agrícola. Contudo, excluído esse tipo de fruticultor, o uso de agrotóxico obedecendo ao receituário agrônomo é bastante elevado, e mais ainda no grupo A se comparado ao grupo C.

No Grupo A, no Nordeste 82,30% usa agrotóxico com base no receituário, e no Polo, 95,65% desse grupo também. No Grupo C, no Nordeste 50,06% usa esse produto, e no polo o número é de 72,73%. Tais indicadores afiguram-se elevados. Porém, o cenário no médio prazo será de declínio, na medida em que for implementada a produção integrada das frutas (PIF), instrumento eficaz para minimizar o impacto ambiental e de maior controle sobre o processo produtivo, condições básicas para a certificação das frutas (SANTANA, 2004).

No comparativo Polo-Nordeste os produtores do polo, controlam mais o uso adequado de agrotóxico. Esse fato deve estar associado ao nível maior de exigência para comercialização das frutas produzidas no polo, onde parte é destinada ao mercado externo. Essa preocupação também é maior por parte do fruticultor do grupo A, tanto no polo quanto em todo Nordeste. Para ilustrar, encontrou-se 86% do Grupo A no polo fazendo anotações de controle, enquanto apenas 56% do Grupo C

**“ Outro fator relevante é organização de fruticultores, que figura como pressuposto teórico de integração dos meios agroecológico e socioeconômico e é um instrumento que permite... ”**

no polo atua da mesma forma. No caso do Nordeste, 62% do Grupo A faz essas anotações, em contrapasso com 33% do Grupo C.

Outro fator relevante é organização de fruticultores, que figura como pressuposto teórico de integração dos meios agroecológico e socioeconômico e é um instrumento que permite aos produtores de frutas encontrarem a solução de seus problemas e a satisfação de suas necessidades dos serviços básicos, especialmente quando essas dificuldades têm ordem de grandeza além da sua capacidade individual para solucioná-la.

Conforme a Tabela 5 os fruticultores do grupo A estão menos vinculados a alguma organização de produtores, contra os do grupo C. Seguindo o que ocorre na região Nordeste, o polo apresenta maior participação de componentes do Grupo C com vinculação a organizações de produtores. Apesar dos elevados índices de participação dos fruticultores do grupo C em algum tipo de organização, foi observado durante a pesquisa de campo que, na sua maioria, são associações criadas com um único objetivo: intermediar o crédito junto aos agentes financeiros, ou de forma extemporânea, possibilitar o escoamento de produtos.

As organizações dos fruticultores existentes no Nordeste, conforme nos indica a pesquisa, não se apresentam como fatores determinantes dos bons resultados dos fruticultores nordestinos. Ou, visto de outra forma, verifica-se que esses têm apresentado os piores resultados, implicando no sentimento de que os produtores que participam de associações ainda não estão prontos para o trabalho cooperado, nem tampouco os dirigentes e líderes demonstram condições de reverter essa situação extremamente negativa.

Ainda é importante ressaltar nessa sessão os agentes financeiros, que são considerados importantes parceiros do agronegócio das frutas no Nordeste, tendo como principal finalidade supri-lo com recursos financeiros adequados, suficientes e oportunos. Dentre todos os agentes de crédito, públicos e privados, que participam de forma direta e indireta (como repassadores) ao apoio financeiro tanto para a produção quanto para a comercialização, o BNB é o principal responsável pelo financiamento aos produtores do polo e da região Nordeste, liderando o ranking dentre os agentes financeiros formais e informais nos dois grupos A e C. O percentual de participação do BNB no Nordeste corresponde respectivamente a 88,4% e 96,2% do total dos fruticultores desses dois grupos; no polo corresponde a 91,3% e 100%. Pode-se perceber que relativamente aos fruticultores que detêm financiamento do BNB o Grupo C apresenta uma participação relativa maior que a do grupo A.

O Banco do Brasil aparece em segundo lugar. Neste caso, a situação é oposta, ou seja, os fruticultores nordestinos e do polo do grupo A superam os do Grupo C haja vista que o Banco do Brasil opera mais no financiamento de custeio com grandes empresas e créditos de exportação.

A visão de que os percentuais de financiamento apresentam-se muito aquém das necessidades de recursos, pode ser entendida, por um lado,

“  
*O crédito de custeio destina-se a cobrir despesas normais do ciclo produtivo. O crédito de investimento é destinado a aplicações em bens ou serviços cujo desfrute se estenda por vários períodos de produção.*  
 ”

se considerarmos, por exemplo, as agroindústrias bem estruturadas que apresentam condições de se autofinanciar, a partir de alavancagem própria, de antecipação da comercialização ou créditos antecipados, dentre outros condicionantes. Por outro lado, essa baixa participação, também é resultante da falta de linhas adequadas e que estejam disponíveis no momento oportuno.

O principal objetivo do crédito rural é a disponibilização de recursos para custeio da produção e comercialização dos produtos agropecuários, além de investimentos. O crédito de custeio destina-se a cobrir despesas normais do ciclo produtivo. O crédito de investimento é destinado a aplicações em bens ou serviços cujo desfrute se estenda por vários períodos de produção.

Diferentemente do que ocorre no Nordeste, o polo apresenta ampla parcela de produtores beneficiados por linhas de financiamento para investimento. Isso ocorre pelo fato de que no Nordeste, a demanda maior por financiamentos corresponde à necessidade de custeio, principalmente os recursos necessários ao preparo de solo, tratos culturais e aquisição de embalagens.

Alguns estudos são relevantes para o entendimento dos fatores de inadimplência relacionados ao crédito rural. Donald (1976), por exemplo, cita problemas climáticos e estruturais, além das anistias governamentais, que não incentivam os agricultores a pagarem suas dívidas.

Como é verificado para o Nordeste, nota-se que, no polo, grande parcela dos produtores participantes do Grupo C apresenta dificuldades para pagar os financiamentos (83,9% e 95,4% respectivamente), diferentemente dos que compõem o Grupo A (28,9% e 34,7% respectivamente).

Relativamente aos índices de inadimplência verificado no polo, esses apresentaram, principalmente no período 2003-2005, uma redução extremamente significativa, resultante da adesão a duas leis – 10.696 e 11.775 – que beneficiam os mini e pequenos produtores tanto na renegociação das dívidas quanto para a opção de liquidação dos débitos.

Recentemente, a partir de setembro/08 o Conselho Deliberativo da SU-DENE, CONDEL, apresentou decreto que possibilita tanto a prorrogação quanto a liquidação de dívidas de produtores de frutas do polo, em função de problemas de comercialização nos mercados externos. Ressalte-se que esses benefícios foram direcionados exclusivamente para o polo.

Essa condição, exclusiva para o polo, permitirá uma melhor condição de produção de frutos e, por conseguinte, espera-se um distanciamento ainda maior do quantitativo de produção do polo em relação às demais áreas estudadas.

No tocante às dificuldades para pagar as dívidas, pode-se observar os resultados da Tabela 6:

**TABELA 6 – Relação das dificuldades apresentadas pelos clientes do Polo para amortização dos financiamentos**

Discriminação	Grupo A		Grupo C	
	Nordeste	Polo	Nordeste	Polo
Falta ou excesso de chuvas	20	4,35	18,18	27,27
Elevação na incidência de novas pragas e doenças	8,57	0	37,37	27,27
Enchentes	2,86	4,35	2,53	18,18
Ventos fortes que destroem parte dos investimentos	8,57	4,35	25,25	0
Comprador não pagou	17,14	8,7	18,69	27,27
Queda nos preços das frutas	62,86	30,43	76,26	63,64
Incompatibilidade com as receitas	11,43	4,35	20,2	36,36
Encargos sociais e fiscais elevados	14,29	17,39	5,05	13,64
Custo elevado do financiamento	14,29	4,35	32,32	22,73
Flutuação cambial	11,43	13,04	2,02	9,09
Dificuldade de penetrar nos mercados mais exigentes	5,71	0	7,07	4,55
Prazo inadequado/dificuldade de renegociação	5,71	0	18,18	31,82
Mercado incipiente	2,86	0	10,1	4,55
Saturação de mercado	17,14	17,39	16,16	22,73
Irregularidade na produção	2,86	0	33,84	18,18
Outras	25,71	4,35	23,74	18,18

Fonte: Pesquisa Autores SANTOS et al., 2007 (BNB - ETENE)

No polo, a crítica quanto às causas da inadimplência é concentrada no fator queda nos preços das frutas, mesmo resultado encontrado para o Nordeste.

No tocante às dificuldades dos fruticultores, é comum ouvir relatos de que o maior problema da fruticultura não está na produção de frutas em si, mas, sobretudo, na comercialização, que, em casos extremos, tem inviabilizado a atividade. Neste sentido, o fomento e modernização da infraestrutura nordestina pela iniciativa privada (*packing-house*, transporte e armazenamento com temperatura controlada) e poder público (rodovias, portos e aeroportos) deverão ser objeto de priorização, para aumentar nossa competitividade no mercado internacional e interno.

Especificamente para a exportação, a oferta de frutas deverá basear-se em estudo de mercado que identifique as particularidades de cada País comprador, a melhor época de exportação, os principais Países produtores e exportadores, a concorrência no mercado de contra-estação, o sistema de preços, as tarifas de importação, as novas tendências na comercialização e na distribuição, os mercados atacadistas e varejistas.

O mercado interno é, e continuará sendo, o principal destino da produção nacional de frutas, o que é natural se considerarmos a demanda da população brasileira, em que pese o consumo per capita ainda seja muito baixo. Ao mercado externo são destinados menos de 3% da produção de frutas frescas, tendo como principais destinos o mercado europeu e norte-americano. Por outro lado, devemos considerar a importância desse segundo mercado, o externo, pelo fato de que é esse canal que efetivamente agrega valor aos produtos e é o principal responsável pela inserção de novas tecnologias aos produtores.

É importante clarificar que as exportações não são constituídas

pelo excedente da produção interna. Ao contrário do que muitos pensam, consegue exportar aquele produtor que tem tecnologia adequada de produção, custos competitivos, qualidade de fruto, variedades adequadas, capital, logística e acesso aos distribuidores, o que, infelizmente, apenas uma pequena parcela dos nossos produtores de frutas consegue atender.

## 5 Conclusões

Por tudo o que foi apresentado, pode-se confirmar que as condições materiais e conceituais dos fruticultores, bem assim a sua integração com os meios agroecológico e socioeconômico apresentam uma associação com os resultados por eles obtidos.

Os integrantes do grupo A contam com uma base material melhor que os do grupo C; praticam mais a irrigação, são médios e grandes produtores, exploram uma área maior com fruticultura e produzem utilizando tecnologia relativamente mais avançada, o que lhes permite uma maior rentabilidade, considerando que obtenham uma maior economia em água e energia, além, evidentemente, dos ganhos de escala.

Acrescente-se, que aqueles do grupo A têm uma maior dotação de conhecimento formal e podem valer-se das suas atividades não-agrícolas para alavancar a fruticultura (com mais conhecimento de mercado e melhor relacionamento com os órgãos públicos) e contam com uma assistência técnica no mínimo mais assídua e qualificada (por ser própria). Explica-se assim a natureza diferente dos problemas que enfrentam se comparados ao grupo C.

Pode-se confirmar, ainda, sobre o grupo A, que os fruticultores mostram-se mais conscientes relativamente a uma produção que respeite o meio ambiente, e apresentam-se mais propensos a atuar sozinhos. Esse aparente isolamento provavelmente se deve às condições materiais e intelectuais superiores do grupo, que

lhes permite buscar a solução para os problemas defrontados sem recorrer às ações coletivas.

Essa atitude, por outro lado, não contribui para o fortalecimento das entidades associativas que, ao que parece, não conseguem fazer uma diferença positiva para os que as integram. Esses resultados reforçam a importância da dotação de capital físico para uma fruticultura de sucesso, mas destacam a necessidade de uma escala mínima – o que não vem sendo muito observado na ação governamental.

Há que trabalhar ainda o fortalecimento da organização social. As vantagens teóricas da ação coletiva têm sido provadas na prática em outras regiões do Brasil e não há por que não perceber que o Nordeste precisa avançar nesse segmento, diferentemente do cenário atual em que, nesta região, elas estão fadadas ao fracasso.

Destacam ainda que o fortalecimento do “capital humano”, na forma de educação específica (voltada para a produção, a comercialização e a gestão da propriedade) deveria ter tanta importância quanto o capital físico.

Portanto, para fazer com que os produtores classificados no grupo C, com exploração no Polo e na região Nordeste - alcancem o mesmo estágio, ou no mínimo se aproximem ao máximo, daqueles do grupo A (o que não significa, de forma alguma, o atingimento de padrões extraordinários de excelência), as instituições que os apóiam e os próprios produtores têm que buscar uma estratégia mais abrangente, que inclua além dos itens ligados ao capital físico (crédito, infra-estrutura etc.), outros que se liguem ao capital humano (como a capacitação e uma assistência técnica de melhor qualidade e mais assídua) e à organização social (como um melhor assessoramento para atuar no mercado, por intermédio de instituições associativas), por mais trabalhoso e demorado que isso possa parecer.

## 6 Referências

ALVES, M.O. **Conhecendo o público do PRONAF B**: agricultores familiares descapitalizados ou em processo de descapitalização. Fortaleza, 2005.

CARVALHO, O. **A Economia política do Nordeste**: seca, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

CARVALHO, O. Sustentação da agricultura irrigada no Nordeste. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 3. 1997, Natal. **Anais...** Natal, 1997. CD-ROM.

CAVALCANTE, E.G. **Geo-economia do semi-árido irrigado**: a experiência de Petrolina, sob o enfoque da sustentabilidade do desenvolvimento. 2. ed. Recife: IPESPE, 1997.

CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. Frutas para o mercado global. **Estud. av.**, São Paulo, v. 11, n. 29, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000100005&lng=en&nrm=i](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100005&lng=en&nrm=i)>. Acesso em: 19 ago. 2008

CHOUDHURY, M. M. Segurança de alimentos. In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DA QUALIDADE MERCADOLÓGICA NO AGRONEGÓCIO DA MANGA. 1., 25 e 26 maio 2004. Petrolina, PE. **Anais...** Petrolina, PE, 2004. p. 8.

CODEVASF, **Atuação da Codevasf impulsiona produção e exportação de frutas** Brasília, três de Março de 2006 Disponível: <[http://www.codevasf.gov.br/acontece\\_na\\_codevasf/2006/acontece\\_06\\_03\\_03](http://www.codevasf.gov.br/acontece_na_codevasf/2006/acontece_06_03_03)> Acesso em: 20 ago. 2008. GTDN. **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Rio de Janeiro, 1959.

DONALD, G. **Credit for small farmers in developing Countries**. Colorado: Westview Press, 1976.

FARIAS FILHO, Sergio Maia de. **Análise comparativa dos produtores de frutas do polo Petrolina-Juazeiro** – um paralelo com os fruticultores de toda a área de atuação do BNB. 2009. Dissertação de (Mestrado em Administração) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, Faculdade Boa Viagem, Recife, 2009.

FAYET, L.A. **Virando o jogo com a fruticultura**. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br>>. Acesso em: 10 jul. 2008.

LIMA, J.P.R., MIRANDA, E.A.A., Fruticultura irrigada no Vale do São Francisco: Incorporação tecnológica, competitividade e sustentabilidade. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v.32, n. Especial p. 611-632, nov. 2001.

MARINOZZI, G.; CORREIA, R.C. Dinâmicas da agricultura irrigada do

Polo Juazeiro - BA/Petrolina - PE. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Brasília: SOBER, 1999. CD-ROM

OLIVEIRA, A.C. et al. **Impactos econômicos da irrigação sobre o Polo Petrolina-Juazeiro**. Recife: Ed. Universitária, 1991.

SAMPAIO, Y.; FERREIRA IRMÃO, J.; GOMES, G.M. **Política agrícola no Nordeste**: intenções e resultados. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coodenação, 1994

SANTANA. A. EUREPGAP: The global pre-farm gate standard: fruit and vegetables. In: WORKSHOP SOBRE GESTÃO DA QUALIDADE MERCADOLÓGICA NO AGRONEGÓCIO DA MANGA. 1., 25 e 26 maio 2004, Petrolina, PE. **Anais...** Petrolina, PE, 2004. p. 28.

SANTOS, J. A. N. DOS; SANTOS, M. A.; EVANGELISTA, F. R.; ALVES, M. O.; PIRES, I. J. B. **Desempenho do fruticultor da área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil – BNB**. Fortaleza: BNB-ETENE, 2006. (mimeo).

SANTOS, J. A. N. DOS; SANTOS, M. A.; EVANGELISTA, F. R.; ALVES, M. O.; PIRES, I. J. B. **Fruticultura nordestina**: desempenho recente e possibilidades de políticas. Série Documentos do ETENE No. 15. Fortaleza: BNB-ETENE, 2007.



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES\*

[www.unifacs.br](http://www.unifacs.br)  
Tel.: (71) 3273-8528

# Mestrados e Doutorados

## MATRÍCULAS ABERTAS

# POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DE APLs: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA BAHIA

ELISABETH LOIOLA<sup>1</sup>  
MARIA TERESA FRANCO RIBEIRO<sup>2</sup>

## Resumo

Avalia-se a implementação da política de APLs na Bahia, identificando o grau de integração desses “arranjos produtivos” à dinâmica produtiva do Estado e dos municípios, e o grau de incorporação das especificidades territoriais em seus contextos. Baseia-se em análise documental, em trabalhos recentes sobre APLs e em entrevistas com os *policymakers* responsáveis pela implementação da política, justificando-se tanto por lacunas existentes no campo e pela necessidade de continuidade de processos de avaliação, como também pela mudança do grupo político no governo do Estado, o que implicou o redirecionamento da política conforme originalmente concebida. Resultados preliminares indicam heterogeneidade em capacitação tecnológica, em cooperação e em aprendizagem entre empresas e APLs apoiados, que reflete diferentes dinâmicas socioespaciais e técnico-produtivas das aglomerações. Em regra é muito baixa a contribuição de cada APL e sua integração à economia estadual e local. Essas diferenças não são, no entanto, incorporadas no desenho da política, de suas ações e de seus instrumentos. Apesar do discurso de preocupação com as demandas sociais e com a inclusão social, não parece que a visão da

necessária articulação entre essas demandas, as especificidades locais e as lógicas produtivas de cada APL estejam efetivamente nas agendas dos atuais gestores. Tais evidências tendem a reduzir possíveis impactos socioeconômicos positivos sobre os territórios, os APLs e suas empresas. Observou-se ainda relativa dissociação entre a política analisada e a literatura revisada quanto a foco, seletividade e instrumentos.

**Palavras-chave:** Arranjos Produtivos Locais; avaliação e políticas públicas.

## Abstract

The implementation of local productive arrangements (LPA) in Bahia is evaluated, by identifying a) The degree of integration of these productive arrangements with the state and local economies b) the degree of incorporation of territorial specificities, in their contexts. The study is based on documental analysis, on recent studies about LPAs and on interviews with the policymakers. It is justified both by the present gaps in the field and by the necessity of

continuity in processes of formative evaluation, as well as by the change in the political group governing the state, which resulted in a redirection of the policy as it was originally conceived. Preliminary results indicate technological, cooperation and learning heterogeneity capacity among companies and supported LPAs, which indicate different social-spatial and social-technical-productive dynamics at the agglomerations. They also show differences in terms of integration of the LPAs to the state and local economies. However, these differences are not incorporated into the state's policy, its actions and instruments. Even though there is a speech of care about social demands and social inclusion, the government does not seem to have a vision to articulate the different demands, attend to the local specificities and the productive logic of each LPA. These evidences tend to reduce the possible social-economic impact over the territories, the LPAs and their companies. It was also observed a relative dissociation between the policy under analysis and the revised

<sup>1</sup> Economista; Doutora pela Escola de Administração da UFBA, 1998; Professora Associada III do Núcleo de Pós-graduação da Escola de Administração da UFBA; Pesquisadora do CNPq beteloiola@oi.com.br.

<sup>2</sup> Economista; Doutora pelo Instituto de Economia da UFRJ; Professora Associada IV da Escola de Administração da UFBA; mariatfr@uol.com.br

literature in terms of focus, selectivity and instruments, differences that can contribute to minimize its positive impacts.

**Keywords:** Local productive arrangement, evaluation and public policy.

**JEL:**

## 1 Introdução

Segundo Marshal (1982), externalidades e eficiência coletiva em indústrias localizadas são fenômenos relacionados, associados a interdependências. Quando a relação entre instituições não é “precificada”, a interdependência não leva necessariamente à existência de externalidades. Externalidades podem ser dos tipos unidirecionais ou recíprocas. São também históricas, pois “... o que era uma externalidade ontem pode deixar de sê-lo hoje.” (ERBER, 2008, p.13).

Difíceis de mensurar, sobretudo quando recíprocas e dinâmicas, as externalidades podem ser técnicas (estáticas ou dinâmicas) e pecuniárias. Externalidades em difusão do conhecimento e treinamento de pessoal são técnicas e dinâmicas, pois tendem a deslocar a fronteira de eficiência técnica do setor e, conseqüentemente, de suas empresas. Já externalidades pecuniárias resultam dos efeitos das indivisibilidades e do conhecimento imperfeito sobre a interdependência das empresas (ERBER, 2008).

Trazendo essas postulações para o caso dos APLs, Erber (2008) sugere que eles são formas hodiernas dos distritos industriais de Marshall (1982), onde se verificam interdependências entre empresas e instituições, propiciando, em tese, a formação de capital social e externalidades, e constituindo um clube de participação voluntária. Nesse clube, seus membros têm pleno acesso aos serviços, excluindo-se os não membros. Verifica-se, ainda, rivalidade parcial no uso dos serviços, por congestionamento da procura, o que, por sua vez, tende a limitar o tamanho do arranjo. Há compartilhamento de serviços, não cobrados em parte, e relações não econômicas, as quais viabilizam o tratamento econômico de fenômenos normalmente considerados culturais.

Segundo o BNDES, existiam 1.574 APLs no Brasil, em 2010. Desses 818 estavam mapeados e 756 priorizados em termos de política e de financiamento. No setor de agropecuária, eram 287 APLs em 1.476 municípios; 355 no setor industrial em 1.886 municípios; e 114 APLs de comércio e serviços em 500 municípios<sup>3</sup>. Esses dados evidenciam a importância de tal política e sua difusão no Brasil. Centradas na inovação, no aprendizado e na cooperação, essas políticas tendem, também, a incorporar perspectivas multiescalares por meio de instrumentos e ações (TEIXEIRA et al., 2006). Considerando seu caráter pioneiro, espera-se que elas estejam sendo monitoradas e avaliadas.

Experiências brasileiras de avaliação de políticas públicas, em geral, ainda são escassas, segundo afirmação de Ruas feita em 1992, ratificada por Loiola e Ribeiro (2006) 14 anos depois. Qual a situação atual? Resposta a essa questão foi buscada no portal Scielo e no site da RedeSist<sup>4</sup>.

Pesquisa realizada no Scielo, em 17 de junho de 2012, com a expressão “implementação de políticas públicas”, levou à indicação de 166 trabalhos, sugerindo que a escassez de estudos da fase de implementação das políticas públicas pode estar em modificação. A análise dos títulos e *abstracts* desses trabalhos demonstra, contudo, que muitos são de natureza teórica, sobre o conceito de políticas públicas, suas fases e modelos (HELLER; CASTRO, 2012), ou sobre avaliação e modelos de avaliação (SANTOS; SANTOS, 2007). Os artigos sobre implementação estão concentrados na área de saúde (REIS;

VASCONCELOS; BARROS, 2011, FONSECA et al., 2007). Há ainda poucos artigos sobre políticas públicas na área de educação (ARELARO, 2012), bolsa família e programas complementares (e.g., SANTOS; MAGALHÃES, 2012). Na área de economia e trabalho, identificaram-se apenas três artigos: um sobre a implementação de políticas ativas de emprego em Cali-Colômbia (GONZALEZ ESPITIA; MORA RODRIGUEZ, 2011), um sobre estilos de implementação de políticas na área do trabalho (PIRES, 2009) e outro sobre uso de instrumentos governamentais de implementação de políticas públicas por gestão direta e indireta (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Busca bibliográfica com a expressão “Arranjo Produtivo Local”, em igual período, levou a 24 artigos que versam sobre estrutura de governança em APLs específicos, ressaltando, preponderantemente, mecanismos de cooperação e aprendizagem, estágios de maturidade, e relato e avaliação de experiências localizadas (FERREIRA JÚNIOR; SANTOS, 2006, FERREIRA et al., 2011, REIS; AMATO, 2012). Apenas um artigo discute teoricamente políticas de apoio a APLs (ERBER, 2008). Nessa última busca, observa-se concentração de trabalhos em revista de Economia e Sociologia (*Nova economia, Revista de Economia Contemporânea, Estudos Econômicos, Ambiente e Sociologia*). Também chama a atenção sua recência: um é de 2004, quatro de 2006, dois de 2007, três de 2008, seis de 2009, dois de 2010, quatro de 2011 e dois de 2012 (um sobre APL e outro da área de Biologia, sem correlação com APL).

Importa mencionar, contudo, a profícua produção da RedeSist, que, entre 2004 e 2007, lançou inúmeros estudos, artigos, teses e dissertações sobre APLs, mapeando-os e classificando-os, ou desenvolvendo

<sup>3</sup> <[www.redesist.ie.ufrj.br](http://www.redesist.ie.ufrj.br)>

<sup>4</sup> <[www.redesist.org.br](http://www.redesist.org.br)>

abordagens teórico-metodológicas e de desenho de políticas para APLs.<sup>5</sup> Mais recentemente, em 2010, em esforço apoiado pelo BNDES, a RedeSist realizou seminário em que caracterizou APLs em cada estado do Brasil, construiu a balança comercial estadual e indicou contribuições dos APLs, descrevendo e analisando políticas de apoio implementadas por estados no Brasil.<sup>6</sup>

Retornando ao *Scielo*, a utilização combinada das expressões “APL” e “Políticas Públicas” levou à identificação de quatro artigos, dos quais apenas dois (MILANEZ; PUPPIM, 2009; CUNHA; PASSADOR; PASSADOR, 2012) não constavam das relações obtidas nas buscas anteriores.

As evidências relatadas tendem a reforçar as afirmações de Ruas (1992) e Loiola e Ribeiro (2006) sobre a relativa escassez de trabalhos acadêmicos, em periódicos indexados, sobre implementação de políticas públicas no Brasil, confirmando que essa escassez se acentua no caso de políticas públicas para APL.

O objetivo deste artigo é avaliar a implementação da política dos APL na Bahia, iniciada em 2003, identificando sua integração à dinâmica produtiva do Estado e seu grau de incorporação das especificidades territoriais. Examinam-se trabalhos recentes, relatórios, notas técnicas da RedeSist e informações colhidas por meio de entrevistas com os *policy-makers* responsáveis pela implementação dessa política. Sua realização se justifica pelas lacunas existentes no campo, pela necessidade de continuidade de processos de avaliação e pela mudança do grupo político no governo do Estado, mantido há duas gestões, que redirecionou a política gestada em governos anteriores.

Além desta introdução, há quatro seções neste artigo que apresentam e discutem os conceitos de avaliação e de arranjo produtivo local e sua apropriação na definição de políticas públicas, as especificidades de políticas públicas com foco em APL e a política de incentivo aos APLs

na Bahia e sua situação atual. Nas conclusões, retomam-se os objetivos do trabalho e os resultados relacionados, sinalizando-se limites, suas contribuições e agenda de pesquisa.

## 2 Avaliação, arranjos produtivos locais e políticas públicas

Esta seção apresenta e discute teoria de avaliação, de APL e resultados de trabalhos empíricos sobre APLs, delimitando conceitos-chave para operacionalização da pesquisa.

### 2.1 Avaliação

Avaliação significa, literalmente, “determinar a valia ou o valor de”, é o ato de julgar se valeu ou não a pena em termos de algum critério de valor, à luz da informação disponível, realizar alguma intervenção com vistas a mudar a situação atual. Avaliação é um processo sistemático que visa à coleta e à análise de informações sobre um determinado evento, as quais podem ser úteis para planejar e orientar decisões, assim como para mensurar a relevância de seus resultados, efetividade e impacto de vários de seus componentes. Em termos práticos, a avaliação procura responder às seguintes questões: a intervenção está dando certo, no sentido de que seus objetivos estão sendo atingidos? há ações que estão dando mais certo que outras? os resultados previstos estão sendo alcançados? Ao responder a essas perguntas, a avaliação gera informações que podem otimizar o objeto de avaliação em relação a seus propósitos futuros (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

Há muitas indefinições teórico-metodológicas no campo da avaliação de resultados de intervenções planejadas. Em regra, identificam-se quatro tipos genéricos de avaliação: Avaliação Formativa, Avaliação Somativa, Avaliação Diagnóstica e Avaliação de Resultados. O foco

deste trabalho é a avaliação de resultados que envolve mensurar efeitos, produtos e impactos das intervenções planejadas, tanto a partir da perspectiva interna quanto externa (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004).

O objeto em avaliação é a Política de Apoio a APLS na Bahia, cujas ações circunscrevem-se, preponderantemente, ao PROGREDIR. Para tanto, delineou-se o Marco Lógico da Política de Apoio a APLS na Bahia, cujas ações, como já indicado, estão preponderantemente englobadas no PROGREDIR. Também chamado de Quadro Lógico, Matriz de Planejamento de Projetos ou Mapa de Orientação (em inglês, Logical Framework, LogFrame), o Marco Lógico é uma ferramenta gerencial de planejamento, controle, monitoramento e avaliação de projetos.

### 2.2 Arranjos produtivos locais (APLs)

APLs são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas –, que apresentam vínculos, mesmo incipientes. Envolvem participação e interação de empresas – desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também instituições públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos (escolas técnicas e universidades), pesquisa, desenvolvimento e engenharia, política, promoção e financiamento. O conceito de arranjo produtivo pressupõe fragilidade nas relações entre atores locais. Quando essas relações se fortalecem e criam condições inovacionais, os APLs transformam-se em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (SPILs)

<sup>5</sup> <[www.redesist.ie.ufrj.br](http://www.redesist.ie.ufrj.br)>

<sup>6</sup> <<http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/>>

(LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

Em regra, pesquisas brasileiras que utilizam o conceito de APL buscam sua caracterização a partir de relações de cooperação e práticas de inovação. Um panorama sucinto dos resultados dessas pesquisas é apresentado a seguir.

Ferreira Júnior e Santos (2006) estudam o polo de informática do município de Ilhéus (BA), e concluem que ele não tem propriamente um estatuto de sistema produtivo local, devido às fragilidades de cooperação entre seus agentes. Argumentando que os APLs agrícolas ainda são pouco estudados, Teixeira et al. (2006) focalizam o APL agrícola Pingo d'Água em Quixeramobim (CE). Verificam assimetrias de participação no tocante à inovação e outros obstáculos ao seu processo de desenvolvimento e consolidação, a exemplo de inexistência de centros de treinamento para qualificação de mão de obra, de laboratórios de pesquisa e de linhas de crédito mais adequados à realidade dos produtores. Apesar desses entraves, concluem que há alguns ganhos de eficiência coletiva.

Oliveira e Balanco (2008) ressaltam a importância do setor de TI para melhoria da competitividade de micro e pequenas empresas em Salvador (BA). Constatam o baixo nível de capacidade inovadora nesse aglomerado e ressaltam o papel do Governo, através da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (SECTI), como cliente efetivo dos serviços aí desenvolvidos. Indicam que a maioria entrevistados consideram que a proximidade de universidades e centros de pesquisa funciona como vantagem locacional. Apontam, entretanto, pontos vulneráveis, como baixa articulação entre empresas e escasso desenvolvimento das cadeias de valor, que não favorecem a geração e difusão de inovações. Segundo os autores, apesar da existência de Rede de APL e rede de interação dos agentes do setor, e da determinação do BID de implantar o

APL de TI de Salvador, “os agentes não conseguem transformar a teoria em realidade” (OLIVEIRA; BALANCO, 2008, p. 148).

Fuini (2008) analisa as principais características do mercado de trabalho da indústria de revestimentos cerâmicos da região de Santa Gertrudes (SP). Ressalta tanto aspectos positivos, como melhoria das condições de instrução dos empregados locais, quanto negativos, como relativa estagnação da renda salarial média da mão de obra empregada.

Stallivieri, Campos e Britto (2009) constroem indicadores para classificação de empresas do APL eletrometal-mecânico da região de Joinville (SC), de acordo com sua capacitação acumulada. Os 24 indicadores selecionados foram divididos em quatro grupos, relacionados ao esforço mercadológico, à aprendizagem, ao desempenho tecnológicos e à cooperação. Com base nos indicadores, caracterizam os principais fatores que diferenciam a capacitação das firmas e identificam diversos agrupamentos de empresas no interior daquele APL, destacando um núcleo de empresas dinâmicas, estimuladoras de sua capacitação tecnológica.

Villela e Pinto (2009) avaliam dificuldades de governança em redes empresariais de Cabo Frio, Petrópolis e Nova Friburgo (RJ). Mapeiam problemas de baixa capacidade de gestão, elevada heterogeneidade dos *stakeholders*, em tamanho ou interesses, e incipiente grau de confiança, que geram ora comportamentos predatórios, ora colaborativos.

Britto e Stallivieri (2010) identificam diferentes padrões de processos de aprendizagem e inovação em quatro APLs de *software* (Brasília, Curitiba, Petrópolis e Recife). Em Recife, observam maior concentração de empresas nos *clusters* em posição intermediária quanto à intensidade dos processos de cooperação e de aprendizado. No APL de Curitiba, encontram-se empresas mais dinâmicas em aprendizado e inovação. Petrópolis apresenta situação equi-

valente à de Curitiba, porém com predomínio de cooperação vertical e desempenho inovativo imitativo. Por fim, em Curitiba, a maioria das empresas agrupam-se no *cluster* com performance inovativa superior.

Teixeira e Teixeira (2011) concluem que o APL de móveis de Rondônia ainda não existe como tal, subdividindo seus agentes em três grupos em estágios diferentes quanto a laços de cooperação. Em um dos subgrupos, há cooperação, e as empresas mostram-se mais capacitadas. Consideram um desafio entender APLs com empresas em diferentes estágios de desenvolvimento.

Ferreira et al. (2011) evidenciam carências de infraestrutura, de treinamento e de capacitação de mão de obra no APL do turismo em Paraty (RJ). Apesar de já existir organização em rede de pequenas e médias empresas de turismo sustentável, os autores concluem ainda não haver um APL, porque não se verificam relações de confiança e liderança entre tais empresas.

Leite Filho e Antonialli (2011) classificam APLs em três níveis: iniciantes; em desenvolvimento; e consolidados e desenvolvidos. Concluem que APLs iniciantes e em desenvolvimento são os mais importantes para o desenvolvimento local. Afirmam que essa tipificação mostrou-se mais eficaz que as tradicionais, tendo em vista a formulação de políticas diferenciadas para os APLs.

No conjunto de trabalhos revisados, o incipiente grau de cooperação classifica as aglomerações produtivas e inovativas estudadas como APLs e não como SPILs. Além de problemas vinculados à governança e cooperação, foram identificados outros relativos à infraestrutura e ao acesso a serviços de treinamento de mão de obra. Os trabalhos revelam tanto a existência de experiências em diferentes graus de desenvolvimento, como diferenças entre subgrupos de empresas dentro do mesmo APL, tanto em capacitação

tecnológica, como em capacitação em cooperação. Sobressaem-se empresas dinâmicas, estimuladoras da capacitação tecnológica de muitos arranjos, e outras pouco dinâmicas. Muitas dessas diferenças devem-se às características historicamente acumuladas nos territórios dos APLs e demandam políticas públicas diferenciadas, cuja formulação é desafiadora. Os desenhos dessas políticas pressupõem entendimento de particularidades dos territórios e leitura da proposição de eficiência coletiva, assuntos que são tratados na próxima seção.

### 2.3 Territórios e políticas públicas de apoio a APLs

Pesquisas sobre territórios, na Europa e no Brasil, mostram que redes locais de solidariedade dependem, fundamentalmente, das características sociais e políticas, dos meios e modos de compartilhamento de identidades e de outros “pertencimentos”. São essas características as bases do processo de aprendizagem e inovação, que suportam dois vetores de eficiência coletiva, competitividade e solidariedade, inerentes ao processo de aprendizagem e inovação. Isso significa que trajetórias dos territórios, nem sempre virtuosas, dependem de fatores mais complexos que os econômicos, que podem ser denominados forças motrizes da dinâmica territorial e ser incentivados. Intervenções com vistas ao desenvolvimento, orientadas pelo princípio da territorialidade, defrontam-se com o desafio de identificar e compreender aquelas forças motrizes da dinâmica territorial (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

Analisando a política de apoio aos APLs na Bahia, Loiola e Ribeiro (2006) apontaram que os 10 APLs-piloto incluídos na política constituíam aglomerações produtivas com poucas articulações entre seus atores e desses com atores extralocais. No projeto inicial, esses arranjos produtivos seriam a base de ações estruturantes de longo prazo, a partir da

compreensão das histórias e conflitos sociais existentes.

Ainda segundo Loiola e Ribeiro (2006), os 10 APLs foram incorporados ao Projeto BID Programa Empresa Bahia Competitiva, hoje denominado Programa de Fortalecimento de Atividades Empresariais (PROGREDIR). O Programa visava à promoção da competitividade e sustentabilidade da economia baiana, com o fortalecimento dos APLs.

O direcionamento das ações para os APLs seguiu as exigências do programa BID, e passou a ser nomeado de “políticas públicas” para os APLs. Os critérios de priorização das aglomerações, já no âmbito do Programa BID, foram: amplitude e participação empresarial da cadeia de valor; valor agregado do setor de atividade na economia estadual; atualização tecnológica setorial; interação com centros tecnológicos e de conhecimento; potencial de mercado e capacidade exportadora; sustentabilidade ambiental; capacidade associativa e cultura de cooperação; e desconcentração regional. Segundo Loiola e Ribeiro (2006), tais critérios distanciam-se do diagnóstico prévio realizado para definição de APLs potenciais, pois focalizam, preponderantemente, a dimensão econômica (7 dos 10 critérios são estritamente econômicos), e descolam-se da base territorial. Concluem ainda que território é entendido como espaço passivo e receptor das atividades econômicas.

Erber (2008) discute a hipótese de que os APLs possibilitam ganhos de eficiência coletiva difíceis de atingir individualmente, o que lhes confere vantagens competitivas específicas. Comenta a base analítica dessa “eficiência coletiva”, fundada em “economias externas locais” e “ação conjunta”. Erber (2008) argumenta haver fortes evidências, na literatura sobre APL, da eficácia de políticas públicas de fomento a essas aglomerações produtivas. No entanto, postula ser preciso diferenciar tais políticas em função do tipo de externalidade cria-

da, sugestão essa que não é comum na literatura, tendo em vista que os APLs estão inseridos em contextos econômicos, políticos e institucionais dos quais as políticas públicas são um componente importante, mas não exclusivo (ERBER, 2008, p. 25).

Em geral, políticas de apoio a APLs teriam foco na geração de ativos de uso coletivo, sob o controle de instituições específicas, fornecedoras de externalidades para os atores do APL, principalmente quando a precificação de ativos é problemática, colocando-se a necessidade de operação com preços administrados. Nesse caso, seriam incluídos serviços prestados por centros de pesquisa, de assistência técnica, de formação de empreendedores, de apoio às exportações, dentre outros. Porém, quando as externalidades são de natureza pecuniária, a ação pública, de caráter transitório, visaria ao estabelecimento de regulamentação de mercado que enseje a formação de preços viabilizadora de transações e suprimento das empresas (ERBER, 2008).

Barroso e Soares (2009) enfocam o papel das políticas de desenvolvimento de APLs, com um estudo do APL de Ovinocaprinocultura no sertão de Quixadá (CE). Concluem que as políticas nele implementadas produziram resultados positivos, com melhoria de práticas de manejo do rebanho, com rebatimentos também positivos sobre níveis de produção e de ganho dos participantes.

Milanez e Puppim (2009) – baseados em estudo desenvolvido no APL de Opalas em Pedro II (PI) – consideram que políticas públicas para APLs tendem a melhorar o desempenho de pequenos garimpos e minas de gemas no Brasil apenas se integram questões ambientais e sociais às ações, com foco no desenvolvimento econômico.

Pode-se concluir esta seção afirmando que os resultados de avaliação de políticas de apoio a APLs no Brasil são controversos. Enquanto Erber (2008), Barroso e Soares (2009)

e Milanez e Puppim (2009) consideram haver fortes evidências da efetividade dessas políticas, o próprio Erber (2008) demonstra lacunas apresentadas por essas políticas, por não diferenciarem economias externas locais técnicas e pecuniárias. Já para Loiola e Ribeiro (2006), o entendimento da dinâmica da noção de território a partir de especificidades históricas e culturais, que podem favorecer ações transformadoras, ainda é limitada.

Outra fonte de diferenciação da política vincula-se à capacidade de inovação das empresas de um APL. Nesses casos, a política deveria focar prioridades de cada subgrupo, incentivando cooperação entre eles. De outra parte, essas políticas podem focar diretamente a inovação, disponibilizando apoios diretos dos governos e definindo processos para gerenciamento das redes de cooperação, conforme sugestão de Gerolamo, Carpinetti, Fleschutz e Seliger (2008). Os APLs iniciantes e em desenvolvimento deveriam receber tratamento diferenciado, os quais, segundo Leite Filho e Antonialli (2011), a priori podem contribuir mais para o desenvolvimento local.

### 3 Delimitação do objeto e questão de pesquisa

Como visto, há vários estudos realizados sobre APLs e um conjunto muito menor sobre políticas para APL. Embora exista certo consenso de que tais políticas devem focar a inovação, o aprendizado e a cooperação, a revisão bibliográfica realizada indicou a necessidade de algum grau de diferenciação em seus instrumentos e prioridades. Nesse sentido, Erber (2008) apontou ausência de registro, na literatura especializada, sobre a necessidade de diferenciar políticas de fomento aos APLs em função do tipo de externalidade a ser criada, para assegurar ganhos de eficiência coletiva. Também Leite Filho e Antonialli (2011) sugerem a necessidade de tais políticas diferenciarem APLs iniciantes e em desen-

volvimento daqueles consolidados por meio do foco, das prioridades e dos instrumentos.

Já há, por outro lado, experiência acumulada no Brasil na implementação dessas políticas. Como foi visto, em 2010, existiam 1.574 APLs no Brasil, 818 mapeados e 756 priorizados em termos de política e de financiamento. Na Bahia, em especial, o número de APLs mapeados varia entre 59 (CRUZ; PASSOS, 2004), 57 (BAHIA, 2005) ou 66 (REDESIST, 2010a), verificando-se ainda pequenas diferenças na composição das listagens e na abrangência territorial (REDESIST, 2010a).

De 2003 a 2007, a Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação (SECTI) coordenou a política em causa, por meio da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia. Em 2007, com a mudança da força política do governo, com a ascensão de novo grupo político (do PT), o arcabouço institucional de apoio aos APLs sofreu expressiva mudança, com extinção, pelo Decreto N. 10.431 de 24 de agosto de 2007, da Rede de Apoio aos Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia e criação do Núcleo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Arranjos produtivos Locais da Bahia (NEAPLs/BA) e o deslocamento, em tese, das ações de apoio aos APLs da SECTI para a SICM.

Incorporando a competência de formular, coordenar, articular e dar suporte à política estadual de apoio aos APLs e de constituir-se no principal interlocutor do Governo da Bahia junto ao GTP-APL do MIDIC e a outras instituições correlacionadas, o NEAPLs/BA é formado por: representação do governo do Estado (secretarias de governo), SEBRAE-BA, Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia (FAEB), Associação Comercial da Bahia (ACB), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CO-DEVASF), Agência de Fomento do

Estado da Bahia (Desenbahia), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e Representação dos Trabalhadores (RedeSist, 2010a).

A estrutura organizacional do NEAPLs/BA tem, em seu topo, um Conselho Gestor, constituído por representantes de todas as organizações mencionadas e signatárias do Termo de Compromisso de criação do NEAPLs/BA (RedeSist, 2010a).

Embora criado o NEAPLs/BA, o apoio aos APLs da Bahia continua, primordialmente, por meio do PROGREDIR, parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE nacional), a SECTI e o Instituto Euvaldo Lodi (IEL) (RedeSist, 2010b). Do total de APLs mapeados, 14 têm recebido apoio, embora apenas 11 sejam contempladas por ações do PROGREDIR.

O conceito de APL da política na Bahia simplifica o sentido das interrelações, na medida em que considera que seus atores devem atuar em regime de estreita cooperação, enquanto a RedeSist define APL como aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, que apresentam vínculos, mesmo incipientes (CASSIOLATO; LASTRES, 2003). Outra discrepância entre a política da Bahia e as proposições da RedeSist (2010a) associa-se à questão de localização numa área geograficamente definida, uma vez que a abordagem de APLs da "RedeSist inclui o aspecto cognitivo presente na interrelação de agentes, prescindindo da proximidade física, o que torna as fronteiras de um APL, de certa forma, mais fluidas." (RedeSist, 2010b, p. 9). O território é o lugar de relações e interesses não podendo ser representado por fronteiras rigidamente definidas.

Apesar da existência de plano de monitoração e avaliação com indicadores formulados, a implementação da política baiana de apoio a APLs não tem recebido avaliação conti-

nuada (REDESIST, 2010a, LOIOLA; RIBEIRO, 2006). Loiola e Ribeiro (2006) realizaram trabalho preliminar de avaliação, quando se iniciava a implementação da política de APL na Bahia. Em 2010, a RedeSist, com apoio do BNDES, realizou estudo extensivo sobre a política de APL na Bahia, cujos resultados, embora de domínio público e de livre acesso no site do BNDES, ainda estão pouco explorados.

A RedeSist (2010b) levanta algumas dificuldades nas ações para o desenvolvimento dos arranjos produtivos no Estado: i) inexistência de cultura associativista e de cooperação; ii) descontinuidade governamental; iii) problemas na estrutura institucional, sobretudo na coordenação e nos canais de comunicação; iv) heterogeneidade estrutural em diversas dimensões; v) diversidade do conceito de APL e falta de clareza no método de identificação e seleção dos APLs; vi) falta de dados para APLs; e vii) problemas de execução: treinamento, motivação e incentivos dos beneficiários.

Tendo em vista que avaliações de implementação de políticas geram informações que podem ser objeto de decisão em ações, objetivos e metas de políticas públicas de natureza inovadora, e considerando a mudança política verificada e a escassez de trabalhos acadêmicos sobre implementação de políticas de apoio a APLs, definiram-se as questões de pesquisa deste trabalho – Como a política de APL vem sendo implementada na Bahia? O que se pode concluir, mesmo de forma preliminar e incompleta, sobre o alinhamento entre o que é preconizado pela literatura e seus padrões de implementação?

## 4 Método

Nessa seção apresentam-se os objetivos e procedimentos de método.

### 4.1 Objetivos

O objetivo do trabalho é avaliar como a política dos APL na Bahia, iniciada em 2003, vem sendo im-

plementada, identificando o grau de integração desses “arranjos produtivos” à dinâmica produtiva do Estado, o grau de incorporação das especificidades territoriais em seus contextos e a percepção dos empresários sobre seus resultados. Esse objetivo geral desdobra-se nos objetivos específicos: mapear os APLs incluídos na política e suas relações com a economia estadual e a dos municípios; identificar estrutura de governança da política; comparar ações previstas e implementadas; e avaliar os resultados dessas ações sob a perspectiva dos beneficiários.

### 4.2 Tipo de pesquisa

Essa é uma pesquisa descritiva, de base bibliográfica e documental, com entrevistas semiestruturadas. Em 2006, a mudança de governo estabelece um momento de inflexão até que a política de apoio aos APLs seja retomada. Tendo em vista seus objetivos, foram realizadas entrevistas, nos meses de maio e junho de 2008, com Dr. Elias Ramos, da FAPESB, Dr. Jackson Ornelas, da SECTI, Dra Berta Passos, coordenadora do projeto BID/SECTI e Dra. Célia Ramos, coordenadora técnica da SECTI. A pesquisa documental abarcou um período mais amplo, estendendo-se até 2012 e focando, principalmente, o Portal da Rede de APLs do Estado da Bahia<sup>7</sup> que ainda está disponível, o site do PROGREDIR<sup>8</sup> e documentação do PROGREDIR disponibilizada por email. A pesquisa bibliográfica procurou cobrir os principais artigos publicados, principalmente os da base Scielo, e a produção da RedeSist.

### 5 Caminhos e descaminhos da política de APL na Bahia

Nessa seção são apresentados e analisados os resultados da pesquisa.

## 5.1 APLs apoiados e relações com a economia estadual e municipal

Conforme registrado, há 14 APLs na Bahia contemplados pela política estadual de apoio a APLs: fornecedores automotivos (RMS e Feira de Santana) caprinovinocultura (Semi-árido), confecções (Salvador e Feira de Santana), fruticultura (Juazeiro), transformação de plástico (RMS e Feira de Santana), piscicultura (Paulo Afonso), rochas ornamentais (Ouro-lândia e Lauro de Freitas), sisal (Valente), tecnologia da informação (TI-RMS e Feira de Santana), turismo (Ilhéus, Itabuna), fármacos e cosméticos (RMS e Feira de Santana), cacau (Ilhéus e Itabuna) e turismo cultural (Chapada Diamantina)<sup>9</sup>.

Alguns APLs (automotivo, fármacos e cosméticos, confecções, rochas ornamentais, TI e transformações plásticas) estão localizados nas regiões mais dinâmicas do Estado, a exemplo da RMS e Feira de Santana, enquanto outros se localizam em regiões depauperadas, como o semiárido (sisal, caprinovinocultura, piscicultura e turismo cultural).

Em relação às bases tecnológicas, grau de formalização de suas empresas, capacitação técnica e gerencial, e inserção nos fluxos comerciais internos e externos ao Estado, também a heterogeneidade é expressiva. Nos APLs de piscicultura, caprinovinocultura, sisal, rochas ornamentais e derivados de cana predominam micro e pequenas empresas informais e de níveis de articulação interempresarial e tecnológicos relativamente baixos em relação à fronteira de suas respectivas indústrias. Nos casos em que predomina a produção familiar, os proprietários possuem limitada capacidade gerencial. Seus trabalhadores têm, em regra, baixa

<sup>7</sup> <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460>>

<sup>8</sup> <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460-progredir>>

<sup>9</sup> <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460-progredir>>

qualificação e reduzidas chances de participar de processos de aprendizado contínuo. A coordenação e a formação de redes entre empresas tendem a ser fracas. Nesse contexto, há perspectivas limitadas de crescimento, competição acirrada, pouca confiança entre diversos atores e baixo compartilhamento de informações (REDESIST, 2010b).

Já APLs de TI, fornecedores da cadeia automotiva, confecções, transformações plásticas, fruticultura e turismo são relativamente organizados, verificando-se algum grau de interação entre atores locais, coordenação local, qualificação de mão de obra e capacidade gerencial. No entanto, há lacunas de capacidade inovativa (REDESIST, 2010b).

Os APLs apoiados pela política baiana são bastante heterogêneos nas suas dinâmicas socioespaciais, produtiva e de inovação. Essa caracterização dos APLs do Estado como arranjos heterogêneos corrobora resultados de pesquisa anteriormente revisados (FERREIRA et al, 2011, BRITTO; STALLIVIERI, 2010, VILLELA; PINTO, 2009, STALLIVIERI et al, 2009, OLIVEIRA; BALANCO, 2008, LOIOLA ; RIBEIRO, 2006, FERREIRA; DAMASCENO, 2006).

Quanto à participação dos APLs apoiados nos fluxos internacionais, o relatório da RedeSist (2010b) registra uma contribuição relativa de 8,13% nas exportações para os setores nos quais todos estão inseridos. Na verdade, esse percentual é apenas uma aproximação da maior da contribuição efetiva de cada APL, com base em dados de 2006. Os setores que apresentam participações relativas maiores são: cacau (3,1%), fruticultura (1,7%) e sisal (0,96%) (RedeSist, 2010b). Assim, a participação dos APLs apoiados nos fluxos internacionais de comércio ainda é pouco expressiva.

Quanto aos fluxos interestaduais de comércio, as dificuldades de mensuração são ainda maiores. Nesse

caso, só foi possível comparar o saldo da balança comercial da Bahia com o dos demais Estados para os seguintes APLs: automotivo (negativo); confecções (positivo); derivados de cana (negativo); fruticultura uva (positivo); fruticultura manga (negativo); transformação de plásticos (negativo); rochas ornamentais (positivo); sisal (positivo) e TI (positivo). Informações para outros setores não estavam disponíveis.

Apenas os APLs de fruticultura e de sisal têm participação expressiva no comércio dos municípios que os sediam. Apesar das dificuldades de mensuração, os resultados coletados pela RedeSist (2010b) sugerem que, nesse caso também, a contribuição dos APLs é muito restrita.

## 5.2 A política de APL: estrutura de governança e ações previstas e realizadas

Tradicionalmente, políticas do estado da Bahia voltadas para a economia tinham recorte setorial e amparavam-se, quase exclusivamente, em incentivos fiscais e fornecimento de áreas infraestruturadas em pólos e distritos industriais do interior. A adoção de política de apoio a APLs representou um grande movimento de inflexão de recorte fisicoterritorial, de foco e instrumentos (LOIOLA; RIBEIRO, 2006).

Como foi visto, os 14 APLs selecionados para apoio diferem em dinâmica socioterritorial, produtivo-inovativa, de disponibilidade de infraestrutura, das capacitações técnicas e de gestão de empresas e empresários, e de experiência de trabalho conjunto em redes de cooperação. Diferem ainda quanto à importância na matriz de exportação do Estado e na matriz de comercialização dos municípios em que estão inseridos. Frente a sujeitos de política tão heterogêneos, qual o desenho da política de apoio aos APLs na Bahia?

Conforme também já registrado, a referida política foi redesenhada

em termos de estrutura de governança em 2007, com um longo período de indefinições após a posse do governador Jaques Wagner, em seu primeiro mandato, e também com o deslocamento da política da SECTI para a SICM. Segundo técnicos do governo entrevistados, as políticas territoriais continuam e constituem a base de todas as ações do Estado. No entanto, instalou-se uma nova visão, diferente da que animava as ações do governo anterior. Segundo eles, tende-se a valorizar fortemente as demandas sociais, sobretudo as expressas pelos movimentos sociais, dando maior amplitude ao conceito de atividade produtiva, embora mantendo o foco empresarial. Ressaltam que, no âmbito desse programa, ainda é frágil a preocupação com a dimensão territorial (informação verbal colhida entre maio e junho de 2008). Tal informação corrobora o resultado de pesquisa realizada por Loiola e Ribeiro (2006), que apontam a relativa dissociação entre objetivos do programa, sobretudo em relação a questões territoriais e os indicadores de avaliação de desempenho das empresas e dos APL.

Apesar da extinção da Rede de Apoio da SECTI e de sua substituição pelo NEAPLs/BA em 2007, transferindo-se, no Decreto de sua instituição, o papel de liderança da governança para a SICM, o atual ente de governança não conta com dotação orçamentária ou outras fontes de recursos. Dessa forma, suas ações continuam essencialmente financiadas pelo PROGERIR sob a coordenação da SECTI<sup>10</sup>. Verifica-se, portanto, fragmentação quanto à estrutura de governança, o que tende a impactar negativamente a implementação das ações, situação já sugerida por Loiola e Ribeiro (2006).

A estagnação dos APLs contemplados pode indicar perda de prioridade da política. Adicionalmente, a ausência de critérios pode estar refletindo baixo domínio conceitual

e ausência de metodologia própria que levem à identificação e seleção de APLs em consonância com os objetivos da própria política, produzindo informações necessárias para a formatação de políticas assentadas nas diferentes dinâmicas socioespaciais e produtivo-inovativas, nas capacitações de gestão e no trabalho cooperativo característico de cada APL.

Contando com recursos advindos do BID (US\$ 10 milhões), do SEBRAE (US\$ 5 milhões) e da FAPESB (US\$ 1,6 milhões), o PROGREDIR envolve ações voltadas para: promover modernização institucional via participação compulsória em rede criada pelas próprias empresas de cada APL; potencializar inovação e difusão tecnológica; promover capacitação técnica e empresarial em cultura de cooperação; prover consultoria especializada para formação das redes e elaboração de planos de negócios. Tais planos são selecionados por Chamada Pública, recebendo aporte de recursos para capacitação profissional e empresarial, acesso a mercados e aquisição de serviços técnicos<sup>11</sup>.

O primeiro segmento envolve a realização de diagnósticos empresariais e de Planos de Melhoria Continuada (PMC), de plano de fortalecimento de organizações de governança local, e a oferta de cursos de capacitação em liderança, empreendedorismo, cultura de cooperação e produção enxuta.

O segundo segmento objetiva realizar chamadas públicas para registrar consultores de serviços técnico-tecnológicos e de gestão, instalar cinco infocentros, apoiar o fortalecimento técnico da REtec e implantar portais dos APLs. Já o terceiro segmento envolve executar Projetos Estruturantes (PEs) cofinanciados (empresas e PROGREDIR), enquanto o quarto reúne ações para viabilizar o sistema de monitoramento e de avaliação, incluindo o estabelecimento de linha de base para os APLs selecionados.

No terceiro segmento, pressupõe-se que as empresas dos APLs selecionados estão interessadas em investir em práticas e projetos de melhoria de sua competitividade e que provedores de serviços empresariais responderão às demandas das empresas. Já no quarto segmento, pressupõe-se que as empresas disponibilizariam, de forma adequada, a informação necessária para correta avaliação do programa, e que existiriam outras fontes de dados estatísticos no tempo necessário à avaliação do Programa.

Além dessas ações, previstas no PROGREDIR, o SEBRAE-BA apoia o APL de confecções de Salvador e de Feira de Santana e o do setor automotivo, enquanto o IEL /FIEB promove diagnósticos e planos de melhorias individuais das MPEs dos APLs, cadastro e credenciamento de ofertantes de serviços especializados, criação e operacionalização dos Portais dos APLs e serviços técnicos e tecnológicos para redes associativas dos APLs<sup>12</sup>.

O acesso a informações é difícil e elas se encontram fragmentadas em várias fontes documentais, lacuna já indicada por Loiola e Ribeiro (2006) e ratificada por RedeSist (2010b). Dentre os muitos méritos técnico-científicos das Notas Técnicas da RedeSist (2010a e b), destaca-se a reunião de um conjunto de informações espalhadas em várias fontes documentais e bibliográficas, proporcionando o acesso a um rico conjunto de dados. Compilação de dados da SECTI, realizada pela RedeSist, mostrou as realizações do PROGREDIR (QUADRO 1). Os dados da RedeSist foram complementados com informações obtidas em extrato de relatório encaminhado ao BID e disponibilizado pela SECTI por email em julho de 2012.

No Quadro 1, verifica-se que metas previstas de produtos e serviços estão sendo alcançadas, majoritariamente, conforme previsão. Grande exceção é a meta relativa à promoção de atividades pertinentes às demandas dos empresários, com nenhuma ação executada. Tal fato reforça percepção de que o planejamento das ações tem sido feito e executado de forma pouco participativa, sugerindo um plano de capacitação relativamente padronizado, sem levar em consideração demandas específicas do empresariado de cada APL. Também esforços empreendidos para localização dos *websites* dos APLs via *Google* foram frustrados. De acordo com informação em e-mail de 30/07/2012, da atual subcoordenadora do PROGREDIR, "... os domínios Internet [...] estavam sendo hospedado na FieB, e o prazo da vigência do convênio encerrou. Estamos buscando alternativas para deixá-los ativos em outro servidor.". Esses dois elementos sugerem cautela no uso dos dados de realização do PROGREDIR.

A comparação entre o previsto e o realizado quanto a produtos e serviços é uma das fases da avaliação de resultados. No entanto, não permite monitorar a efetividade da política, medida pelo alinhamento entre objetivos e produtos, por meio dos indicadores relacionados ao objetivo geral constante do Quadro 1, já que o sistema de avaliação, embora formulado, não vem sendo operacionalizado.

Registra-se ainda que os APLs apoiados têm sido objetos de vários projetos estruturantes, federais e estaduais. Esses projetos, todavia, não compõem o escopo deste artigo (ver Redesist, 2010b).

<sup>10</sup> <<http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460-progredir>>

<sup>11</sup> <http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70-progredir/460-progredir>

<sup>12</sup> <http://www.secti.ba.gov.br/index.php/component/content/article/70progredir/460-progredir>

## QUADRO1 – Marco Lógico PROGREDIR (2009)

Objetivo geral: articular a cooperação empresarial e institucional para a difusão de práticas competitivas e sustentáveis nos APLs beneficiados	Indicadores		
	<p><i>Índice de Cooperação Empresarial</i>: percentual de empresas participantes de redes associativas com relação ao total de empresas integrantes dos APLs. <i>Índice de Articulação Institucional</i>: aumento nos recursos de apoio captados pelos APLs com outras instituições fora do Programa. <i>Índice de desenvolvimento empresarial</i>: aumento no percentual de empresas que adotam práticas competitivas (em atividades financiadas pelo Programa, como gestão empresarial e ambiental, controle de qualidade, e adoção de tecnologias industriais básicas) com relação ao total de empresas integrantes dos APLs.</p> <p><i>Índice de Satisfação</i>: pelo menos 70% dos empresários que se beneficiaram dos serviços financiados pelo Programa consideram que tais serviços contribuíram de maneira significativa para melhorar sua posição competitiva, medida ao final do Programa.</p>		
Atividades realizadas	Total		Exemplos de indicadores de avaliação previstos
	Previsto	Realizado	
Diagnósticos empresariais	1.000 (sendo 500 até 10 meses de execução do programa e 500 com 20 meses).	788	70% das empresas assinalam que as recomendações são boas e realizáveis.
Planos de fortalecimento das OGL	10 APLs (sendo 5 até 10 meses de execução do Programa e 5 com 20 meses).	11	50% dos APLs com OGLs com desempenho reconhecido como bom pela Unidade de Gerenciamento de Projeto (UGP) e pelos empresários.
Capacitação das redes associativas no sentido de sua formação e dinamização	35 redes (sendo 20 ao final de 12 meses de execução do Programa e 15 redes ao final de 20 meses).	56*	60% das redes apoiadas pelo Programa para preparar os planos de negócios conseguem sua aprovação.
Fortalecimento das Redes Associativas – Planos de Negócios (PN)	70 (sendo 35 ao final de 12 meses de execução do Programa e 35 redes ao final de 20 meses); 70% dos (PN) das Redes Associativas aprovados são implementados mediante satisfação dos empresários.	53**; 526 ações previstas nos PN das Redes Associativas (184 de capacitação, 241 de Inteligência e Acesso a Mercados e 101 de Serviços Técnicos e tecnológicos), sendo 307 executadas de forma satisfatória, restando 219 ações a executar dentro do prazo.	
Elaboração de Plano de Melhoria Competitiva (PMC)	11 (sendo 6 aprovados até o 15º mês de execução e 5 até o final do Programa).	2 planos elaborados e aprovados e 6 elaborados.	
Elaboração de Planos Estruturantes (PE)	11 (sendo 4 (aprovados até o 15º de execução e o restante até o final do Programa).	6 elaborados e aprovados (Confecções, TI, Automotivo, Transformação do Plástico, Sisal e Piscicultura) e 5 elaborados.	
Portais ativados	10 (sendo 5 no final de 10 meses e 5 no final de 20 meses de execução do Programa).	10 (APL de Confecções; APL de TI; APL de Derivados da Cana de Açúcar; APL de Fruticultura; APL de Ovinocaprinocultura; APL de Turismo; APL de Rochas Ornamentais; APL de Automotivo; APL de Piscicultura; APL de Transformação de Plásticos).	20% (Ano 1) declaram que usaram o portal pelo menos 1 vez, 35% (Ano 2) e 50% (Ano 3); 70% das empresas dos APLs assinalam estar satisfeitas com os conteúdos e serviços do portal.
Elaboração de Planos Estratégicos dos APL	70% dos (PE) aprovados pelo Programa são implementados satisfatoriamente para os empresários.	01 PE (APL de Confecções) aprovado pelo Programa foi implementado satisfatoriamente para os empresários.	Pelo menos 80% dos empresários beneficiados com essas atividades indicam estar “satisfeitos” ou “muito satisfeitos” com a qualidade dos serviços financiados.
Promoção de atividades pertinentes às demandas dos empresários	80% dos empresários estejam satisfeitos com os serviços e ações financiadas pelo Programa	Ações não foram ainda realizadas.	
Sistema de monitoramento e de avaliação	1 Sistema	Sistema desenhado e implementado. O atual sistema está em avaliação para uma versão mais atualizada.	

### Notas:

\*14 (quatorze) no APL de Confecções, 04 (quatro) no APL de TI, 08 (oito) em Fruticultura, 02 (dois) no APL de Transformação de Plástico, 06 (seis) no APL de Turismo, 04 (quatro) no APL de Sisal, 03 (três) no APL de Rochas Ornamentais, 03 (três) no APL de Piscicultura, 06 (seis) no APL de Caprinocultura, 06 (seis) do APL de Derivados de Cana. OBS.: Três redes desistiram (uma de Sisal e duas de Confecções).

\*\*até 31/12/2011.

Fonte: elaboração própria com base em SECTI, 2012 e RedeSiste, 2010b.

A RedeSist (2010b) realizou pesquisa de campo com vários interessados de sete APLs (confeções, psicologia, transformação de plástico, caprinovinocultura, sisal e rochas ornamentais). De acordo com os entrevistados, o SEBRAE e a SECTI são responsáveis pelas principais iniciativas de apoio que receberam: curso de capacitação empresarial, consultoria em gestão e mercadológica, e capacitação.

Embora afirmem que buscaram o apoio visando ao fortalecimento de sua empresa, do setor e da região, os empresários não têm resposta unânime acerca dos resultados alcançados. Para alguns, por exemplo, cursos, treinamentos e capacitações não foram considerados importantes, por não terem levado em consideração diferenças em termos de lógica produtiva, grau de articulação e capacitação entre os arranjos e seus empresários, o que reforça registro anterior sobre esse assunto.

Nos arranjos menos articulados, com baixa capacitação técnica e mais ligados às atividades de subsistência, os cursos e capacitações se mostram bastante relevantes. Entretanto, para outros arranjos, mais organizados, a necessidade de agrupar os produtores, organizar a cadeia produtiva, a inserção dos produtos em novos mercados e a necessidade de financiamento se mostram mais importantes. Nesse sentido, aparentemente pode-se notar certa insatisfação destes produtores com as políticas de incentivo, visto que suas demandas ainda não foram atendidas. Para os mesmos, a falta de resultados concretos desestimulou os empresários (REDESIST, 2010b, p. 46).

Quanto aos impactos das ações de apoio aos APLs, os entrevistados consideram que, até o momento, eles não são muito visíveis.

Retomando proposição da RedeSist (2010), os APLs baianos caracterizam-se por inexistência de cultura de cooperação, efeitos de descontinuidade governamental, problemas de coordenação e de comunicação,

“  
***A política analisada não tem como referência essas orientações teórico-metodológicas, o que pode estar contribuindo para minizar seus impactos socioprodutivos e seu poder de transformação e dinamização das economias locais.***  
”

heterogeneidade estrutural e problemas de execução da política dentre outros.

As avaliações de Loiola e Ribeiro (2006), da RedeSist (2010) e dos empresários corroboram Villela e Pinto (2009) e Leite Filho e Antonialli (2011). Esses últimos sugerem que a política de apoio a APLs deve diferenciar os iniciantes e em desenvolvimento dos consolidados, em foco, prioridade e instrumentos. Nesse sentido, propostas de classificação dos APLs e de suas empresas de Leite Filho e Antonialli (2011) e de Britto e Stallivieri (2010) quanto à aprendizagem, inovação e cooperação podem embasar o desenho de políticas mais facetadas, corroborando a opinião de que, embora exista certo consenso que políticas de apoio a APLs devem focar a inovação, o aprendizado e a cooperação, a revisão de bibliografia sobre política de apoio a APLs indicou a necessidade de algum grau de diferenciação em instrumentos e prioridades dessa política.

Algumas dessas diferenciações foram antes assinaladas. No entanto, cabe retomar a questão crucial levantada por Erber (2008) sobre o desenho das políticas de apoio aos APLs, que deveria distinguir o foco na geração de ativos de uso coletivo de natureza técnica e de ativos que geram externalidades de natureza pecuniária. A política analisada não tem como referência essas orientações teórico-metodológicas, o que pode estar contribuindo para minizar seus impactos socioprodutivos e seu poder de transformação e dinamização das economias locais.

## 6 Conclusões

O debate teórico-metodológico no campo das políticas públicas reverbera sobre o campo das práticas. Novos conceitos de políticas públicas, instrumentos, unidades de intervenção, institucionalidades e atores passam crescentemente a povoar o ambiente. Neste trabalho, ressaltaram-se direções de teoria e prática de política pública que incorporam o conceito de APL e territórios. O conceito de APL tem orientado fortemente a formulação de políticas públicas, em diferentes níveis de governo no Brasil. Em vista dessa centralidade, a implementação de política pública com base em APL no Estado da Bahia foi tomada como objeto de investigação, objetivando-se responder duas questões de pesquisa – Como a política respaldada em APL vem sendo implementada na Bahia? O que se pode concluir, mesmo de forma preliminar e incompleta, sobre o alinhamento entre o que é preconizado pela literatura e seus padrões de implementação?

As seções anteriores registraram respostas a essas duas questões, evidenciando que os APLs, na Bahia, apresentam características diferenciadas que refletem as diferentes dinâmicas socioespaciais e sócio-técnico-produtivas das aglomerações. Essas diferenças não são, no entanto, incorporadas no desenho da política, de suas ações e de seus instrumentos.

Apesar do discurso de preocupação com as demandas sociais e com a inclusão social, não parece que a visão da necessária articulação entre essas demandas, as especificidades locais e as lógicas produtivas de cada APL estejam efetivamente nas agendas dos atuais gestores. Tais evidências tendem a reduzir os possíveis impactos socioeconômicos da política sobre os territórios, os APLs e suas empresas.

A efetivação de uma política transversal, de suporte ao desenvolvimento sustentável, parece demandar um redesenho das relações institucionais no âmbito do Governo e da estrutura organizacional do ente gestor da política, que viabilize a adoção e implementação de ações interdisciplinares, e flexibilidade e agilidade organizacional e institucional para incorporar mudanças na política, em seus instrumentos e sistemas de monitoração e de avaliação – fruto do aprendizado e das próprias mudanças na realidade – e assegurar ênfase nos princípios de seletividade dos beneficiários e de retornos crescentes, para as comunidades, dos resultados dessas políticas. Esses elementos constituem também agenda de pesquisa sugerida.

Os limites do trabalho realizado, que se baseou, fundamentalmente em fontes secundárias e em entrevistas semiestruturadas, não podem ser negligenciados. Esses limites são amplificados em um quadro de muita carência de informações e dados sobre a implementação da política de APL no Estado da Bahia.

Apesar desses limites, além de contribuir para a delimitação de uma agenda de pesquisa, aumentar o conhecimento acumulado sobre a implementação de políticas de apoio a APLs no Brasil e na Bahia, e reposicionar a discussão sobre políticas de APL, reforçando perspectivas de análise centradas na interdisciplinaridade, este trabalho apresenta outras contribuições tanto para as empresas quanto para governos. Da

perspectiva das empresas, reúne um conjunto de informações que podem orientar suas ações em busca de melhorias e de evolução positiva de desempenho. Sob a ótica dos governos, estadual e municipal, ao problematizar aspectos da política atual, pode orientar decisões de mudanças com vistas a reforçar a viabilidade de sua implementação e sua efetividade em termos dos objetivos de melhoria da qualidade de vida dos habitantes locais, aumento da densidade tecnológica e da capacidade de aprendizagem de seus agentes e fortalecimento das relações de cooperação.

## Referências

ARELARO, Lisete R.G. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 899-919, out. 2007.

BAHIA. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Política de ciência, tecnologia e inovação para o Estado da Bahia**. Salvador: SECTI, 2004.

BARROSO, J. A.; SOARES, A. A., C. O impacto das políticas públicas no desenvolvimento de arranjos produtivos locais: o caso do APL de ovinocaprino-cultura em Quixadá, Ceará. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1435-1457, dez. 2009.

BRITTO, J.; STALLIVIERI, F. Inovação, cooperação e aprendizado no setor de software no Brasil: análise exploratória baseada no conceito de Arranjos Produtivos Locais (APLs). **Econ. soc.**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 315-358, ago. 2010.

CUNHA, J. A. C. da; PASSADOR, J. L.; PASSADOR, C. S. A presença de agentes intermediadores na formação de redes interorganizacionais: uma análise sob a perspectiva temporal. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 108-128, mar. 2012.

CRUZ, R.; PASSOS, F. U. Experiência e Potencialidades em Arranjos produtivos locais na Bahia: Assimetrias, Precariedades e Constrangimentos Estruturais. In: VIDAL, Francisco Baqueiro (Org). **Desenvolvimento Regional: análises do Nordeste e da Bahia**. v.1. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, 2006, p. 141-166.

ERBER, F. S. Eficiência coletiva em arranjos produtivos locais industriais: comentando o conceito. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 18, n.1, p. 11-32, jan./abr. 2008.

FERREIRA JUNIOR, H. de M.; SANTOS, L. D.. Sistemas e arranjos produtivos locais: o caso do polo de informática de Ilhéus (BA). **Rev. econ. contemp**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 411-442, ago. 2006.

FERREIRA, M. T. da S. et al. Análise do desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs): um estudo de caso do município de Paraty (RJ). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 517-539, abr. 2011.

FONSECA, E. M. da et al. Descentralização, AIDS e redução de danos: a implementação de políticas públicas no Rio de Janeiro, Brasil. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 9, p. 2134-2144. Set. 2007.

FUINI, L. L.. Estudo do mercado de trabalho em Arranjo Produtivo Local (APL): território e produção cerâmica em Santa Gertrudes/SP. **Soc. nat.**, Uberlândia, v. 20, n. 1, p. 75-85, jun. 2008.

GONZALEZ ESPITIA, C. G.; MORA RODRIGUEZ, J. J. Políticas activas de empleo para cali-colombia. **Estud. gerenc.**, Cali, v. 27, n. 118, mar. 2011.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Eng. Sanit. Ambient.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 13-41, set. 2007.

- LASTRES H.M.; CASSIOLATO, J.E. Nas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO, Rio de Janeiro, 16 e 17 de agosto de 2001. **Anais...** RedeSist. Disponível em: <www.ie.ufrj.br/redest>. Acesso em: 3 mar. 2006.
- LEITE FILHO, G. A.; ANTONIALLI, L. M.. Proposta de classificação de arranjos produtivos locais por indicadores de identificação: um estudo multivariado. **Interações (Campo Grande)**, v. 12, n. 1, p. 53-64, jun. 2011.
- LOIOLA E. R.; RIBEIRO, M. T. Inovação: política de ciência e inovação (CT&I) como instrumento de governança para o desenvolvimento. Salvador: **Revista Análise & Dados**, v. 14, n. 4, p.5-15. 2006.
- MARSHALL, A. **Princípios de Economia Política, Tratado Introdutório** (Natura non facit saltum), São Paulo: Abril Cultural, 1982.. p. 211-272. (Os Economistas, v. 1).
- MILANEZ, B.; PUPPIM, J. A.. Ambiente, pessoas e labor: APLs além do desenvolvimento econômico na mineração de opalas em Pedro II, no Piauí. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 527-546, dez. 2009.
- OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J.. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p.1943-67, dez. 2011.
- OLIVEIRA, A. L. M.; BALANCO, P. A. F. Inovação e cooperação tecnológica no arranjo produtivo local de tecnologia da informação de Salvador – Bahia. **Revista Desenhahia**, n.8, p.131-152, mar. 2008.
- PIRES, R. R. C.. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p.735-769, 2009.
- REDESIST. Projeto: Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste. Nota Técnica 02: **Arranjos produtivos Locais no Estado da Bahia: Mapeamento, Metodologia de Identificação e Critérios de Seleção para Políticas de Apoio**, 2010a. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\_pt/Institucional/Apoio\_Financeiro/Apoio\_a\_estudos\_e\_pesquisas/BNDES\_FEP/pesquisa\_cientifica/apls.html>. Acesso em: 15 jun. 2012.
- REDESIST. Projeto: Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste. Nota Técnica 07: Síntese dos Resultados, Conclusões e Recomendações, Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\_pt/Institucional/Apoio\_Financeiro/Apoio\_a\_estudos\_e\_pesquisas/BNDES\_FEP/pesquisa\_cientifica/apls.html >. Acesso em: 10 jun. 2012.
- REIS, C. E. G; VASCONCELOS, I. A. L.; BARROS, J. F. de N. Políticas públicas de nutrição para o controle da obesidade infantil. **Rev. paul. pediatri**. São Paulo, v. 29, n. 4, p.625-633, dez. 2011.
- REIS, Ana Paula dos; AMATO NETO, João. Aprendizagem por cooperação em rede: práticas de conhecimento em arranjos produtivos locais de software. São Paulo: **Prod.**, 2012. Disponível em : <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0103-65132012005000023&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em : 06 ago. 2012. Epub 10-Maio-2012.
- RUAS, M. das G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. Apostila. 1992. (mimeo).
- SANTOS, C. R. B.; MAGALHAES, R.. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, p. 1215-1224, mai. 2012.
- SANTOS, S. M. C. dos; SANTOS, L. M. P.. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período de 1995-2002: 1 - Abordagem metodológica. **Cad. Saúde Pública** [online], v. 23, n.5, p. 1029-1040. 2007.
- SECTI. **Informe Semestral de Progresso - Relatório Semestral - 01/07/2011 a 31/12/2011** (extrato). Salvador: SECTI. Data de Elaboração: jan. de 2012. Mensagem recebida por <isabella.santana@secti.ba.gov.br> em 24 jul.2012.
- STALLIVIERI, F.; CAMPOS, R. R.; BRITTO, J. N. de P. Indicadores para a análise da dinâmica inovativa em arranjos produtivos locais: uma análise exploratória aplicada ao arranjo eletrometal-mecânico de Joinville/SC. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 185-219, mar. 2009.
- TEIXEIRA, K. H. et al. Território, cooperação e inovação: um estudo sobre o Arranjo Produtivo Pingo D'água. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 44, n. 3, p. 573-594, set. 2006.
- TEIXEIRA, M. C.; TEIXEIRA, R. M.. Relacionamento, cooperação e governança em arranjos produtivos locais: o caso do APL de madeira e móveis do estado de Rondônia. **REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre)**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p.237-269, abr. 2011.
- VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S.. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1067-1089, out. 2009.
- WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. São Paulo: Editora Gente, 2004.

# TEMPERO BAIANO: ANÁLISE DO SETOR DE RESTAURANTES NA CIDADE DO SALVADOR

PAULO PATRÍCIO COSTA<sup>1</sup>  
NOELIO DANTASLÉ SPINOLA<sup>2</sup>

## Resumo

Este texto apresenta a análise de um segmento importante do setor de serviços que não frequenta usualmente as páginas dos estudos acadêmicos. Trata-se do comércio/serviços de alimentação. Ou seja: os restaurantes. Ao destacar a relevância do setor terciário para economia nacional, traz uma abordagem sobre o nascimento do *restaurateur* da napoleônica Paris do século XVIII, e faz uma análise qualitativa a partir de dados estatísticos pesquisados em base de informações da RAIS/CAGED/SEI e IBGE<sup>3</sup> sobre a participação do segmento empresarial de restaurantes no mercado nacional, regional e estadual. Para delinear a situação econômica do setor empresarial de restaurantes de Salvador, constrói um *ranking* comparativo entre as praças de maior destaque gastronômico, efetuando o levantamento do volume de estabelecimentos ativos e promovendo cruzamentos de dados de população, PIB, renda *per capita*, empregabilidade, rentabilidade e formação educacional dos trabalhadores do setor. Entre as 10 principais capitais com maior expressão gastronômica, acaba fazendo uma comparação direta com Porto Alegre, responsável pelos melhores indicadores de empregabilidade no setor nacional.

**Palavras-chave:** Serviços; Comércio de Alimentos; Restaurantes; Salvador; Desenvolvimento Urbano.

## Abstract

This paper presents the analysis of an important segment of the service sector that usually does not attend the pages of academic studies. This is the trade / food services. That is, the restaurants. By highlighting the relevance of the tertiary sector to national economy, an approach brings about the birth of the Napoleonic Paris restaurateur of the eighteenth century, and makes a qualitative analysis of statistical data from respondents on the basis of information from RAIS / CAGED / SEI and on IBGE the participation of the business segment of restaurants in the national market, regional and state levels. To delineate the economic situation of the business sector of restaurants in Salvador, builds a comparative ranking among the most prominent gastronomic squares, making the lift-

ing of the volume of active establishments and promoting cross-checks of population, GDP, per capita income, employment, profitability education and training sector workers. Among the 10 leading gastronomic capitals with the highest expression, just making a direct comparison with Porto Alegre, which has the best indicators of employability in the sector nationally.

**Key words:** Services, Food Shops, Restaurants, Salvador; Urban Development

**JEL Classification:** L80; L81; L66; R11.

## Introdução

Ontologicamente os serviços existem como atividade desde os primórdios da humanidade. Afinal, se educar é um serviço, foram prestadores de serviços vultos ilustres como Buda e Confúcio, Zoroastro e Jesus Cristo e, entre outros, todos os filósofos gregos a partir de Sócrates

<sup>1</sup> Administrador de Empresas. Mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (Unifacs).

<sup>2</sup> Economista. Doutor em Geografia – Análise Regional, pela Universidade de Barcelona (ES). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da Universidade Salvador – UNIFACS.

<sup>3</sup> **RAIS** – Relação Anual de Informações Sociais/**CAGED** – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego/**SEI** – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia/ **IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

“ A globalização, impulsionada pelo “salto” no ritmo das mudanças nos sistemas de transportes e nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) conduziram a notáveis avanços nos sistemas organizacionais, respondendo pelo esgotamento das estratégias tradicionais de produtividade e pela busca por uma diferenciação competitiva. ”

a Aristóteles ou médicos como o prolixo egípcio Imhotep (que também era arquiteto e engenheiro) e o grego Hipócrates o mais famoso do ramo, conhecido como o pai da arte de curar. E porque não citar a prostituição uma das mais antigas profissões do mundo, aqui no Brasil incluída na Classificação Brasileira de Ocupação (CBO) como a profissão 5198-05, profissional do sexo?

Somente para os economistas nas suas discussões sobre a Teoria do Valor ou as Contas Nacionais é que os serviços primitivamente não foram reconhecidos, como foi o caso dos Fisiocratas e parcela expressiva dos *Clássicos*.<sup>4</sup>

A visão dos clássicos a respeito dos serviços e do seu papel na dinâmica econômica está relacionada fundamentalmente às diferentes concepções a respeito do processo de geração de valor na economia. Especificamente, é um debate entre,

de um lado, a teoria do valor-trabalho, aqui representada por Marx e Smith, cuja ótica de análise está voltada para os aspectos de oferta, em que a produção industrial é o “*hard core*” do sistema econômico —, sobrepondo-se a toda e qualquer atividade intangível como é o caso das atividades de serviço —; e, de outro lado, a teoria do valor-utilidade, aqui representada por Say, Mill e Walras, baseada numa ótica de análise voltada essencialmente para os aspectos de demanda, em que as diferenças técnico-produtivas entre as diversas atividades econômicas —, sejam elas de produção de bens ou de serviços —, não são critérios de definição do caráter produtivo e da relevância econômica das atividades no sistema econômico. (MEIRELLES, 2006, p.120)

O setor serviços, integrante do terciário da economia, uma classificação oriunda dos estudos da econometria, ainda na primeira metade do século XX, é hoje, em todo o mundo, a atividade econômica mais significativa em termos de participação na formação dos produtos internos brutos.

Segundo Kuznets (1983, apud MEIRELLES, 2008, p.23 - 35), a evolução histórica da participação do setor de serviços no produto nacional e na mão-de-obra empregada ao longo dos séculos XIX e XX pode ser dividida em dois períodos distintos: entre 1800 e 1950, período em que o crescimento econômico é liderado pela indústria; e o período pós 1960, a partir do qual os serviços passam a ganhar forte expressão econômica.

Meirelles (2008, p.25) afirma que:

[...] a partir da segunda metade do século, o setor de serviços iniciou uma trajetória de crescente participação no produto total das economias desenvolvidas, atingindo no final do período, uma participação média de 65% do produto total. Em contrapartida, a indústria ganhou relativa estabilidade, situando-se num patamar entre 20% e 30% de participação. A agricultura, por sua vez, manteve a tendência de queda,

inaugurada no século anterior, porém, verificou-se uma estabilização a partir dos anos 80, com uma participação média em torno de 3% do produto total.

No Brasil, segundo divulgação do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA (2010) os Serviços já empregam 13 milhões de pessoas. Ou seja: um em cada dois empregos criados no Brasil em 2009 foi no setor de serviços. E é nesse segmento da economia que se encontra o campeão das vagas na última década, a categoria dos empregados na área de turismo. Ao todo, os serviços empregam quase tanto trabalhadores quanto o comércio e a indústria somados.

Com o advento da *sociedade pós-industrial* assiste-se em todo o mundo, inclusive em países emergentes como o Brasil, o desenvolvimento intenso das ciências e das tecnologias em geral. A globalização, impulsionada pelo “salto” no ritmo das mudanças nos sistemas de transportes e nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) conduziram a notáveis avanços nos sistemas organizacionais, respondendo pelo esgotamento das estratégias tradicionais de produtividade e pela busca por uma diferenciação competitiva. Tudo isto resultou no incremento dos serviços e na conseqüente passagem do estágio da produção em massa para a *mass customization* e a especialização flexível.

Os serviços passam a ser na sociedade pós-industrial a estrela da economia onde se destaca a importância do capital humano e do capital social – ou relacional derivado da intensa busca por uma nova concepção e visão das empresas, objetivando a criação e extração de valor. São estes capitais que vão potencializar a força dos recursos não materiais (intangíveis).

A conceituação de serviços tem dado margem a muita polêmica tendo em vista a circunstância destes

<sup>4</sup> Esta discussão foge ao escopo deste trabalho. Uma visão mais ampla pode ser obtida em Meirelles, 2006.

englobarem uma grande variedade de atividades.

Meirelles (2008, p. 32) apresenta uma definição bastante resumida e extremamente objetiva desta atividade. Para ela, **serviço é única e exclusivamente trabalho, mais especificamente trabalho em processo**. A prestação de serviços revela sua natureza contratual na própria etimologia da palavra. Etimologicamente, prestação corresponde à ação de satisfazer, do latim *praestatione*. Do ponto de vista jurídico, prestação é o ato pelo qual alguém cumpre a obrigação que lhe cabe, na forma estipulada no contrato.

Complementarmente se pode considerar que **os serviços constituem atividades de produção de bens intangíveis, frequentemente de consumo imediato e não esto-cáveis**.

Téboul (2002, p. 7) busca uma definição simples citando a revista inglesa *The Economist* que, numa nota de *humour* tipicamente britânico, afirma representar um serviço **“toda coisa vendida no comércio e que não seja possível deixar cair em cima do pé”**

Existem diversas classificações para a atividade de serviços, va-

riando das acadêmicas até aquelas adotadas pelos organismos oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Secretaria da Receita Federal (SRF). A despeito de se trabalhar neste texto com a classificação oficial, visto que ela é quem vale para as instituições de fomento, far-se-á referência a algumas abordagens acadêmicas como a de Meirelles (2008, p.33) que baseada na sua definição de serviços, anteriormente exposta, classifica os diferentes serviços de acordo como o processo de trabalho desenvolvido. Esta classificação é demonstrada sinteticamente no Quadro 1.

Por seu turno, Corrêa e Caon (2002, p.75) apresentam uma tipologia dos serviços “com base nos contínuos de volume e variedade/customização do serviço”. Estes autores introduzem o conceito de “pacote de valor” em substituição à usual denominação de produtos. Isso porque, segundo eles, na venda de muitos produtos estão embutidos serviços que compõem o seu valor total.

Outra classificação importante dos serviços refere-se àqueles prestados às empresas e que são intensivos em conhecimento. São

conhecidos nos meios de consultoria como KIBS (da sua denominação original *Knowledge-intensive Business Services*). O ponto de partida para o debate com este termo KIBS está no texto de Miles *et al* (1995), intitulado *Knowledge-intensive Business Services: Users, Carriers and Sources of Innovation*. Nesse trabalho, seus autores discutem a importância do setor de serviços para a economia a partir da centralidade que um grupo de atividades definido como KIBS passa a ter nos últimos anos. Os autores tratam a ideia de conhecimento e tecnologia a partir dos KIBS, bem como avançam no debate sobre KIBS e inovação (tanto a inovação deles mesmos como seu peso em outros setores) nas recomendações de políticas públicas para o desenvolvimento destas atividades. Os KIBS são definidos por eles como serviços às empresas que fornecem funções de informação e conhecimento. (MILES *et al.*, 1995, p. 24). Para os autores, são serviços que dependem fortemente de conhecimento profissional (cientistas, engenheiros, técnicos e experts de todos os tipos), e alguns deles estão envolvidos em mudanças tecnológicas, especialmente relacionadas a tecnologias da informação.

**Quadro 1 – Classificação dos serviços segundo os processos econômicos.**

PROCESSO	TIPO DE SERVIÇO	EXEMPLOS
Trabalho puro	<b>Serviço puro</b> Consiste em realizar um trabalho único e exclusivo. O resultado do processo de trabalho é o próprio trabalho, não há necessariamente um produto resultante.	Serviços domésticos; Serviços de entretenimento e lazer; Serviços de consultoria; Serviços de assistência técnica; Serviços de pesquisa e desenvolvimento de produtos; Serviços de saúde e educação; Serviços governamentais de defesa e segurança, etc.
Transformação	<b>Serviço de transformação</b> Consiste em realizar o trabalho necessário à transformação de insumos e matérias-primas em novos produtos.	Serviços de alimentação; Serviços decorrentes da terceirização de etapas do processo de transformação.
Troca e circulação	<b>Serviço de troca e circulação</b> Consiste em realizar o trabalho de troca e circulação, seja de pessoas, bens (tangíveis ou intangíveis), moeda, etc.	Serviços bancários; Serviços comerciais; Serviços de armazenamento e transporte; Serviços de comunicação; Serviços de distribuição de energia elétrica, água, etc.

Fonte: Meirelles (2008, p.33)

O IBGE a partir de 2007 adotou a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE, o que levou a alterações em suas pesquisas econômicas e ensejou o início de uma nova série continuada de dados. Os sete segmentos apresentados a seguir, nas tabelas do IBGE/CNAE se desdobram em 44 divisões, 123 grupos, 230 classes e 306 subclasses que representam o total das atividades do setor serviços consideradas como atividades econômicas. A Pesquisa Anual de Serviços – PAS do IBGE (2009) investiga as atividades descritas em divisões e classes da CNAE 2.04 relacionadas ao segmento de serviços.

1. **Serviços prestados às famílias** – serviços de alojamento; serviços de alimentação; atividades culturais, recreativas e esportivas; serviços pessoais; e atividades de ensino continuado.
2. **Serviços de informação e comunicação** telecomunicações; tecnologia da informação; serviços audiovisuais; edição e edição integrada à impressão; e agências de notícias e outros serviços de informação.
3. **Serviços profissionais, administrativos e complementares** – serviços técnicos profissionais; alugueis não imobiliários e gestão de ativos intangíveis não financeiros; seleção, agenciamento e locação de mão de obra; agências de viagens, operadores turísticos e outros serviços de turismo; serviços de investigação, vigilância, segurança e transporte de valores; serviços para edifícios e atividades paisagísticas; serviços de escritório e apoio administrativo; e outros serviços prestados principalmente às empresas.
4. **Transportes, serviços auxiliares dos transportes e correio** – transporte ferroviário e metro

ferroviário; transporte rodoviário de passageiros; transporte rodoviário de cargas; transporte duto viário; transporte aquaviário; transporte aéreo; armazenamento e atividades auxiliares dos transportes; e correio e outras atividades de entrega.

5. **Atividades imobiliárias** – compra e venda de imóveis próprios; intermediação na compra, na venda e no aluguel de imóveis.
6. **Serviços de manutenção e reparação** – manutenção e reparação de veículos automotores; manutenção e reparação de equipamentos de informática e comunicação; e manutenção e reparação de objetos pessoais e domésticos.
7. **Outras atividades de serviços** – serviços auxiliares da agricultura, pecuária e produção florestal; serviços auxiliares financeiros, dos seguros e da previdência complementar; e esgoto, coleta, tratamento e disposição de resíduos e recuperação de materiais.

É de se observar que no âmbito do Sistema Estatístico, a PAS tem por objetivo fornecer informações dos segmentos produtivos **não financeiros** para o Sistema de Contas Nacionais. Por motivos não explicados pelo IBGE, exclui também, os serviços de saúde e contempla parcialmente a área educacional.

Atentando especificamente para as nossas peculiaridades regionais podemos considerar a seguinte estrutura para os serviços:

- a) Serviços tradicionais: serviços pessoais (jurídicos, educação, médicos especialistas, dentistas, cabeleireiros, cafés, restaurantes, oficinas);
- b) Serviços modernos: serviços prestados às empresas (tecnologia da informação (TI), centros de pesquisa, consultorias seniores)

- c) Casos atípicos: grandes equipamentos de serviços de massa (hotéis, hospitais, parques de recreação)

Santos (1979) considerava o espaço urbano dividido em dois circuitos, um superior e outro inferior, onde se situam, respectivamente, as atividades de alta e baixa-renda. O circuito superior originou-se diretamente da modernização tecnológica e seus elementos mais representativos hoje são os monopólios. O essencial de suas relações ocorre fora da cidade e da região que os abrigam e tem por cenário o país ou o exterior. O circuito inferior, formado de atividades de pequena dimensão e interessando principalmente às populações pobres, é, ao contrário, bem enraizado e mantém relações privilegiadas com sua região.

Os serviços prestados pelo circuito inferior sustentam a economia urbana de cidades como Salvador, ocupando parcela majoritária da sua população que opera em grande parcela na informalidade. São serviços oferecidos pela população de renda baixa, culturalmente herdados ou fruto da oportunidade de mercado, tais como:

- Serviços domésticos
- Serviços autônomos de manutenção e reparos
- Serviços de costura e confecções diversas
- Serviços de beleza
- Serviços religiosos (notadamente os afro)
- Serviços de biscate
- Serviços de transporte e segurança
- Serviços de alimentação

O quadro seguinte fornece uma informação mais detalhada da distribuição dos serviços.

**Quadro 2 Distribuição e peculiaridade dos serviços**

	Circuito Superior	Circuito Inferior
Tecnologia	capital intensivo	trabalho intensivo
Organização	burocrática	primitiva
Capitais	importantes	reduzidos
Emprego	reduzido	volumoso
Assalariado	dominante	não-obrigatório
Estoques	grande quantidade e/ou alta qualidade	pequena quantidade
Preços	fixos (em geral)	qualidade inferior
Crédito	bancário institucional	submetidos à discussão entre comprador e vendedor ( <i>haggling</i> )
Margem de lucro	reduzida por unidade, mas importante pelo volume de negócios (exceção produtos de luxo)	peçoal não-institucional elevada por unidade, mas pequena em relação ao volume de negócios
Relações com a clientela	impessoais e/ou com papéis	diretas, personalizadas
Custos fixos	importantes	desprezíveis
Publicidade	necessária	nula
Reutilização dos bens	nula	frequente
<i>Overhead capital</i>	indispensável	dispensável
Ajuda governamental	importante	nula ou quase nula
Dependência direta do exterior	grande, atividade voltada para o exterior.	reduzida ou nula

Fonte: Santos (1979, p. 34)

O segmento de restaurantes no contexto de serviços

A literatura não é clara em relação ao enquadramento do setor de restaurantes como sendo industrial ou de serviços, visto que este segmento envolve muita transformação em seu composto produtivo. Não obstante a classificação industrial para o segmento de restaurantes é imediatamente desconsiderada visto que os processos de transformação não podem se enquadrar sob muitos aspectos ao da indústria. Contudo na divisão comércio *versus* serviços é mais complexa de se estabelecer uma divisão conceitual delimitadora. O misto serviços/comércio ou comércio/serviços, como queiram, define melhor a atividade de restaurante, visto que as duas atividades coexistem e completam-se.

Na PAS o IBGE considera o setor de acordo com a CNAE 2.0 nas categorias agregadas 56.1-Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas e serviços ambulantes de alimentação; e 56.2 - Serviços de catering, bufê e outros serviços de comida preparada.

Classificações a parte, na prática quando um consumidor/cliente procura um restaurante, busca satisfazer uma necessidade, que pode ser definida segundo Limeira (2003, p. 4) como um estado de carência e privação sentido por uma pessoa, que provoca a motivação para o consumo. A necessidade inata é inerente à natureza humana e não se esgota. A necessidade adquirida é derivada do ambiente cultural e social e pode ser esgotada. Ocorre que estas necessidades, no aspecto alimentar são intangíveis, e podem variar muito de acordo com o poder de compra e a condição social de cada consumidor, que somente os serviços podem atender (conveniência, status, satisfação de desejos, socialização, mimos, etc.), além das necessidades básicas (MASLOW, 1954). Maslow esclarece ainda que a necessidade é moldada por um **desejo** que “é a *vontade que os indivíduos têm de satisfazer as suas*

“As necessidades moldadas por desejos serão atendidas essencialmente na ação da prestação de serviços, pois embora o segmento de restaurantes ofereça um composto significativo de venda de produto acabados (comércio), o atendimento é formatado...”

*necessidades de uma determinada maneira”.*

As necessidades moldadas por desejos serão atendidas essencialmente na ação da prestação de serviços, pois embora o segmento de restaurantes ofereça um composto significativo de venda de produto acabados (comércio), o atendimento é formatado pelos desejos intangíveis da procura/preferência sentida pelo consumidor. Assim, somente será possível a sua plena satisfação no diferencial de serviços. Os institutos de pesquisa têm, basicamente, o mesmo entendimento.

Segundo Spang (2003) na França, tradicionalmente vinculada à comida, o moderno termo **restaurante** era traduzido, por volta do Século XVIII como *restaurater* que transmitia a idéia de restauração. Isto porque era um hábito popular os fregueses sentarem-se em suas mesas e pedir em um caldo (o *consumê*) para “restaurar as forças”. No final daquele século o

<sup>5</sup> Vinde a mim, vós que trabalhais, e restaurarei vosso estomago.

<sup>6</sup> Preparo composto com vários ingredientes ensopados à base de um tipo de carne.

“  
*O surgimento dos restaurantes no Brasil acompanha o período da urbanização, na medida em que o ato de alimentar-se ao longo do dia foi se tornando cada vez mais difícil de ser praticado em casa. As jornadas de trabalho, as distâncias maiores entre o local de trabalho...*”

restaurante passou a ser visto como um **espaço social urbano**. Até então quando se falava em restaurante, à idéia que se tinha era a de restaurar.

Ainda segundo Spang, em torno de 1765, um parisiense conhecido por Boulanger abriu seu estabelecimento, nele colocando a seguinte legenda: *venid ad me ommis qui stomacho laboratis, ego restaurado vos*,<sup>5</sup>. Seu caldo um *regoût*<sup>6</sup>, tinha o poder de reestabelecer as forças das pessoas debilitadas.

Em 1782, Antoine Beauvilliers fundou o primeiro restaurante, nos moldes atuais. Chamava-se “Grande Taverne de Londres”, localizado na Rua de Richelieu, em Paris. Permaneceu 20 anos sem rival (PITTE, 1998).

O surgimento dos restaurantes no Brasil acompanha o período da urbanização, na medida em que o ato de alimentar-se ao longo do dia foi se tornando cada vez mais difícil de ser praticado em casa. As jornadas de trabalho, as distâncias maiores entre o local de trabalho e a residência, o tráfego intenso das cidades levaram as pessoas a fazerem refeições fora de

casa. É a mesma necessidade prática que fazia, no passado, com que os restaurantes fossem construídos à beira das estradas, em casas de pouso, locais onde viajantes e passantes paravam para restaurar as forças. (MELO, 2009).

A chegada da corte portuguesa ao Brasil, em 1808, com seus hábitos europeus, e exigências próprias do seu paladar, impulsionou o surgimento dos restaurantes no país. A abertura dos portos (com a possibilidade de importação de novos ingredientes e especiarias) também teve sua parcela de contribuição para o desenvolvimento do setor. Foi na Corte, no Rio de Janeiro, que apareceram os mais importantes restaurantes, instalados em hotéis, e também como estabelecimentos independentes, chamados de leiterias ou confeitarias. O mais antigo do Rio de Janeiro ainda em funcionamento é o Bar Luiz, fundado em 1887, na Rua da Carioca. Outro ícone da cidade em atividade fica na Rua Gonçalves Dias é a Confeitaria Colombo, de 1894 e grande tradição cultural.

Melo (2009) afirma que em 1881 foi fundado o restaurante italiano O Carlino (Rua Vieira de Carvalho – centro de São Paulo), impulsionado pela imigração italiana, oferecendo no cardápio massas, pizza e vinho.

Brillat-Savarin (1825, p.279) em seu livro *A fisiologia do gosto*, diz que: *Restaurateur é aquele cujo comércio consiste em oferecer ao público um festim sempre pronto, e cujos pratos são servidos em porções a preço fixo, a pedido dos consumidores*. Savarin analisa com admiração o empreendedor (anônimo) que concebeu o primeiro restaurante comercial moderno da seguinte forma:

“...poucos já pararam para pensar que o homem que criou o primeiro restaurante deve ter sido um gênio

e um profundo observador da natureza humana.”p.279[...] “Enfim, apareceu um homem de tino que percebeu que uma causa tão ativa não podia permanecer sem efeito; que, reproduzindo-se a mesma necessidade diariamente as mesmas horas, os consumidores iriam em massa até lá, onde teriam certeza de satisfazer agradavelmente essa necessidade”.[...] “Esse homem pensou ainda em muitas outras coisas fáceis de adivinhar. Ele foi o criador dos restaurantes, e estabeleceu uma profissão que chama a fortuna sempre que exercida com boa-fé, ordem e habilidade.” (BRILLAT-SAVARIN, 1825, p.280)

Dos tempos de Savarin pra cá, vários modelos de restaurantes apareceram, muitas variáveis econômicas foram acrescentadas ao setor; o caldo da sua complexidade tornou-se substancialmente espesso; as técnicas de produção, que vão da semente posta na terra até o cafezinho junto com a conta na mesa do restaurante, foram exaustivamente reinventadas; a profissionalização do trabalho e do empreendedor foram intensamente lapidadas; os seus recursos foram universalmente ampliados; e o gosto ficou cada vez mais diversificado, com público dia-a-dia mais exigente.

Atualmente seria quase impossível imaginar a vida moderna sem a conveniência e a disponibilidade dos *restaurateur*. Para a economia é indispensável, pelo prazer que proporciona aos amantes de boa mesa, pelo seu valor econômico motriz de emprego e renda; pelo desenvolvimento.

Os serviços de alojamento e alimentação<sup>7</sup> não ocupam uma posição de destaque na formação do PIB baiano. Com uma participação equivalente a 3,1% em 2009 não reflete o potencial turístico do Estado e da cidade do Salvador, tendo mantido praticamente estagnada esta posição no período de 2002/2009.

<sup>7</sup> A RAIS, CAGED e SEI, só oferecem informações quantitativas num limite de desagregação de dados que incorpora o setor hoteleiro (*Serviços de alojamento e alimentação*).

**Tabela 1 – Índice de participação setorial no PIB do Estado da Bahia 2002-2009**

Ranking	Tipo de Atividade	Ano							
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	Indústria de Transformação	15,9	15,8	16,5	16,9	15,8	14	13,1	13,2
2	Administração, saúde e educação públicas	16,3	16,1	15,2	15,8	17	16,6	16,9	16,9
3	Comércio/serviços manutenção e reparação	10,5	11,3	11,6	11,1	11,5	13,4	13,8	13,8
4	Atividades imobiliárias e aluguel	9,6	9,4	8,9	8,4	8,5	8,2	8,6	8,2
5	Construção Civil	7,2	6,4	7	8,2	7,4	7	7,2	7,5
6	Agricultura e Exploração Florestal	8,1	7,9	8,6	6,5	5,8	6,8	6,6	5,8
7	Transportes, armazenagem e correio	4,1	4,3	3,9	4,3	4,6	4,5	5,1	4,8
8	Financeira, seguros e previdência	4,9	3,9	3,4	3,8	3,9	4	3,6	4
9	Serviços prestados às empresas	3,1	3,6	3,9	3,8	3,9	4,9	4,1	4
10	Eletricidade e gás, água, esgoto limpeza urbana	4,4	5,2	5,5	5,4	5,4	5,4	5,4	3,9
11	<b>Serviços de alojamento e alimentação</b>	<b>2,4</b>	<b>2</b>	<b>2,2</b>	<b>3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>3,1</b>
12	Saúde e educação mercantis	3,8	3,7	3,5	3	3,2	3,1	3	2,9
13	Serviços às famílias e associativos	2,1	1,9	1,9	2	2,3	2,2	2,1	2,2
14	Serviços de informação	2,8	3,2	2,8	2,9	2,9	2,7	2,5	2,1
15	Pecuária e Pesca	2,4	2,7	2,3	2,1	2,1	1,8	1,9	1,9
16	Serviços Domésticos	1,2	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4
17	Indústria Extrativa Mineral	1,3	1,4	1,7	1,7	2,1	1,8	2,3	1,1
	<b>Total</b>	-	-	-	-	-	-	-	<b>100</b>

Fonte IBGE/SEI

Observa-se, contudo, nos dados colhidos na RAIS, à existência de uma forte correlação entre os dados do adensamento populacional e os do segmento de restaurantes em todo o País. Assim assumiu-se a hipótese de que este segmento de Salvador possa ser analisado através da comparação com os seus congêneres do mercado nacional e do mercado interno baiano.

Em termos nacionais o estado da Bahia ocupava o 7º lugar no ranking dos estabelecimentos ativos em 2010, com 6.266 restaurantes, refletindo uma participação de 4,14 no quantitativo do País.

**Tabela 2 - Ranking de estabelecimentos, segundo a divisão de: restaurantes, serviços de alimentação e bebidas - Brasil – 2010.**

Ranking	Unidade Federal	Total	Part. % País
1	São Paulo	48.603	32,11
2	Minas Gerais	17.749	11,73
3	Rio de Janeiro	14.013	9,26
4	Rio Grande do Sul	12.137	8,02
5	Paraná	11.457	7,57
6	Santa Catarina	9.498	6,27
7	<b>Bahia</b>	<b>6.266</b>	<b>4,14</b>
8	Distrito Federal	4.021	2,66
9	Goiás	4.014	2,65
10	Pernambuco	3.600	2,38
11	Outros	19.999	13,21
	Brasil	151.393	100,00

Fonte: IBGE/RAIS

Segundo a RAIS o mercado baiano possui 6.266 restaurantes, sendo que a sua capital Salvador, com 2.619 estabelecimentos, absorve 41,80% do total.

De modo geral as cidades com maior número de restaurantes seguem a lógica do adensamento populacional característico da natureza econômica do setor. Contudo algumas alterações podem ocorrer pela forte presença de outros fatores que influenciam a demanda de serviços, como a população flutuante que amplia sazonalmente a procura vez que atraída pelo grau de centralidade das cidades que exercem uma força gravitacional em relação aos centros periféricos e outros mais distantes em função da sua natureza e peculiaridades (centro político, administrativo e jurídico, centro de negócios, turismo, educação, saúde etc.). A cultura e os hábitos consolidados com o suporte do nível da renda *per capita* constituem outro elemento atracional que se contrapõem à regra meramente quantitativa.

A geografia também exerce a sua influência. Cidades que não são litorâneas – não possuem praias – tendem a possuir mais restaurantes. A praia constitui uma alternativa de lazer acessível para todas as camadas da população e nela prospera um comércio de alimentos ao ar livre, normalmente informal que afasta a população dos restaurantes. Este é o caso, em termos nacionais, de cidades como Belo Horizonte, Brasília, Curitiba e Porto Alegre todas com menor adensamento populacional e que superam Salvador (a 3ª capital mais populosa do Brasil com 2.668.405 habitantes em 2010 segundo o IBGE) em número de restaurantes.

Os fatores precitados são válidos também ao nível municipal, tomando-se por base o impacto da atividade turística e da periferização habitacional. O primeiro impacta pela população flutuante e o segundo pela tendência da construção da 2ª residência e fuga da moradia no congestionado centro urbano. Na

Bahia, Porto Seguro é um exemplo categórico da primeira tendência ao confrontar o fato de estar na 13ª posição em termos populacionais, e ocupar a 3ª posição no *ranking* dos restaurantes. Lauro de Freitas, conurbado a Salvador, espelha o segundo caso, por ser o 9º em população, e ocupar o 5º lugar no total de restaurantes ativos do estado. Neste caso específico ainda constitui fator locacional aspectos de disponibilidade e custo espacial.

**Tabela 3 - Restaurantes, serviços de alimentação e bebidas, nos principais municípios da Bahia – 2010**

Ranking	Município	Total	Part. % Estado
1	Salvador	2.619	41,80
2	Feira de Santana	380	6,06
3	Porto Seguro	289	4,61
4	Vitoria da Conquista	238	3,80
5	Lauro de Freitas	181	2,89
6	Ilhéus	173	2,76
7	Itabuna	168	2,68
8	Camaçari	129	2,06
9	Juazeiro	93	1,48
10	Barreiras	90	1,44

Fonte: RAIS

Entre todos os fatores que impactam sobre a localização e instalação de restaurantes está a disponibilidade de recursos, ou seja: a renda da população.

Considerando que a alimentação fora do lar, em linhas gerais, representa um custo maior que a refeição doméstica, este hábito terá maior força cultural entre as sociedades com melhor condição econômica e social, devido ao seu impacto nos orçamentos familiares e, obviamente, o setor empresarial de restaurantes terá maior desenvolvimento nas localidades de maior renda.

Salvador é uma metrópole classificada como extremamente pobre, em termos nacionais. E esta pobreza consegue barrar impulsos positivos decorrentes dela ser um centro turístico de grande projeção além de exercer fortes efeitos gravitacionais no território estadual. É o que se pretende demonstrar a seguir.

O quadro 3 elaborado em 2012, pela Comissão para Definição da Classe Média no Brasil da Secretaria de Estudos Estratégicos da Presidência da República, apresenta uma síntese das classes de rendimento do País.

**Quadro 3 – Brasil – Classes de Renda Familiar (2012)**

Classe	Renda Familiar média (R\$/mês)
Extremamente pobre	227,00
Pobres, mas não extremamente	648,00
Vulnerável	1.030,00
Baixa classe média	1.540,00
Média classe média	1.925,00
Alta classe média	2.813,00
Baixa classe alta	4.845,00
Alta classe alta	12.988,00

Nota: Valores expressos em R\$ de abril de 2012

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD).

Na cidade do Salvador a população que compõe os extratos que vão da extrema pobreza até a média classe média soma 1.699.144 pessoas (64% da população total da cidade). Com uma renda familiar que vai até R\$ 1.925,00 é válido supor que estas pessoas não possuem condições de freqüentar restaurantes.

Assim sendo, se compararmos a distribuição social da renda de Salvador com a de Porto Alegre, (Tabela 4) pode-se inferir que o grau de desigualdade entre as duas capitais contribui, independente de outros fatores, para que esta supere consideravelmente aquela em termos do número de restaurantes.

**Tabela 4 - População residente, partic. e variação per., por classe social – Salvador X Porto Alegre – 2010.**

Classes Sociais	Salvador - 2010		Porto Alegre - 2010	
	População	Part. %	População	Part. %
Extremamente Pobre	225.441	8,4	47.682	3,4
Pobre	196.018	7,3	41.214	2,9
Vulnerável	477.875	17,9	119.573	8,6
Baixa Classe Média	396.797	14,9	139.013	9,9
Média Classe Média	403.283	15,1	184.887	13,2
Alta Classe Média	342.384	12,8	226.856	16,2
Baixa Classe Alta	381.818	14,3	357.429	25,6
Alta Classe Alta	244.789	9,2	281.576	20,1
<b>Total</b>	<b>2.668.405</b>	<b>100,0</b>	<b>1.398.230</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico: dados da amostra, 2000/2010.

Nota 1: Classe Social conforme a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, SAE/PR.

Nota 2: População residente: exclusive parcela com renda domiciliar per capita nula.

Na capital gaúcha entre a população classificada como extremamente pobre e a média classe média existem 532.369 pessoas (38,07% da população total da cidade). Nesta a classe alta, de modo geral, representa 45,7% da população total enquanto em Salvador este número é de 23,5%.

O valor social do trabalho é um princípio tratado desde o artigo 1º e 170 da Constituição Federal, até uma vastidão de literatura na área dos recursos humanos. Seu exame conceitual não cabe no reduzido espaço deste trabalho. Mas pode-se dizer que existe uma grande relação entre este valor e a satisfação obtida pelo trabalhador no exercício do trabalho. Ressaltadas algumas exceções e patologias, pode-se dizer que quanto maior o salário, maior a satisfação do trabalhador e, para ele, maior o valor social do trabalho. Isto tem reflexo direto na qualidade do trabalho desempenhado. Quanto mais satisfeito

está o trabalhador, mais receptivo estará para o treinamento e o aprendizado assim como para dispensar um bom tratamento aos usuários dos seus serviços. Quando o valor social do trabalho é baixo, não lhe pesa muito a perda pela demissão. Tudo isto aqui é dito para acentuar que em Salvador o valor social do trabalho é muito baixo. Não fossem elementos culturais<sup>8</sup> que contribuíram para certa docilidade e bom-humor dos “serviçais” baianos o tratamento dispensado aos clientes nos restaurantes da capital baiana seriam muito piores.

Na Tabela 5, que reflete o ranking nacional dos municípios em relação aos salários pagos pelos restaurantes, vemos que Salvador despenca da tabela das 10 principais cidades, indo ocupar a 17ª posição no ranking nacional geral. A cidade que melhor

<sup>8</sup> Não cabe aqui um estudo sociocultural e antropológico do povo baiano. A respeito ver Spinola (2004)

remunera é Porto Alegre, que chega a pagar mais que o dobro dos salários de Salvador.

**Tabela 5 - Rendimento médio dos trabalhadores formais nos restaurantes, serviços de alimentação e bebidas – Capitais – 2010.**

Ranking	Capital	Vínculo Ativo
1	Porto Alegre	1.405,49
2	São Paulo	915,36
3	Florianópolis	874,71
4	Cuiabá	796,88
5	Vitória	785,31
6	Rio de Janeiro	762,78
7	Brasília	770,24
8	Curitiba	797,41
9	Goânia	759,20
10	Belo Horizontes	725,56
...	...	...
<b>17</b>	<b>Salvador</b>	<b>675,52</b>

Fonte: IBGE

Quando se busca entender o baixo desempenho do segmento empresarial de restaurantes em Salvador e a qualidade ruim dos seus serviços, percebe-se claramente como o valor social do trabalho para o empregado é muito baixo. Para ele, perdê-lo não significa um grande prejuízo, afinal através dele não consegue um grau razoável de satisfação das suas necessidades e expectativas pessoais e como a regra de pagar mal é uniforme no segmento, o *turnover* é intenso. O recrutamento também se faz nas classes de renda mais baixa da população. O baiano, de modo geral, vê com bastante preconceito as atividades ligadas aos serviços de alimentação consideradas próprias das classes de baixa renda. Por isto mesmo, no cruzamento de dados salariais com o grau de instrução, considerando a média salarial paga para os trabalhadores sem curso superior, o segmento de restaurantes de Salvador cai ainda mais, ocupando a 19ª posição no ranking nacional de capitais. O primeiro, sob esta ótica de análise, continua sendo a capital gaúcha.

**Tabela 6- Rendimento médio do trabalhador dos restaurantes, serviços de alimentação e bebidas segundo o grau de instrução – Capitais – 2010.**

Capital	Analfabeto	Ensino Fundamental Incompleto	Ensino Fundamental Completo	Ensino Médio Incompleto	Ensino Médio Completo	Educação Superior Incompleta	Educação Superior Completa	Total
1 Porto Alegre	678,02	802,75	809,94	875,20	1.009,86	4.319,29	6.037,42	1.405,49
2 São Paulo	867,22	926,49	899,12	874,38	872,79	1.392,14	2.122,58	915,36
3 Florianópolis	777,30	826,29	850,09	789,73	882,39	1.035,09	1.324,39	874,71
4 Curitiba	686,50	743,92	760,96	741,16	822,32	1.041,85	1.456,12	797,41
5 Cuiabá	804,10	755,18	738,72	842,54	775,53	996,62	1.411,56	796,88
6 Vitória	778,82	739,40	786,72	754,81	776,08	1.047,45	1.363,05	785,31
7 Brasília	652,48	743,86	725,74	721,54	767,86	1.051,64	1.940,16	770,24
8 Rio de Janeiro	675,05	735,19	729,18	715,19	753,87	1.241,96	1.990,67	762,78
9 Goiânia	703,76	693,48	739,04	758,54	764,24	843,65	1.184,21	759,20
10 Porto Velho	671,74	717,39	732,42	718,46	733,17	694,55	1.393,16	734,24
... ..	...	..	...	...	...	...	...	...
19 Salvador	664,28	652,20	659,80	605,67	672,81	916,68	1.698,22	675,52

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2010. Dados sistematizados

Ao proceder-se uma análise com recorte da empregabilidade nos postos de trabalho ocupados por trabalhadores com nível superior e assumindo-se que a escolaridade influencie na qualidade do serviço prestado, observa-se um grande hiato na qualidade da mão de obra empregada entre as duas capitais. Enquanto a soma dos postos de trabalhos ocupados por profissionais de nível superior em Porto Alegre fica em aproximadamente 60% do total de vínculos ativos, no segmento empresarial de Salvador é menor que 10% da massa trabalhadora. Registre-se, como uma consequência natural que Porto Alegre tem mais trabalhadores ganhando salários acima de R\$ 10 mil (282 trabalhadores) do que toda a soma de empregados de nível superior empregados em Salvador (245 trabalhadores), onde o rendimento máximo se concentra em até R\$ 4,8 mil.

É bem verdade que Porto Alegre em termos de remuneração aos trabalhadores do setor de restaurantes, está muito acima da média nacional, superando inclusive a cidade de São Paulo.

**Tabela 7 – Comparativo de rendimentos Salvador/Porto Alegre**

Trabalhadores com nível superior / Restaurantes	Salvador		Porto Alegre	
	Absoluto	Partic %	Absoluto	Partic %
Rendimentos entre R\$ 268,88 a 1.165,94	105	4,0	113	4,12
Rendimentos entre R\$ 1.165,94 a 4.754,99	127	4,8	572	20,83
Rendimentos entre R\$ 4.754,99 a 9.839,47	11	0,4	671	24,44
Rendimentos entre R\$ 9.839,47 a 30.177,40	2	0,1	282	10,27
Total ativo com Nível Superior	245	9,4	1638	59,65
Total Geral Absoluto	2619	100,0	2746	100,00

Fonte: IBGE/RAIS

Fazendo uma análise de indicadores síntese entre Porto Alegre e Salvador, em relação à ocupação de postos de trabalho por trabalhadores com nível superior temos a seguinte tabela comparativa:

**Tabela 8 – Comparativo Porto Alegre / Salvador**

	Porto Alegre- RS	Salvador-BA
Mínimo:	R\$ 268,68	R\$ 172,97
Máximo:	R\$ 30.177,40	R\$ 16.850,00
Desvio Padrão (9):	3.944,17	1.706,94
Média Aritmética Simples(10):	R\$ 6.037,42	R\$ 1.698,22
Ocorrências(11):	1.638	245
Estoque de Trabalhadores	22.962	22.480
Número Estabelecimentos Ativos	2.619	2.746
População estimada 2010	1.436 mi	4 mi
Renda per capita / Posição no ranking	R\$ 26.312,45 (4 <sup>o</sup> )	R\$ 10.948,50 (10 <sup>o</sup> )

<sup>9</sup> **Desvio Padrão:** Estabelece a distribuição média dos rendimentos. Medida de dispersão. Quanto menor o indicador significa que os rendimentos são mais homogêneos.

<sup>10</sup> **Média Aritmética** = Massa Salarial / Numero absoluto de trabalhadores ativos

<sup>11</sup> **Ocorrências** de trabalhadores com nível superior

Salvador supera Porto Alegre apenas em população. Dado que, numa análise mais crítica, não reflete em nenhuma vantagem, exceto pelo o fato de que, talvez, com uma população menor o quadro sotero-politano seria ainda pior. No comparativo direto entre Porto Alegre e Salvador, a capital gaúcha leva vantagem em todos os indicadores. Assim, enquanto Salvador dispõe de 2.619 restaurantes para uma população total de 2.668.405 habitantes, uma relação de 1.019 habitantes por restaurante, Porto Alegre dispõe de 2.746 restaurantes para 1.398.230 habitantes, ou seja, uma relação de 509 habitantes por restaurante. O dobro da flexibilidade de atendimento baiana. Coincidentemente a renda per capita, de Porto Alegre é mais que o dobro da de Salvador, o que significa que o seu mercado é mais favorável para o segmento de restaurantes em comparação com o de Salvador. Embora Porto Alegre seja significativamente menor em população que Salvador e possuindo um número superior de restaurantes, emprega menos trabalhadores no segmento. Esta situação indica que os porto-alegrenses conseguem ser mais produtivos e obter melhores resultados com um volume de capital humano menor que o sotero-politano. Certamente o valor social do capital para estes empregados é melhor, implicando diretamente em melhor qualidade dos serviços.

### Considerações finais

Para que o mercado empresarial de restaurantes de Salvador venha a oferecer um serviço de restaurantes que corresponda à sua condição de 3ª metrópole mais populosa do Brasil, e a sua posição de importante cidade turística do País é necessário que uma verdadeira revolução ocorra na estrutura urbana da cidade e no segmento em especial.

O mercado empresarial de restaurantes de Salvador até que oferece uma boa oferta de postos de trabalho, em comparação com a média nacio-

nal e regional, mas o problema está na qualidade deste emprego, que se situa na 19ª posição em termos de valor da remuneração do setor o que se reflete na prestação dos serviços pela sua mão de obra muito mal qualificada. É baixíssimo o volume de empregados com nível superior.

Embora faltem informações importantes como o faturamento setorial, percebe-se que o segmento de restaurantes de Salvador sofre uma estagnação no seu ritmo de crescimento, que conseqüentemente a leva a perder espaço na participação e na relevância nacional do setor.

Duas amostras significativas dos restaurantes e respectivas especialidades existentes na cidade do Salvador são apresentadas pela Emtursa, e pela revista *Veja – Salvador*. Na análise das informações contidas nestas fontes observa-se que a cozinha regional (nordestina, baiana e de frutos do mar) perde espaços a olhos vistos. Os restaurantes de “comida a quilo” vêm aumentando exponencialmente seu quantitativo explorando o crescimento *do business service* na cidade. As cozinhas italiana, gaúcha, oriental e internacional são majoritárias. Este fato decorre das transformações por que passa a cidade do Salvador a partir dos últimos 30 anos com a instalação dos parques industriais químico/petroquímico e automobilístico na sua periferia.

O afluxo considerável de técnicos e operários e outras categorias profissionais oriundas das regiões Sul e Sudeste e o retorno de migrantes reciclados que antes partiram para o Sudeste em busca de novas oportunidades, segundo a SEI, tem contribuído para modificar os hábitos e costumes da cidade, abalando inclusive as suas venerandas tradições culturais. Salvador vai aos poucos se distanciando da sua cultura afro e também vai perdendo a sua criatividade musical transformando-

-se num grande dormitório dos trabalhadores industriais forâneos, que remunerados em patamares superiores aos pagos à grande massa local de peões, ditam as modas e as preferências, habilmente farejadas pelo mercado. Como diria Octávio Mangabeira a seu respeito: “Salvador é uma péssima mãe, mas uma excelente madrastra”.

Existe, é claro, um grupo seletivo de bons restaurantes típicos, mas existem muitos problemas a merecer cuidados, notadamente no que se refere à culinária típica baiana que, além de enfrentar a concorrência das outras cozinhas, chegadas com o cosmopolitismo da velha capital baiana, padece de deficiências (na qualidade dos pratos e no padrão dos serviços) que são resultantes dos estrangulamentos no suprimento de insumos, da entrada e saída no setor de pequenos empresários sem capacitação gerencial e da falta de mão-de-obra qualificada.

A pesquisa realizada pela equipe do Gecal<sup>12</sup>, em 2011, identificou uma queixa comum entre os comerciantes desse ramo de negócios quanto à baixa qualidade do fornecimento de insumos, falta de padronização e escassez dos produtos, preços altos, descontinuidade no suprimento e falta de profissionalismo. Aqueles que possuem maiores recursos importam os produtos que processam da região Sudeste, como é o caso de frutos do mar e carnes. Os de menor porte adquirem seus insumos na Bahia, em mão de intermediários que os importam do interior de estado e de outras regiões do país. O fato é que as deficiências de abastecimento constituem um elemento importante na elevação dos preços dos produtos finais.

A taxa de mortalidade dos negócios é considerável, dada à inconsistência e infidelidade da clientela, normalmente muito exigente e atraída pelo fenômeno da moda.

<sup>12</sup> Grupo de Estudos da Economia Cultural de Salvador - GECAL

O setor carece de um cadastramento rigoroso e de um programa de assistência técnica que deveria envolver os organismos de fomento da Prefeitura e do Estado.

Uma medida muito importante consistiria no estabelecimento de um selo de qualidade e um guia anual de restaurantes típicos que funcionaria como uma referência para os turistas (principalmente) e um mecanismo para estimular a busca de qualidade pelo setor.

## Referências

BRILLAT - SAVARIN, Jean-Anthelme. **Fisiologia do Gosto** – São Paulo: Cia da Letras, 2009.

BOLETIM IPEA N° 172(2010). Serviços já empregam 13 milhões de pessoas. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/.../12/.../Mailing368.htm](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/.../12/.../Mailing368.htm)>. Acesso em: 26 set 2010.

CORREA, Henrique L; CAON, Mauro. **Gestão de Serviços**. São Paulo: Atlas, 2002.

FISCHER, A. G. (1939). Production, primary, secondary and tertiary. **Economic Record**, June.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2009). Pesquisa Nacional de Serviços – PAS 2009, Rio de Janeiro: IBGE. (v. 11).

KUZNETS, S. **Crescimento Econômico Moderno**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas)

LIMEIRA, Tania Maria Vidigal. Administração das comunicações de marketing. In: DIAS, Sérgio Roberto (Coord.). **Gestão de marketing**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MASLOW, Abraham. **Motivation and Personality**. NY: Harper, 1954.

MEIRELLES, Dimária Silva e Limeira. O conceito de serviços. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1, p. 119-136 jan./mar. 2006.

MEIRELLES, Dimária Silva e Limeira. Serviços e desenvolvimento econômico: características e condicionantes. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**: ano 10, n. 17, jan. 2008.

MELO, Josimar. **Guia Josimar Melo 2009**. São Paulo: DBA, 2009.

MILES, Ian; KASTRINOS, Nikos. **Knowledge-Intensive Business Services: Users, Carriers and Sources of Innovation**. Manchester: University of Manchester, 1995.

PITTE, Jean-Robert. Nascimento e expansão dos restaurantes. In: \_\_\_\_\_. **História da alimentação**. Direção de Jean-Louis Flandrin e Massimo Montanari. Tradução de Luciano Vieira Machado e Guilherme J. F. Texeira]. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. 885p

SANTOS, Milton. **O espaço dividido**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

SPANG, Rebeca L. **A invenção do restaurante**. Tradução de nota assessoria Rebeca L. Spang. Rio de Janeiro: Record, 2003. 391p.

TEBOUL, J. A. **A era dos serviços: uma nova abordagem de gerenciamento**. São Paulo: Qualitymark, 2002.

VIDIGAL, Tania Maria. Administração das comunicações de marketing. In: DIAS, Sérgio Roberto (Coord.). **Gestão de marketing**. São Paulo: Saraiva, 2002.



# UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

Programa em Sistemas e Computação  
(Mestrado Acadêmico e Mestrado Profissional)

[www.unifacs.br](http://www.unifacs.br)  
Tel.: (71) 3273-8528

# O QUINTO CICLO DA GUERRA FISCAL E A NOVA INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA BRASILEIRA

ANDRÉ LUIZ CARDOSO COELHO<sup>1</sup>

## Resumo

A indústria automobilística tem um papel na economia como uma das principais geradoras de empregos diretos e indiretos e de encadeamentos para frente e para trás em termos de geração de mercados. O objetivo geral deste texto é apresentar a nova configuração da indústria automobilística brasileira e, para esta tarefa, fez-se necessário passar por objetivos específicos tais como apresentar uma análise histórica da indústria automobilística brasileira, principalmente na sua reestruturação recente, nos instrumentos de incorporação de novas indústrias e dos programas configurados após o regime automotivo, culminando nas características apontadas como a semente de um novo ciclo da guerra fiscal. Esse ciclo apresenta seus primeiros contornos a partir do último ano de governo Lula se intensificando através das alterações de política industriais concatenadas a partir da divulgação do Plano Brasil Maior no governo Dilma Rousseff. Em face de uma série de mudanças de mercado sofridas pela indústria automobilística nos últimos cinco anos, conclui-se que os desdobramentos em termos de resultado de um novo ciclo de guerra fiscal podem ser elencados em dez principais fatos marcantes apresentados no texto.

**Palavras-chave:** Indústria automobilística brasileira. Guerra fiscal. Reestruturação produtiva.

## Abstract

The auto industry has a role in the economy as a major generating direct and indirect jobs and forward linkages and backward in terms of generating markets, development of suppliers and parts manufacturers. The aim of this paper is to present the new configuration of the Brazilian automotive industry and for this task it was necessary to go through specific objectives such as to present a historical analysis of the Brazilian automotive industry, especially in its recent restructuring, the instruments of incorporation of new industries and programs set up after the automotive regime, culminating in the characteristics identified as the seed of a new cycle of war tax. This cycle presents his first attempts from the last year of the Lula government is stepping through the industrial policy changes concatenated from the disclosure of the Plano Brasil Maior

government Dilma Rousseff. In the face of a series of market changes experienced by the automotive industry over the past five years, it is concluded that developments in terms of the result of a new cycle of war tax may be listed in ten major milestones in the text.

**Keywords:** Brazilian automotive industry. War tax. Productive restructuring.

**JEL:** L5

## Introdução

A indústria automobilística é um setor fundamental para a dinâmica da economia mundial e para a economia brasileira. Não poderia ser diferente. Em 2010, conforme a Associação Nacional de Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA, 2011), a participação da indústria automobilística no PIB industrial do Brasil foi da ordem de 22,5%, com uma produção de 4,3 milhões de unidades e 1,5 milhões de pessoas empregadas diretamente. Em 1995, esses números eram, respectiva-

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano, Doutorando em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS-Universidade Salvador), MBA Gerenciamento de Projetos pela (FGV-RJ) e Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

mente, 13,9%, 1,6 e 1,15. Um dado representativo é a participação de 5,2% do total do PIB nacional, porém essa participação já foi maior.

Ainda segundo Anfavea (2011), o Brasil é o sexto produtor mundial de autoveículos e o quarto mercado doméstico. Há aí, nitidamente, um hiato a ser incorporado através da produção nacional e que, atualmente, é preenchido por automóveis importados.

O saldo comercial foi deficitário em 2010, de aproximadamente cinco milhões de dólares consolidando um processo que se iniciou com o primeiro déficit em 2008. Outro dado preocupante é que há uma tendência de alta. O fato marcante é que, anteriormente, se esperava justamente o contrário, que se consolidasse o quadro de superávit que ocorreu entre 2003 e 2007, num ciclo rumo ao superávit configurado a partir de 1996.

Ou seja, um ciclo de cerca de doze anos de alta se inverteu rapidamente demonstrando um novo momento da indústria automobilística brasileira, com impacto direto nas estratégias das montadoras e das políticas do governo federal, culminando, como será mostrado mais à frente, em características impulsionadoras de um novo ciclo de incentivos de instalação de novas indústrias junto aos governos dos estados, conhecida como guerra fiscal. Apresentar a nova indústria automobilística brasileira e a origem destes novos encadeamentos de uma guerra é o objetivo deste artigo.

Em termos gerais, segundo Anfavea (2011), atualmente, além de 500 unidades fabris de autopeças, o país conta com 26 fabricantes, figurando ao todo 53 unidades industriais, distribuídas em nove estados e trinta e nove municípios. A capacidade instalada total é de 4,3 milhões de veículos ano, para autoveículos e 109 mil, para máquinas agrícolas. Em 1999, o Brasil possuía 8,9 habitantes por autoveículo sendo que hoje o resultado dessa razão é de 6,9, verdadeiramente um

mercado promissor já que em boa parte do mundo desenvolvido esse índice tende a 1 (um). Esses números foram e são por si só suficientes para instigar firmas entrantes. Essas alterações fizeram o Brasil se transformar no sexto maior produtor de autoveículos do mundo, com uma participação de 3,18% da produção mundial em 2009.

A indústria automobilística “tem matriz de insumo-produto de grande profundidade, puxando toda uma rede de fornecedores, que sugere adensamento industrial.” (GUEDES, 1999, p. 1). Segundo Lins e Alves (2005, p.1),

a indústria automobilística integra a categoria de setores industriais cujo papel na modelagem da economia, em diferentes escalas, é amplo e incontestável. A expressão ‘máquina que mudou o mundo’, estampada em livro que repercutiu nos anos 90 (WOMACK; JONES; ROOS, 1992), é fórmula apropriada para referir a uma indústria que, altamente concentrada (sobretudo no tocante ao segmento de montagem de veículos), marcou todo o século XX e reverberou intensamente como feixe de numerosos e diferentes tipos de atividades.

Consoante a essas considerações, é importante seguir tecendo uma análise histórica da indústria automobilística brasileira, principalmente na sua reestruturação recente, frente aos instrumentos de captação dessas indústrias e dos programas configurados após o regime automotivo, culminando nos aceleradores de um novo ciclo da guerra fiscal.

Evolução da indústria automobilística do Brasil

A indústria automobilística internacional<sup>2</sup> até o final dos anos 1960, segundo Calandro (1991), caracterizava-se pela hegemonia das empresas norte-americanas, fato natural em face da constituição

da indústria automobilística como um oligopólio diferenciado ter lá sua origem e implantação. Nos Estados Unidos, o modelo fordista (de produção em massa) permitiu, igualmente, a expansão do mercado frente à massificação do consumo e da oferta de produtos a preços mais acessíveis. Entretanto, a capacidade de produzir quantidades elevadas de produtos induziu os Estados Unidos à busca de novos mercados. A partir da década de 1950, iniciou-se um movimento de estagnação da produção estadunidense e a emergência a taxas aceleradas de produção dos países europeus e do Japão. A participação dos Estados Unidos saiu de 85% na década de 1950 para 55% nas décadas de 1960/1970. É, contudo, na década de 1980, que se verifica a mudança mais profunda no perfil da indústria automobilística dos Estados Unidos. Esse movimento das indústrias automobilísticas centrais foi mais pronunciado a partir da década de 1970, como resposta à intensificação da concorrência e às necessidades de adaptação durante e devido as duas grandes crises do petróleo.

Essas ações foram consideradas por Calandro (1991) como sendo a retomada do crescimento econômico e dos níveis de demanda agregada através das mudanças propiciadas pela difusão da automação microeletrônica e do surgimento de novos materiais, que possibilitaram o rejuvenescimento da indústria automobilística. Após um longo período de vigência do padrão de consumo de massa, os consumidores passaram a buscar qualidade e “design” nos veículos. A necessidade de renovar, diversificar e introduzir avanços tecnológicos, puxada pela indústria japonesa forçou a incorporação de inovações tecnológicas a um sistema não taylorista de organização do trabalho. Essa nova organização foi baseada, principalmente, na prática

<sup>2</sup> Para uma discussão didática sobre a evolução histórica da indústria automobilística no mundo e, em específico, na América Latina, ver Cardoso e Covarrubias (2006).

do “*just-in-time*”<sup>3</sup>, interno e externo, e no controle de qualidade total que requer novos tipos de relações entre trabalhadores e gerentes e entre fornecedores e montadoras. A base dessas inovações tecnológicas e organizacionais era a necessidade de expressivas reduções de custo e de preços pelas empresas ocidentais que importaram essas estratégias de modernização.

Os investimentos maciços em inovações tecnológicas, ainda que em ritmo menor que o japonês, proporcionaram alterações nos processos de produção industrial das indústrias automobilísticas ocidentais, da configuração dos mercados nacionais ao contexto político e institucional de cada país. Portanto, para o processo do período seguinte, já sob a ótica da reestruturação produtiva, pode-se dizer que,

Nos anos 80, por conta do escasso dinamismo de vendas e devido à intensificação da concorrência, o movimento registrado foi de ampla reestruturação nos principais países ocidentais onde tal setor marcava presença. Isso aconteceu sob a influência do desempenho ostentado pelos fabricantes japoneses (LINS; ALVES, 2005, p.10).

Os anos 90 assistiram a um significativo reforço da reestruturação produtiva no setor automobilístico em nível mundial. Dos novos “movimentos” da produção de veículos em plena globalização são particularmente dignos de nota as mudanças protagonizadas na internacionalização exacerbada da produção industrial em vários setores, que levaram a produção às *greenfield regions*<sup>4</sup>, que “têm sido abrangentes e fortes, resultando em modificações no envolvimento dos vários tipos de atores que participam da correspondente cadeia produtiva.” (LINS; ALVES, 2005, p. 1-2).

Para Silva (2007), apresentou-se então o seguinte quadro. O Brasil tornou-se peça importante da engrenagem e passou a figurar entre os 10

maiores produtores e consumidores de automóvel do planeta. Em 2005, a participação brasileira na produção mundial de veículos chegou a 3% da indústria global, à frente da Inglaterra e Itália, sendo as seguintes em termos históricos, suas principais etapas no Brasil (SILVA, 2007, p.56-58):

- a) no começo, a indústria automobilística brasileira apenas montava carros, nada era produzido no país. Automóveis e ônibus vinham desmontados e as fábricas tinham o trabalho de juntar as partes. Uma das primeiras montadoras foi a Grassi, que desde 1908 montava carrocerias de ônibus;
- b) os dois maiores representantes da indústria americana aportaram no Brasil nessa época, a Ford, com ações empresariais no Brasil desde 1919 e a General Motors (GM) que chegou ao país em 1925. Ambas as empresas atuando como importadoras e produtoras de elementos e partes para autopeças;
- c) pouco antes da Segunda Grande Guerra, nossa indústria de autopeças não passava de pequenas fábricas de pneus, mangueiras, molas, baterias e carrocerias rudimentares de caminhões. Depois da Segunda Guerra Mundial, o Brasil tinha uma frota de automóveis envelhecida, já que as fábricas norte-americanas tinham focado toda a produção em veículos militares. Desta forma, empresas locais passaram a ter de suprir o mercado de reposição de peças, iniciando, assim, a indústria de autopeças;

- d) de 1945 a 1952, o Brasil passou a ser um importador ávido de automóveis; a inflação galopante contribuía para tornar os produtos importados mais interessantes, sendo o período em que o país gastou mais em automóveis do que em petróleo e trigo, produtos também importados; porém, para a implantação de indústria automobilística no país era necessário o investimento em maquinário, matérias-primas diversas e, principalmente, criar meios para a produção de energia, além disso, uma das medidas tomadas pelo governo foi a restrição da importação de veículos;
- e) em 1953, saiu do papel a fábrica da Volkswagen em São Paulo, assim como a Mercedes-Benz e Willys-Overland também erguiam suas fábricas em São Paulo;
- f) em 1956, Juscelino Kubitschek instituiu o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA), que iria normatizar e supervisionar a criação da indústria brasileira. A produção de automóveis necessitava de fábricas, mas se fazia necessário o suporte da rede de concessionários, de fábricas de autopeças, além de serviços complementares de infraestrutura; o cumprimento de todas essas etapas só foi possível devido às ações tomadas nos governos anteriores;
- g) o ímpeto consumista brasileiro levou, em 1964, o Brasil ao nono lugar como produtor mundial de automóveis, com 183.721 unidades;

<sup>3</sup> Na hora exata. Corresponde a modelo de produção que não se deva fazer nada antes da hora exata.

<sup>4</sup> Designação norte-americana para regiões, em geral interiores, sem (ou com pouca) tradição na indústria manufatureira, em especial na indústria automobilística (MARTIN; VEIGA, 2002, p. 19).

h) durante o começo do Plano Real<sup>5</sup>, a indústria automobilística esteve envolvida em um ambiente que priorizou a estabilidade ao crescimento; uma das soluções para não perder mercado foi a criação dos “carros populares” ou “carros 1000”, os mais baratos do mercado, preço reduzido devido a incentivos fiscais. O objetivo era atender a um público que não tinha acesso a carros novos, não encontrava concorrentes importados e, principalmente, propiciando, as empresas locais, margem necessária para a manutenção de preços competitivos em outros segmentos;

i) a partir do final dos anos 1990, a estratégia das empresas automobilísticas brasileiras se concentrou na construção de novas fábricas, mais modernas e com a intenção de competir também no Mercosul. Essas plantas são grandes complexos industriais em que diversos fornecedores de autopeças estão integrados à cadeia produtiva. As fábricas de automóveis adotaram, portanto, um sistema desverticalizado, bem diferente do adotado na década anterior, criando maior integração entre as fábricas e autopeças, fortalecendo a relação cliente-fornecedor, virtualmente funcionando como uma grande empresa.

De forma mais detalhada, segundo Costa (2008), no Brasil, o mercado nacional de fabricantes de automóveis começou a mudar em 1966. Em 1967, a Ford adquire o controle da Willys através da compra de ações da Renault e da Chrysler e a Alfa Romeo passou a controlar a Fábrica Nacional de Motores (FNM). Em 1973, a Fiat entra no mercado brasileiro e inicia a produção em 1976. Em 1979, a Fiat assume a produção da Alfa Romeo do Brasil e, em 1986, adquire o seu

controle, encerrando-se, assim, as atividades dessa última empresa no país.

Segundo Botelho (2002), até 1990, o mercado automobilístico brasileiro ainda estava fechado para as importações de veículos, o que criava uma sensação de monopólio<sup>6</sup> interno. O padrão fordista/taylorista de organização do trabalho, combinado com a ampla oferta de mão de obra e a restrição à atividade sindical por parte do Estado caracterizaram o uso intensivo da força de trabalho por parte das empresas, retardando os movimentos de modernização no setor. As empresas, apoiadas por um mercado fechado aos concorrentes externos, não se preocupavam com a qualidade ou preço dos produtos.

Conforme o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC, 2011), em 2007 o setor automotivo é um dos mais importantes do Brasil, os veículos das principais montadoras do mundo são produzidos no País onde estão instaladas 19 empresas montadoras de veículos, com 40 fábricas localizadas em 8 Estados da Federação, e a capacidade de produção total é da ordem de 3,85 milhões de veículos. Também em 2007, foi o 7º maior produtor mundial de veículos, com a produção de 2.997 mil unidades, o maior produtor mundial de ônibus urbanos e o maior produtor de caminhões da América do Sul. O setor fabricante de autopeças do Brasil é expressivo. As empresas associadas ao Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS) estão localizadas em onze estados. São 650 empresas, dentre as quais 40 são sistematistas, tendo faturamento da ordem de 35,9 bilhões de dólares.

O próprio MDIC (2012) ressalta a importância do setor automotivo

através dos seguintes números de 2007:

- a) participação de montadoras e fabricantes de autopeças no PIB brasileiro próximo de 5,4%;
- b) geração de 120,3 mil empregos diretos nas montadoras, de 217 mil empregos no segmento de autopeças;
- c) o total de empregos diretos e indiretos na cadeia automotiva é de 1,3 milhão.

## A reestruturação recente da indústria automobilística brasileira

Segundo Botelho (2002), a indústria automobilística foi um dos setores que mais se beneficiaram das políticas industriais executadas entre 1950 e 1990. A partir da década de 1990, como já mencionado, a economia brasileira passa por um processo de abertura e de reestruturação, que afetaria a indústria automobilística de forma direta.

Para Nabuco e Mendonça (2002), o crescimento do mercado interno brasileiro, a utilização de recursos naturais e humanos locais (mão-de-obra barata e relativamente qualificada), apoio governamental (benfeitorias e incentivos fiscais e financeiros) e logística de transporte seguem a linha dos fatores de atração clássicos. A reestruturação, segundo Lins e Alves (2005), foi permeada por avanços: a) tecnológicos no que concerne a produto<sup>7</sup> e de forma complementar pela introdução de métodos de organização produtiva e b) inegável reorganização espacial.

Nas áreas para onde as indústrias migram, formam-se novos aglo-

<sup>5</sup> Governo Itamar Franco (1992-1994).

<sup>6</sup> O termo mais correto seria oligopólio ao invés de monopólio em face de existir um punhado de empresas produzindo no país no período.

<sup>7</sup> Aumento do desempenho dos motores, diminuição do peso dos veículos e disseminação do uso de equipamentos eletrônicos.

merados industriais articulados à metrópole, novos ramos industriais e novas formas de produzir. Amplia-se, assim, a rede de relações capitalistas no território paulista e nacional, ainda que de forma bastante desigual. A busca de maior 'flexibilidade' por parte das empresas se traduz na necessidade de que as áreas industriais novas (ou já tradicionais, mas que apresentam forte crescimento e reestruturação) tenham uma infra-estrutura compatível com os avanços tecnológicos do final do século XX e apresentem menor regulamentação sociopolítico-ambiental (sindicatos mais fracos, incentivos fiscais, pouca fiscalização ambiental, etc.) (BOTELHO, 2002, p. 58).

Essa ótica de reestruturação centrada na década de 1990 é concomitante e resultante de um movimento que pode ser considerado "o ápice da trajetória de internacionalização da indústria." (LINS; ALVES, 2005, p.11),

Na década de 90, os resultados do setor automobilístico mostraram um grande contraste: tendência de estagnação da produção e nas vendas nos países ricos e dinamismo num punhado de países em desenvolvimento (Brasil, Coréia do Sul, México, China, Índia, países da Europa do Leste e da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ANSEA/ASEAN). Diante disso, e em virtude da maturidade alcançada pela indústria no primeiro grupo de países indicados, onde a excessiva capacidade instalada era (e é) a regra -, os fabricantes dirigiram sua atenção para os mercados dos países indicados, em movimento que se traduziu na difusão/expansão das operações das companhias líderes nesses territórios nacionais. Representando o ápice da trajetória de internacionalização da indústria automobilística, esta fase – identificada por Laigle (1998) como de efetiva globalização da produção de veículos automotores - abriga uma diversidade de estratégia no seio do oligopólio mundial de montadoras (LINS; ALVES, 2005, p.11).

Alguns dos países beneficiados, como Argentina e Brasil, primei-

ramente receberam as indústrias num regime de especialização da produção<sup>8</sup> para o Mercosul. Apesar do maior mercado e dinamismo da economia brasileira, a Argentina estava em melhores condições, pois seu Regime Automotivo foi editado primeiro, em 1991 – apesar de boa parte da produção ser destinada ao Brasil. Na sequência, após a edição dos Regimes Automotivos Brasileiros e da crise Argentina dos anos 2000, a tendência de divisão se reverteu com boa parte das operações migrando da Argentina para o Brasil.

De toda maneira, de uma forma geral, as novas condições afetam de modo particular a divisão do trabalho entre plantas de montagem e de autopeças localizadas no Brasil e na Argentina. (LAPLANE; SARTI, 2000, p. 12). Com efeito, manchete do jornal Gazeta Mercantil anunciava, em 21/5/2001, que 'montadoras trocam a Argentina pelo Brasil' (PFEIFER, 2001, p. C-1), em processo que chegou a adquirir os contornos de crises regionais no país vizinho (ADACHI, 2000). Saliente-se que essas questões, envolvendo divisão espacial do trabalho e vínculos de complementaridade tanto nas linhas de produção de veículos quanto, antes de tudo, nas redes de fornecimento de peças e componentes em escala de Cone Sul, remetem às dimensões das cadeias mercantis globais relativas às *estruturas de insumo-produto*, ligadas às cadeias de valor agregado, e à *territorialidade*, que capta a configuração espacial das estruturas de produção e distribuição (LINS; ALVES, p. 18-19, 2005).

O processo de reestruturação da indústria automobilística brasileira, sob a ótica externa primária, provavelmente começou nos centros deci-

sórios das multinacionais do setor. Algumas sugestões apresentadas abaixo podem reforçar essa ideia,

Por meio desse instrumento, os benefícios às montadoras somaram-se à relativa estabilidade econômica do Plano Real, à liberação dos fluxos de capital, à política de proteção e também aos incentivos das unidades subnacionais. Só no período de 1995 a 1998, as empresas do setor investiram, em diferentes estados da União, cerca de US\$ 10,683 bilhões. A potencialidade do mercado provavelmente foi considerada, pois a relação entre o número de habitantes por carro demonstrava uma possibilidade significativa de crescimento (ARBIX, 2001, p.268-285). De acordo com os dados apresentados pela Anfavea (Tabela 2), a possibilidade de crescimento do mercado interno estava expressa na relação de 8,8 habitantes por automóvel, embora essa relação viesse declinando nos últimos 20 anos, conforme demonstra a tabela. Embora esses dados possam ser questionáveis, em razão da concentração de renda no Brasil, esse mercado não evidenciava sinais de saturação em comparação com o mercado mundial, no qual a relação de habitantes por carro seria de 1,3 nos EUA, 1,6 na Itália e 1,8 no Japão (OLIVEIRA, 2003, p. 129).

Sob a ótica interna e secundária, a reestruturação iniciada no Governo Fernando Henrique Cardoso começou com a criação do regime automotivo. Essas mudanças (reestruturadas produtivas) no território brasileiro, facilitadas pelo Regime Automotivo Brasileiro (RAB), afetaram o movimento das indústrias automobilísticas em termos primeiramente de volumes de investimentos, em termos geográficos, em termos abrangentemente quantitati-

<sup>8</sup> "Esses investimentos seguem a tendência de especializar a Argentina na produção de veículos médios e grandes, envolvendo uma escala menor de produção. No Brasil, os investimentos caberiam aos veículos de menor tamanho, sendo produzidos os modelos mundiais e populares. No caso da Argentina, devido às sucessivas crises econômicas ocorridas durante os anos 2000 e 2001, as empresas automobilísticas estão transferindo parte da produção para o Brasil." (NABUCO; MENDONÇA, 2002, p. 53).

vos e em termos diferenciadamente qualitativos. Portanto, uma evidência empírica é que,

Investimentos de vulto na produção automobilística foram percebidos principalmente a partir de meados da década de 1990, quando o patamar de gastos passou a representar mais ou menos o dobro do que se registrou na primeira metade daquela década e cerca de três vezes (dependendo do ano, até quatro vezes) o nível alcançado nos anos 80 (Tabela 2). As inversões efetuadas participaram com destaque dos fluxos de investimentos diretos estrangeiros que se dirigiram ao Brasil nesse período (LAPLANE; SARTI, 1997). A consequência foi uma multiplicação de plantas, ampliando significativamente o rol de fabricantes em operação no país (devendo-se destacar a vinda de vários asiáticos e de novos europeus), no bojo de uma difusão espacial da capacidade produtiva, quer dos fabricantes de autopeças (LINS; ALVES, 2005, p.15-16).

Conforme Pinheiro e Motta (2001), o Regime Automotivo<sup>9</sup> foi instituído pela Medida Provisória n° 1.024/95 e, após inúmeras reedições, foi convertido na Lei n° 9.449, de 14 de março de 1997. Mediante a oferta de benefícios e incentivos fiscais às *newcomers*, o governo objetivava ampliar e modernizar a capacidade instalada para, no momento subsequente, alavancar as exportações e fazer do setor um instrumento de captação de recursos externos. Uma consequência imediata, mediante as explicações de Pinheiro e Mota (2001) - ao equiparar, para fins de isenção do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), os produtos nacionais aos importados - é que o RAB fez colidir os interesses das montadoras e dos seus *followers* com os da indústria nacional de autopeças.

Seguindo o modelo de formulação de política, após a declaração da política, foram estabelecidos os seus objetivos, e, dentre os objetivos e metas explicitados constam: "atrair investimentos para o setor e estimu-

lar a exportação de autoveículos e autopeças [...] aumentar a produção de autoveículos de 1,8 milhões para 2,5 milhões até o ano 2000." (PINHEIRO; MOTTA, 2001, p. 2).

Além desses números buscou-se o adensamento da matriz insumo-produto esperado pela implantação de grandes indústrias (indústria motriz) que puxam redes de fornecedores, segundo Guedes (1999), existiam as intenções da provável integração com as indústrias pré-existentes, de efeitos de alteração da logística de distribuição e de cada um dos vetores dos fatores locais que normalmente não são considerados nas análises de viabilidade dos projetos. Entretanto, os fatores políticos, podem alterar acentuadamente esse processo decisório quase-técnico<sup>10</sup>. Seguindo essa linha, no primeiro momento do Regime Automotivo Brasileiro, que colocava em pé de suposta igualdade de condições todos os Estados da Federação, as indústrias automotivas se instalaram na poligonal<sup>11</sup> rica e plenamente industrializada do país. Nesse período, ainda não existiam interferências de políticas regionais tão pronunciadas.

Segundo Pinheiro e Mota (2001), a forte concentração do setor - ainda hoje mantida na região sudeste, especificamente São Paulo e Minas Gerais - provocou a reação da comunidade política, sobretudo do Legislativo Federal e dos governadores dos demais estados, em especial os do nordeste,

que viam na Medida Provisória (MP) mais um instrumento com efeito concentrador, agravado pelo fato de a região mais desenvolvida do país ser novamente subsidiada pelas demais. Este embate explica o tempo decorrido entre a primeira edição da MP e a sua conversão em Lei, bem como o fato de, em dezembro de 1996, ter sido editada uma nova MP, a de n° 1.532, instituindo o chamado Regime Automotivo Especial (RAE), que conferia benefícios especiais e adicionais às *newcomers* que se estabelecessem nos estados das regiões centro-oeste, norte e nordeste.

Merece ser esclarecido, segundo Arbix (2002), que, desde então, o RAB passou a ser veiculado também como uma política pública voltada para a desconcentração regional que, em boa medida, procurou não se concentrar visivelmente em São Paulo. Até 1995, a indústria automobilística concentrada em São Paulo, correspondia a 73% do total das unidades instaladas no país.

Diferentemente, após 1995, a maior parcela dos novos investimentos nesse setor industrial ocorre em outros estados, particularmente no centro-sul (MOTIM; FIRKOWSKI; ARAÚJO, 2002).

Muitas das estratégias de produção e reprodução do capital passaram por transformações nas últimas décadas do século XX. Essas transformações, por sua vez, afetaram a organização do espaço da indústria

<sup>9</sup> As Leis Ordinárias sucederam os demais textos que viriam a operacionalizar e a dinamizar o Regime Automotivo Brasileiro (RAB): duas outras Medidas Provisórias (MP), três Decretos, três Portarias Interministeriais e uma Portaria Ministerial, todos de natureza eminentemente fiscal-tributária, o que justifica o seu enquadramento na categoria das políticas indutoras (de atração) através da concessão de estímulos fiscais e creditícios. A avaliação do Governo Federal destaca, com base nos dados até dezembro de 1997, a adesão de 165 empresas e compromissos de investimentos, até 1999, de US\$ 19,9 bilhões (MDIC, 1999 apud PINHEIRO; MOTTA, 2001).

<sup>10</sup> O quase-técnico aqui está colocado tendo em vista às análises de viabilidade econômico-financeira estudadas em cursos de MBA só cobrirem o aspecto econômico-financeiro das análises, existindo diversos outros fatores impactantes nas análises de viabilidade como os fatores políticos, a racionalidade limitada dos gestores nas análises de viabilidade.

<sup>11</sup> Segundo os estudos de Azzoni (1985), existe uma poligonal de riqueza (ou de grupos de ilhas de prosperidade) que vai de Montes Claros até a Região Metropolitana de Porto Alegre.

e a localização dos empreendimentos industriais no território mundial e também no Brasil (BOTELHO, 2002, p. 55).

Para se ter uma ideia mais consolidada do que se está falando, o novo mapa da indústria automobilística no Brasil passa a ser o seguinte,

[...] das 23 novas indústrias de autoveículos implantadas no Brasil e/ou em implantação a partir do ano de 1996, segundo a Anfavea (1999), apenas 21%, ou cinco unidades, tinham como localização definida o Estado de São Paulo, o que aponta para uma mudança no padrão locacional da indústria automobilística brasileira e para a emergência de novos centros produtivos. Tal é o caso do Paraná, cuja participação antes de 1995 era ínfima, contando com um estabelecimento do setor e que após 1996 passa a responder por 30% dos novos investimentos; seguido por Minas Gerais, com 9,5%, além das implantações na Bahia, em Goiás, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul (MOTIM; FIRKOWSKI; ARAÚJO, 2002, p. 374).

Uma outra evidência empírica sob as óticas geográfica e quantitativa da reestruturação é que,

Entre 1994 e 1999, o Paraná canalizou 1/3 dos investimentos em novas montadoras, seguido de longe por Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul, com 19%, 18% e 10%, pela ordem um processo que afetou a geografia da indústria, ainda que São Paulo tenha abrigado 45% dos investimentos gerais, quer dizer, sem implicar em novas plantas (SANTOS; PINHÃO, 2000). Desse modo, segundo a ANFAVEA (2004) ao final de 2003 a indústria automobilística brasileira apresentava um aparato instalado capaz de produzir mais de 3 milhões de veículos e cerca de 86 mil máquinas agrícolas automotizes por ano, um potencial sustentado por 48 unidades distribuídas em 7 estados e 27 municípios; vale sublinhar que quase metade dessas unidades foi inaugurada entre 1996 e 2002 (LINS; ALVES, 2005, p. 15-16).

As alterações qualitativas realmente importantes são a supressão do volume de emprego nesse setor e a posição subordinada da indústria de autopeças nacional enquanto ator que está ficando de fora do grande ato do cenário da indústria automobilística. Quanto ao volume de empregos,

A inegável expansão dessa indústria no Brasil espelha tendências que se desenharam na cadeia automotiva nos anos 90, período em que, como já salientado, diversos mercados emergentes capturaram as atenções dos integrantes do oligopólio mundial de montadoras. De fato, em sintonia com a dinâmica internacional, a produtividade no Brasil – aqui assimilada ao número de veículos fabricados por trabalhador empregado – apresentou incremento digno de nota: para 1991, as estatísticas da ANFAVEA (2004) mostram uma relação de 8,8 veículos por empregado; para 2003, o número correspondente é 23,1. Entretanto, na base disso encontra-se não só uma orientação ascendente nas quantidades produzidas: o contingente empregado foi reduzido de quase 30% entre esses dois anos (LINS; ALVES, 2005, p. 17).

Quanto ao posicionamento do setor de autopeças nacional,

Para os fabricantes de autopeças brasileiros, especificamente, a brutal intensificação da concorrência nos anos 90 representou fortes pressões no sentido da reestruturação. A abertura comercial, caudatária da redução das alíquotas de importação e da política de câmbio do Plano Real, obrigou o setor a incorporar os padrões internacionais de preço e qualidade e resultou no desaparecimento de muitas empresas com menores possibilidades competitivas (POSTHUMA, 1997). Ao mesmo tempo, e em função disso, um novo perfil produtivo foi gradativamente delineado, ao ritmo da introdução de inovações organizacionais e da disseminação de programas de qualidade, acompanhadas da redução de custos. As políticas de compras das montadoras e o novo quadro de relações que estas defi-

niram com os seus fornecedores em escala mundial, transferindo-lhes funções cruciais e implementando esquemas de *global sourcing* e *following sourcing*, tiveram grande importância na transformação do segmento de autopeças brasileiro (SANTOS; COSTA, 1996). Isso mostrou-se acoplado a uma espécie de ‘corrida’ de grandes fornecedores para o país, inclusive por meio de fusões e aquisições – implicando empresas estrangeiras de porte multinacional (WHEATLEY, 1998) –, que resultou em considerável alteração da estrutura patrimonial do segmento (RODRIGUES, 1999). Tal conjunto de processos representou, segundo Haguenaer et al. (2001), a mais importante mudança estrutural registrada na indústria automobilística brasileira no período recente. A transformação no perfil patrimonial, dando origem a um quadro diferente daquele estudado por Lee e Cason (1994) no início dos anos 90, encontra-se refletida na Tabela 5, que compara informações para 1993 e 2003 e mostra que, entre esses dois anos, cresceu o grupo de países perfilados como fontes dos capitais envolvidos na produção brasileira de autopeças (LINS; ALVES, 2005, p. 19).

Esse modelo reflete a realidade prática da subordinação teórica das empresas de autopeças, em suas diferentes escalas de governança - antecipando as explicações das frustrações das expectativas de integração das indústrias locais em que ocorreu a instalação das montadoras no novo modelo de reestruturação - que tem se integrado no seguinte modelo de subordinação,

[...] houve redução do número de fornecedores diretos para as montadoras – cada uma passou a ter as suas atividades escoradas por um grupo restrito de fornecedores de primeira linha altamente capazes e competentes –, junto com o estabelecimento de relações mais duráveis entre os dois grupos de agentes, o que representa para as montadoras uma diminuição nos custos de administração e coordenação do sistema como um todo e, para o segmento de autopeças e componentes (tradicionalmente fragmen-

tado), uma crescente concentração, acompanhada de movimentos de integração vertical (LINS; ALVES, 2005, p. 19).

As quantidades produzidas também se alteraram de forma qualitativa. A importância da reestruturação produtiva da indústria automobilística brasileira ocorrida no decênio anterior pode ser observada comparando a década de 1990 com os dias atuais.

Arbix e Rodríguez-Pose (1999 apud PINHEIRO; MOTTA, 2001) assinalam que, a partir de 1996, 16 grandes montadoras, 150 empresas de autopeças, e 29 firmas de outros setores produtivos aderiram ao Regime. Em que pese a sua curta existência, ou até por isto, as avaliações dos resultados do RAB são controversas e destacam a “guerra fiscal” que teve início entre os estados mais ricos da Federação vista a seguir.

## A guerra fiscal

Com a alteração para o RAE, outros estados puderam se colocar em pé de igualdade com os do centro-sul do país, como foi o caso da Bahia<sup>12</sup> durante o processo de desistência do Rio Grande do Sul, na disputa pela nova planta da Ford, em que pese diferenças consideráveis tanto na qualidade de capital humano, no custo de capital e infraestrutura, sendo importante a seguinte advertência,

O problema das respostas dos Estados da Federação na legítima disputa por investimentos diretos é que elas resultam na falsificação das vantagens locacionais das indústrias atraídas. Esse fato carrega enorme grau de distorções econômicas futuras e prováveis decepções não apenas quanto às verdadeiras vantagens comparativas da economia brasileira no mundo globalizado, mas também de nossas economias regionais (GUEDES, 1999, p. 1).

Segundo Pinheiro e Motta (2001), o que era inicialmente uma reação

dos estados localizados no sul/sudeste contra os incentivos adicionais (Lei nº 9.440/97) oferecidos pelo Governo Federal às regiões norte, nordeste, e centro-oeste, transformou-se em uma ‘guerra’<sup>13</sup> entre os primeiros, cujas armas eram estímulos crescentes, cumulativos e diferenciados para atrair não só as montadoras, como as respectivas cadeias de fornecedores. A título de exemplo, a planta da GM, em Gravataí, no Rio Grande do Sul, foi ‘disputada’ por 12 estados, e a Ford, também no Rio Grande do Sul, por 150 municipalidades e acabou indo para o município de Camaçari, no estado da Bahia.

Embora as negociações entre as montadoras e os Estados tenham assumido formas distintas, os principais acordos apresentaram-se como variações em torno de um mesmo tema. Em contrapartida ao estabelecimento de uma nova planta automotiva em seu território, o Estado e a cidade escolhidos ofereceram uma série de incentivos que incluem, invariavelmente, os seguintes pontos:

1) Doação de terrenos para a instalação das plantas ou de grande parte dele; 2) Fornecimento de infraestrutura necessária para a preparação da área. Isso inclui, em geral, a infraestrutura viária e logística, mas abrange também, em vários casos, ligações ferroviárias e desenvolvimento de terminais portuários; 3) Isenção de impostos estaduais e locais por períodos não inferior a dez anos. O mesmo vale para taxas locais. Em vários casos, o acordo inclui a isenção de impostos

na importação de peças e veículos; 4) Concessão de empréstimos pelo Estado (por meio de órgãos ou bancos estaduais) a taxas muito inferiores às do mercado; 5) Uma série de cauções e garantias estatais, financeiras e legais; 6) Uma série de benefícios adicionais, que variam de acordo para acordo, envolvendo desde fornecimento de transporte público aos trabalhadores e creches para seus filhos a diversas medidas ambientais. Algumas condições variavam de acordo com o poder de barganha de cada empresa e de cada Estado. Mas os termos dos protocolos favoreceram inevitavelmente as empresas [...] (ARBIX, 2002, p. 116).

Arbix e Rodríguez-Pose (1999) sugerem que essa guerra teria surgido também pelo distanciamento do Governo Federal na definição de políticas industriais regionais. Para Pinheiro e Motta (2001), semelhante posicionamento manifestado noutros analistas assinala que ocorreu uma ausência de políticas públicas complementares (qualificação profissional, infraestrutura, etc.), e não identificam o RAB sequer como uma efetiva política industrial. Para eles, o RAB foi, antes de tudo, uma resposta ao seu equivalente argentino (instituído em 1991) e que, na sua ausência, o país teria perdido competitividade na disputa pelos investimentos internacionais.

Em verdade o RAB contabiliza expressivos resultados, tendo integrado o país na rota da globalização automotiva. Uma dimensão sempre

<sup>12</sup> Segundo o autor, o erro da época era duplo, “falsificamos vantagens comparativas e locacionais. É como se nos obrigassem a comprar um Ford baiano e a passar o Carnaval em Porto Alegre.” (GUEDES, 1999, p.1).

<sup>13</sup> O regime automotivo “acabou provocando também uma guerra fiscal entre os Estados. Dessa forma, Paraná e Rio Grande do Sul ganharam novas fábricas. Posteriormente, o governo criou o chamado regime automotivo especial para Norte, Nordeste e Centro-Oeste, levando montadoras também para Bahia e Goiás. Hoje, o Brasil tem 25 fábricas de veículos, que, juntas, vão alcançar a produção de 3.640 milhões de unidades. Esse total equivale o dobro do que foi produzido em 2003.” (OLMOS, 2010, p. b7).

<sup>14</sup> Segundo Firkowski (2005), esse termo utilizado por Azzoni (1985, p. 22) que identifica a não ocorrência do processo de reversão da industrialização de São Paulo a partir do final da década de 1970 num espraçamento da força produtiva sem que esta área mais industrializada mantenha o seu poder de comando do processo de industrialização do país.

ressaltada é o vulto dos investimentos aplicados em modernização ou acréscimo na capacidade instalada. Entretanto sua desconcentração concentrada<sup>14</sup> agudizou ainda mais as diferenças regionais brasileiras.

O Ministro Dornelles justificara os incentivos concedidos à indústria automotiva nestes termos: “se não tivéssemos criado esses incentivos, os investimentos não iriam para essas regiões.” (FERREIRA; NETTO, 1997 apud PINHEIRO; MOTTA, 2001, p. 109). E mais:

As cifras variam conforme a fonte. Algumas, provavelmente, consideram somente a parte comprometida pela montadora, outras incluem os fornecedores localizados no condomínio, e é provável que outras considerem as estimativas dos dispêndios públicos diretamente envolvidos no projeto (PINHEIRO; MOTTA, 2001, p. 4).

Ademais, os fatos acima autorizam as seguintes reflexões críticas formuladas por Pinheiro e Motta (2001):

- s) ao eleger um setor para gerar excedentes na Balança Comercial e que, conforme seu próprio diagnóstico apresenta grandes deficiências competitivas, o governo se obrigou, para o êxito do seu próprio empreendimento, a financiar a modernização de um setor cujo centro estratégico e decisório está situado fora dos limites nacionais;
- b) conforme já mencionado, o RAB não foi originalmente concebido como uma política de descentralização do eixo econômico do país, apesar de a redução das desigualdades regionais se constituir em um dos objetivos gravados na Constituição, portanto permanente. Todavia, acabou por promovê-la no sentido inverso ao pretendido, isto é, ao invés de os investimentos fluírem

para as regiões norte, nordeste e centro-oeste, o movimento foi, predominantemente, rumo ao sul, posto que “vitoriosos” os seus governantes na oferta de benefícios. Apenas as coreanas Asia e Hyundai e a japonesa Mitsubishi planejaram investimentos fora do eixo sul/sudeste do país e o fato de a Ford ter transferido o seu projeto para a Bahia não pode ser atribuído ao estímulo conferido pelo RAB à descentralização industrial;

- c) finalmente, a institucionalização e a cronologia do RAB falam por si mesmos; uma efetiva política industrial, resultado de um diagnóstico e em resposta às demandas locais, não teria sido implementada através de uma Medida Provisória e, tampouco, reeditada e modificada inúmeras vezes até ser convertida em lei.

Arbix (apud OLIVEIRA, 2003) expõe uma visão crítica colocando em questionamento os resultados do regime automotivo brasileiro, pois a forma como foi concebido levou a uma acirrada competição econômica entre estados e municípios, o que representa um gigantesco desperdício de recursos públicos em função da guerra fiscal:

Nossa hipótese central é a de que a abertura da economia brasileira e a perda estruturante do Estado deflagraram um processo de competição territorial marcado pelo desperdício, na medida em que os possíveis ganhos em bem-estar seriam neutralizados pelos custos diretos e indiretos de atração dos novos investimentos. Esse processo, semelhante a um leilão de ofertas, difundido pela mídia como *guerra fiscal*, ao mesmo tempo em que está possibilitando a construção de novas fábricas em algumas regiões (*greenfields*), descentralizando a produção automobilística, está gerando o encolhimento – ou mesmo o fechamento – de unidades produtivas em outros Estados (*brownfields*),

acompanhado de desemprego e de uma diminuição na atividade econômica (ARBIX, 2001 apud OLIVEIRA, 2003, p.274).

Segundo Pinheiro e Motta (2001), em que pese a importância histórica e o efeito multiplicador sobre os demais setores da economia, sempre utilizado como argumento para concessão de benefícios para o setor automotivo, com relação ao Regime Automotivo Brasileiro, a mais recente intervenção do governo no setor, verifica-se que:

- a) *strictu Sensu*, sequer pode ser considerado uma política pública para a modernização, pois não encerra a característica sistêmica que articula e coordena os demais setores, regiões e níveis de governo necessários para assegurar a efetividade, a eficiência, e a eficácia das iniciativas governamentais;
- b) em praticamente todas as cláusulas, num total de 30, constam expressões do tipo: o Estado implantará [...] introduzirá [...] providenciará [...] envidará seus melhores esforços [...] concederá [...] viabilizará [...] estenderá [...] promoverá, evidenciando compromissos unilaterais do Estado. Não há, por exemplo, no Termo, cláusula que assegure ou confira prerrogativa diferenciada, mínima que seja, à participação do setor produtivo local na cadeia de suprimentos da montadora, e tampouco da comunidade techno-científica local;
- c) destarte, em que pese a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e a “criação de polos de alta tecnologia” terem sido arrolados como justificativas na etapa inicial do planejamento do setor público, na etapa subsequente - a da implementação-, estes objetivos não foram acompanhados

dos programas e projetos específicos destinados aos fins pretendidos.

Então, nesse momento, o Estado ressurgiu, ironicamente, de novo das cinzas, para recompor a base competitiva do capital internacional. É frágil, entretanto, o argumento disseminado sobre a geração de tecnologias e avanços técnicos a serem possibilitados pelas novas fábricas. “A maioria das novas fábricas foram concebidas para operar como montadoras, exatamente de modo a evitar os altos custos de P&D. Certamente, o desenvolvimento de novas tecnologias ocorrerá em outras regiões do mundo para, então, serem aplicadas ao Brasil.” (ARBIX; RODRÍGUES-POSE, 1999, p. 21 apud PINHEIRO; MOTTA, 2001, p. 7).

Segundo Botelho (2002), as motivações dos empresários, nacionais ou estrangeiros, para efetuarem a migração industrial foram: a redução de custos (mão-de-obra barata, principalmente), os incentivos fiscais (redução ou parcelamento de impostos), a doação de terrenos, a produção de uma infraestrutura que possibilite a rápida comunicação com os centros metropolitanos nacionais e internacionais e a maior liberdade para a flexibilização das relações socioeconômicas e espaciais (como menor grau de sindicalização dos trabalhadores nas novas áreas industriais, maior liberdade de poluir, construção de plantas já adaptadas aos novos métodos de produção industrial etc.). Observa-se, ao longo desse processo, a deterioração do mercado de trabalho e uma complexidade crescente nas relações trabalhistas, em prejuízo da classe trabalhadora.

O principal resultado da guerra fiscal, ao longo da década de 1990, teria sido um movimento de reconcentração da economia brasileira em direção ao centro-sul do país, pois, a longo prazo, a generalização do conflito fiscal fez com que os ganhos iniciais dos estados mais

pobres desaparecessem, já que as áreas mais ricas contam com uma infraestrutura que melhor atende aos interesses das indústrias (BOTELHO, 2002, p.57).

Segundo Botelho (2002), temos hoje, para além das fronteiras do Estado de São Paulo, a constituição de uma região industrial ampliada, formada a partir da desconcentração industrial ocorrida recentemente e que articula sub-regiões de Minas Gerais e São Paulo com os estados sulinos e com o Rio de Janeiro.

Os resultados foram tão significativos que, em 2004, conforme Anfavea (2012), para sentir o peso dos números absolutos, a produção total de veículos foi de 2.317.227 sendo 136.096 de comerciais pesados, 318.351 de comerciais leves e 1.862.780 de automóveis de passeio e uso misto. Para 1999, os números foram, respectivamente, 1.356.714, 70.211, 176.994 e 1.109.509 ano seguinte ao início da operação da Renault do Paraná - estado pioneiro na guerra fiscal da indústria automobilística.

Em que pese todas as considerações colhidas sobre a Guerra Fiscal, um arcabouço conceitual consistente é o apresentado em Arbix (2002):

Num curto espaço de tempo, os incentivos evoluíram significativamente. Localizamos nessa evolução quatro fases distintas, marcadas por um volume crescente de recursos públicos envolvidos, em nível municipal e estadual e federal. O primeiro momento, aberto pela edição do Novo Regime Automotivo [...] Os lances do Paraná mal se diferenciavam da prática disseminada pelo país de oferecer incentivos locais para favorecer o deslocamento industrial. Nesse primeiro estágio se encontram as instalações em Rezende (RJ) e São Carlos pela Volks [...] Juiz de Fora, com a então Mercedes-Benz [...] num segundo momento, as ofertas do Estado do Paraná quebraram significativamente os níveis do

patamar anterior e passaram a dominar a guerra fiscal conseguindo atrair Renault, VW-Audi e Chrysler, além de uma nova fábrica de motores da Chrysler/BMW. [...] o terceiro formato [...] A GM, que não via o Rio Grande do Sul como um de suas prioridades, passou a demonstrar seu interesse após a oferta [...] disponível de US\$ 310 milhões para a empresa a título de capital de giro e infra-estrutura. [...] A quarta fase seria aberta exatamente pelo desdobramento dos conflitos no Rio Grande do Sul. Desta vez, a canibalização de um Estado da Federação por outro realçaria as características perversas da guerra fiscal. [...] o governador da Bahia (PFL) iniciara uma intensa ofensiva para atrair a montadora americana<sup>15</sup> [...] um novo conjunto de ofertas seria articulado, envolvendo, desta vez, não só recursos públicos estaduais, mas também federais. Para que isso ocorresse, a Ford teria que assinar o Novo Regime Automotivo Especial para o Nordeste, Norte e Centro-Oeste (ARBIX, 2002, p. 17, grifos nossos).

É a partir deste quadro geral dinamizado na década de 1990 e nos anos 2000 que se consolidou a marcante reestruturação produtiva da indústria automobilística, dentre outras ações em diversos setores e mercados. A seguir, são apresentados os primeiros momentos de um possível quinto ciclo de incentivos, que vão bem além dos incentivos fiscais.

### O quinto ciclo

Como tratado acima, Arbix (2002) divide a guerra fiscal em “quatro ciclos”; é a partir desse conceito que se estruturam os fundamentos do que pode ser considerado o início do quinto ciclo da guerra fiscal no Brasil.

O mercado de automóveis no Brasil se modificou. Parte da população brasileira – um montante próximo ao tamanho da população da Espanha – emergiu com o crescimento um pouco mais significativo da economia durante o governo

<sup>15</sup> Ford que passou a ser denominado de Complexo Industrial Ford Nordeste.

Lula, em especial a partir de 2005, apresentando um acirramento no biênio 2007/2008. Os recentes motores principais foram, além do câmbio favorável às importações, as políticas de renda e de crédito, ambas financiadas pela variação positiva do preço das *commodities* agropecuárias e minerais que culminaram na valorização, concomitantemente, absoluta e relativa do trabalho simples frente ao trabalho complexo. No rastro desse modelo, veio uma alteração no padrão de consumo de automóveis pelos brasileiros<sup>16</sup>.

A mudança foi horizontalizada, ou seja, uma massa de consumidores com acesso a um crédito maior e com possibilidade de esticar o financiamento por mais tempo gerou uma demanda crescente por carros com um maior custo benefício em termos de tecnologia, *design*, acessórios e equipamentos de segurança, ou seja, o brasileiro ficou mais exigente. Na base, houve uma explosão no acesso ao primeiro veículo, usado ou novo; já nas camadas de maior renda a exigência se amplificou, e o diferencial de valor agregado entre os carros de classe mundial e os carros populares diminuiu, assim como o respectivo diferencial de preços.

As principais características associadas às novas instalações da indústria automobilística – que poderiam ser consideradas como itens que compõem um novo ciclo da indústria automotiva – serão puxadas pelas frentes tratadas a seguir.

O início do novo ciclo foi **a) a expansão da base de veículos de pequeno porte**<sup>17</sup> que **b) impulsionou o mercado de novos pela possibilidade da compra do veículo usado**. De forma direta foi o crescimento do mercado de usados, impulsionado pelo aumento da renda do trabalho simples, que catapultou a compra de veículos novos.

A “regra de dedo” do mercado é formulada nos seguintes termos: para se vender cada veículo novo é necessário demanda para compra de outros três usados, respectivamente.

É que a principal fonte de pagamento da entrada para a compra do veículo novo é a entrega do usado. Além do mais as concessionárias recebem este carro usado e o revendem por um preço maior, com isso amortizam parte do risco de crédito. A compra de veículos novos pela população foi facilitada também pela **c) ampliação da entrada de automóveis importados completos**<sup>18</sup> a preços acessíveis.

Este processo forçou uma **d) reestruturação da produção nacional rumo a veículos de maior custo benefício para os consumidores**, como tentativa de fazer frente aos produtos importados. A resposta dos importados foi trazer veículos em duas etapas: a primeira foi importar veículos de baixíssimo preço para a população de renda mais baixa e do outro lado os melhores veículos do mercado internacional para o público de alta renda; e, na segunda etapa, os veículos importados ajudaram a completar todas as gradações de preços próximas a uma faixa que vai de R\$ 20 mil até a casa dos veículos de R\$ 250 mil, reforçando também o aumento da concorrência e a diversidade de opções por faixa de preço.

Hoje existem no mercado veículos de quase todos os preços e quase

todas as qualidades para quase todos os gostos. O resultado foi enterrar a política das concessionárias e montadoras de extrapolar os preços dos veículos através da oferta dos “opcionais”, que passaram a ser incorporados aos veículos como itens de série. A indústria automobilística brasileira não estava preparada para uma mudança desta magnitude que para ser enfrentada requer investimentos inclusive em ativos fixos, ajustes de produtividade e alteração da racionalidade da estratégia de lançamentos e indolência programada<sup>19</sup>.

A cobrança sobre o executivo se ampliou e em agosto de 2011, quando foi emplacada a polêmica medida do Plano Brasil Maior<sup>20</sup>, **e) marcada pela alteração do IPI para veículos importados**<sup>21</sup>. A medida foi bastante peculiar, pois o governo sofreu pressão para “socorrer os empregos da indústria automobilística brasileira”<sup>22</sup> que estavam sendo pressionados pela importação maciça de veículos, principalmente do leste asiático, com maior competitividade.

A resposta do governo pareceu, para os leigos, ser uma acolhida à mesma “indústria automobilística brasileira”. Entretanto, elevando os impostos para importados, o gover-

<sup>16</sup> Reedição do RAB e RAE com a decisão de instalação da Fiat em Pernambuco no apagar das luzes do governo Lula.

<sup>17</sup> Essa expansão foi realizada com a oferta de veículos importados, principalmente da China.

<sup>18</sup> Com acessórios que antes eram considerados opcionais - como proteção do cârter, tapetes, pintura metálica, *air-bag*, direção hidráulica, sensor de estacionamento, vidro ar e trava automática, etc - passaram a ser vendidos como itens de série padrões para alguns importados a exemplo da “série J” da montadora chinesa Jac Motors.

<sup>19</sup> Desde as intervenções de Alfred Sloan, lendário presidente da GM, os veículos tem sua validade programada, gerando a necessidade dos compradores trocarem seus veículos em períodos cada vez mais curtos. Estima-se que o ciclo de vida de um carro produzido no Brasil seja no máximo de 10 anos.

<sup>20</sup> Para detalhes gerais do programa acesse o site oficial do Plano Brasil Maior (MDIC, 2012).

<sup>21</sup> “A medida faz parte da reformulação do regime automotivo brasileiro, em curso desde o mês de setembro, quando o governo elevou em até 30% o IPI sobre carros importados. Com exceção dos automóveis produzidos no México e nos países que compõem o Mercosul, os demais veículos vindos do exterior receberão o novo imposto a partir de amanhã.” (GOVERNO..., 2011, p. 1).

<sup>22</sup> Nome peculiar para uma série de montadoras de capital externo de diversas nacionalidades e com processo decisório controlado pelos países de origem. São divididas basicamente, na sua maioria, em Chinesas, Japonesas e Coreanas (as da Ásia), Alemãs, Inglesas e Francesas (as Europeias) e Estadunidenses.

“  
*Outras empresas também foram atingidas, as que já tinham recursos captados e as que possuíam protocolos assinados, alcançando inclusive as que possuíam seus respectivos projetos de análise de viabilidade concluídos.*  
”

no interveio não só no processo de decisão de instalação de empresas que só exportavam e não produziam no mercado nacional, mas também nas que aqui produziam. A essas empresas que não produziam no território brasileiro e nos países com que o Brasil possui acordos automobilísticos, ficou a decisão entre deixar de exportar para o Brasil ou de exportar com uma taxa de risco de comércio exterior mais alta, já que o Plano Brasil Maior aumentou em termos de tecnologia e pessoal a fiscalização dos portos brasileiros<sup>23</sup> inibindo ainda mais os “desvios”. Uma terceira alternativa foi a de **f) se instalar no país** e se beneficiar da proteção dos importados para, aqui dentro, competir num mercado com, cada vez, mais marcas e, principalmente, mais consumidores.

Do outro lado, as empresas que aqui produziam não podiam reclamar abertamente do aumento de conteúdo nacional em face da medida compensatória do IPI que aumentou sua alíquota em 30% a partir de primeiro de janeiro de 2012. É que a

maioria das montadoras produzem veículos brasileiros utilizando, na média, 60% de conteúdo estrangeiro, mas, na realidade, funcionam como maquiladoras<sup>24</sup>, com raras exceções. Sendo assim, o governo, na mesma portaria que instituiu o IPI mais alto e com regras mais rígidas de conteúdo, **g) inverteu a fórmula de participação nacional para um mínimo de 65% de conteúdo nacional**<sup>25</sup>.

Essa medida surpreendeu de forma mais marcante as empresas que estavam em processo de instalação, principalmente aquelas que já estavam com suas plantas em construção. Outras empresas também foram atingidas, as que já tinham recursos captados e as que possuíam protocolos assinados, alcançando inclusive as que possuíam seus respectivos projetos de análise de viabilidade concluídos. A maioria tinha planos de começar importando as partes para apenas juntá-las no território nacional.

O governo não parou aí, como medida de ajustamento, **h) flexibilizou prazos, pois foi “forçado” a retroceder no imediatismo da cobrança do IPI**. Entretanto, os efeitos foram imediatos e **i) modificaram o modelo de racionalidade decisória das montadoras**. Noutro ponto controverso, o governo tapou os buracos

restantes da medida do plano através do decreto 7.706, de 29 de março de 2012. Uma espécie de **revisão apresada do acordo automotivo com o México** utilizando como ferramenta principal as quotas de importação.

O acordo automotivo permite a importação de veículos, peças e partes de automóveis do México com redução da alíquota de impostos e institui um percentual mínimo de nacionalização dos veículos vindos daquele país. A parceria isenta os automóveis da taxa de importação até 35%, cobrada sobre carros de fora do México e do Mercosul (PUBLICADO..., 2012, p. 1).

Foi então dada a largada para um novo processo, um novo ciclo de incentivos fiscais, físicos, legais e de financiamento já consolidados na literatura econômica como guerra fiscal. O resultado real é ainda difícil de projetar, apesar da incorporação de novos estados e novas cidades para abrigarem novas montadoras, mas o que já é possível de inferir é que há sinais da recuperação da participação do Estado de São Paulo no *market share* da produção nacional. Os efeitos são claros e conhecidos rumo à reconcentração regional da produção.

Segundo Anfavea (2011), São Paulo possuía, em 1990, 74,8% da

<sup>23</sup> Os portos brasileiros correspondem a cerca de 90% da quantidade e dos valores de importação e exportação. Os portos são a principal porta do fluxo comercial brasileiro.

<sup>24</sup> Maquiladoras aqui são entendidas como empresas que, na raiz, juntam as peças fabricadas no exterior

<sup>25</sup> “Segundo o economista e professor de Finanças da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, Samy Dana, o governo elevará o IPI para todos os veículos (carros e caminhões), exceto aos que contam, no mínimo, com 65% de peças fabricadas no país e cujas fabricantes têm 0,5% da receita bruta de vendas revertido em atividades de inovação, de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico no Brasil e que realizam, pelo menos, seis de onze etapas de produção nacionalmente. As etapas são: Montagem, revisão final e ensaios compatíveis; Estampagem; Soldagem; Tratamento anticorrosivo e pintura; Injeção de plásticos; Fabricação de motores; Produção de transmissões; Montagem de sistemas elétrico, de direção, e suspensão, de freio, de eixos, de motor, de caixa de câmbio e de transmissão; Montagem de chassis e de carrocerias; Montagem final de cabines ou de carrocerias, com instalação de itens, inclusive acústicos e térmicos, de forração e de acabamento; Produção de carrocerias preponderantemente através de peças avulsas estampadas ou formatadas regionalmente. “A justificativa é o fortalecimento da indústria nacional, mas, devido a acordos econômicos, os modelos importados do Mercosul [Argentina, Paraguai e Uruguai] e do México também são isentos”, aponta Dana (GOVERNO..., 2011, p.1).

produção nacional de veículos caindo em 2008 para 43,5% a fim de, em 2010, possuir 47,9% da produção nacional. A perda de montadoras para São Paulo, devido ao período de arrefecimento da guerra fiscal, fez com que nos dias atuais este “fantasma” voltasse a atuar gerando um novo processo com velhas fórmulas. A diferença marcante é a cristalização da Lei de Responsabilidade Fiscal que tem impedido os excessos que anteriormente foram comuns e deixaram alguns estados com situação fiscal crítica.

É necessário aguardar as cenas dos próximos capítulos para verificar os efeitos reais da política do governo em temas sensíveis aos apelos nos palanques como de geração de empregos diretos e indiretos, a atração de indústrias a estados – que anteriormente não eram produtores, a exemplo de Pernambuco e Santa Catarina – e outros temas de baixo apelo demagógico, mas de importância fundamental como inovação, tecnologia, estrutura de formação profissional, concentração e desconcentração produtiva, tanto em termos geográficos quanto em termos setoriais.

Certamente, o tema mais polêmico é verificado no de ápice de um processo de desindustrialização relativa do Brasil com impactos crescentes em toda a nação. As medidas do governo aparentam ter sido efetivas, a exemplo da Jac Motors - montadora chinesa entranhada no processo do novo ciclo na forma de agente exógeno à indústria brasileira “foi forçada” a se instalar no Brasil - onde o estado escolhido foi a Bahia e as obras programadas para serem concluídas em 2014.

Outro desdobramento foi a redução da venda de veículos importados no mês de abril juntamente com o esvaziamento dos estoques de importados com o IPI antigo,

A venda de veículos importados em abril caiu 28,1% em comparação ao mesmo mês do ano passado, para

“  
**A “quebra de braço”  
continua e o governo,  
no segundo round,  
flexibilizou algumas  
exigências iniciais  
do Plano Brasil  
Maior, uma versão  
2.0 que se utiliza  
de instrumentos,  
como, por exemplo,  
o diferimento de  
imposto para as  
empresas que  
cumprem os  
requisitos...**”

11.917 unidades, de acordo com dados divulgados nesta segunda-feira pela Associação Brasileira das Empresas Importadoras de Veículos Automotores (Abeiva). Sobre março deste ano, as vendas de abril recuaram 12,8%. No acumulado do ano até abril, as vendas de veículos importados caíram 9,2% em relação ao mesmo período de 2011, para 47.380 unidades. O presidente da Abeiva, Flavio Padovan, disse que a queda nas vendas de veículos importados é o primeiro reflexo da alta de 30 pontos percentuais no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que entrou em vigor em dezembro do ano passado. De acordo com a Abeiva, algumas importadoras ainda têm estoques até este mês de automóveis com IPI antigo e certamente terão de repassar os custos com o tributo a partir de maio. A entidade calcula que o aumento do IPI representará um impacto de 26% a 28% sobre os preços dos veículos importados, mas nem todo percentual será repassado ao consumidor. Padovan disse que

a Abeiva teve diversas reuniões com o ministro do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Fernando Pimentel, para tentar viabilizar ao menos um sistema de cotas de veículos com IPI menor. ‘Esperamos sinceramente que o governo seja sensível aos apelos da Abeiva, cujas associadas recolhem cerca de R\$ 6 bilhões por ano em impostos e empregam 35 mil trabalhadores’, disse o executivo (VENDA..., 2012, p.1).

A “quebra de braço” continua e o governo, no segundo round, flexibilizou algumas exigências iniciais do Plano Brasil Maior, uma versão 2.0 que se utiliza de instrumentos, como, por exemplo, o diferimento de imposto para as empresas que cumprem os requisitos de realizar atividades de pesquisa, de desenvolvimento tecnológico, de inovação tecnológica, de produção de insumos estratégicos, de produção de ferramentaria, que contribuem para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e que executam capacitação de fornecedores. Essas medidas fazem parte do programa INOVAR-AUTO<sup>26</sup>, que, na prática, ampliam o prazo de adaptação aos 65% mínimos de conteúdo nacional de um ano para três em relação às montadoras instaladas, em instalação e às com projeto de investimento. Ou seja, todas as que cumprirem estes e outros requisitos estipulados. Entretanto, é preciso um pouco mais de distanciamento no tempo para analisar os impactos gerais desse processo histórico.

## Conclusão

A indústria automobilística brasileira passou por diversos momentos sendo considerados os principais para este estudo o período de reestruturação produtiva iniciado com a abertura comercial no governo Collor, mas efetivamente constituído após os

<sup>26</sup> Referente a Medida Provisória número 563, de 03 de abril de 2012, que no Art. 31 cria o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO), com o objetivo de apoiar principalmente o desenvolvimento tecnológico e a inovação.

acordos automotivos brasileiros em suas versões no governo Fernando Henrique Cardoso.

A corrida entre os estados para abrigar novas indústrias gerou o que convencionalmente se intitula por guerra fiscal, que naturalmente poderia ser considerado, num termo mais amplo, como Guerra de Incentivos.

Há na indústria nacional e, principalmente, no mercado consumidor, uma mudança significativa gerando os fundamentos de um possível novo ciclo da guerra fiscal que possui as seguintes características como fatos geradores: **a) a expansão da base de veículos de pequeno porte e baixo preço; b) o impulso do mercado de novos pela possibilidade de compra de veículos usados; c) a ampliação acelerada da entrada de automóveis importados completos a preços acessíveis; d) desembocando num início de reestruturação da produção nacional rumo a veículos de maior custo benefício para os consumidores, para fazer face aos produtos importados gerando pressões que culminaram com o Plano Brasil Maior; e) a alteração do IPI para veículos importados, para fazer frente aos importados principalmente do leste asiático; f) culminando numa corrida de instalações de novas montadoras no país e se beneficiar da proteção dos importados para aqui dentro competir num mercado com cada vez mais marcas e, principalmente, mais consumidores.**

E, por fim, na mesma ação do Plano Brasil Maior, o governo alterou o modelo de fiscalização e implantou medidas mais rígidas para controle de conteúdo, **invertendo a fórmula de participação nacional, que privilegiava as partes importadas, para um mínimo de 65% de conteúdo nacional** que podem impulsionar uma rápida revolução no modelo atual de atuação produtiva das montadoras, com desdobramentos sensíveis na indústria fornecedora e de autopeças. Os últimos atos foram do governo, **flexibilizou prazos, já que foi “forçado” a retroceder no imediatismo**

“  
*Apenas com o  
passar do tempo,  
será possível  
visualizar com  
clareza o fim deste  
novo ciclo, sendo  
assim, só nos  
resta aguardar os  
desdobramentos  
dessa longa novela  
da guerra de  
incentivos.*”

da cobrança do IPI, além de **modificar o modelo de racionalidade decisória das montadoras e proceder uma revisão apressada do acordo automotivo com o México** utilizando como ferramenta principal as quotas de importação.

O Plano Brasil Maior já está na sua segunda versão, e a alteração foi produzida pelo embate com as montadoras, mas ainda podem-se gerar novas versões para o referido plano. Apenas com o passar do tempo, será possível visualizar com clareza o fim deste novo ciclo, sendo assim, só nos resta aguardar os desdobramentos dessa longa novela da guerra de incentivos.

Enquanto esse artigo estava no prelo foi editado o Novo Regime Automotivo Brasileiro. Seus desdobramentos ainda precisam de distanciamento temporal para uma análise mais aprofundada entre as mudanças pretendidas e os seus reais efeitos.

## Referências

ANFAVEA - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES. **Anuário da indústria automobilística brasileira**

= **Brazilian automotive industry yearbook**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/anuario.html>>. Acesso em: 12 maio 2012.

ARBIX, Glauco. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. **Revista de Ciências Sociais**, Brasil, v. 17, n. 48, p.109-129, fev. 2002. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/107/10704808.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2012.

ARBIX, Glauco Antonio; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. Estratégias do desperdício: a guerra entre estados e municípios por novos investimentos e as incertezas do desenvolvimento. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA: POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL E A QUESTÃO DA GUERRA FISCAL. 1999. São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/USP, 1999. Mimeo.

AZZONI, Carlos. **Indústria e reversão de polarização no Brasil: o caso do estado de São Paulo**. 1985. Tese (Livro-docência em Economia) - Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

BOTELHO, Adriano. Reestruturação produtiva e produção do espaço: o caso da indústria automobilística instalada no Brasil. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 15, p.55-64, 2002. Disponível em: <[http://www.geografia.flch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG\\_15/55-64.pdf](http://www.geografia.flch.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_15/55-64.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2012.

CALANDRO, Maria Lucrécia. Crise e reestruturação da indústria automobilística internacional: algumas considerações. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística (FEE), v. 19, n. 3, p.162-165, 1991. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewArticle/507>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

CARDOSO, Adalberto; COVARUBIAS, Alex (Org.). **A indústria**

**automobilística nas Américas:** a reconfiguração estratégia e social dos atores produtivos. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

COSTA, Rodrigo Morem da. **Estratégias competitivas e desempenho econômico:** o caso da indústria automobilística brasileira de 1986 a 2007. 2008. 185 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Economia, Departamento de Economia, UFRG, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15631/000684054.pdf?sequence=1>> Acesso em: 12 abr. 2012.

COUTINHO, Luciano; FERRAZ, João Carlos (Org.). **Estudo da competitividade da indústria brasileira.** 3. ed. Campinas: Papirus, 1996.

FIRKOWSKI, Olga Lúcia Castreghini de Freitas. **Considerações sobre as escalas espaciais de análise da indústria no Brasil.** 2005. Disponível em: <<http://www.anpege.org.br/revista/ojs2.2.2/index.php/anpege08/article/viewFile/82/42>>. Acesso em: 11 mar. 2012.

GOVERNO estuda reduzir IPI para nacionais em 2013. **Auto Esporte**, n.559, dez. 2011. Disponível em: <[http://revistaautoesporte.globo.com/Revista/Autoesporte/0,,EMI284689-10142\\_00.html](http://revistaautoesporte.globo.com/Revista/Autoesporte/0,,EMI284689-10142_00.html)>. Acesso em: 12 maio 2012.

GUEDES, Paulo. O Ford baiano: o que é que a Bahia tem? Resposta: ACM. **Exame.** São Paulo: Abril, ed. 693, 1999. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0693/noticias/o-ford-baiano-m0048566>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

LINS, Hoyêdo Nunes; ALVES, Pedro Assumpção. A indústria automobilística e o Brasil: Uma abordagem na ótica das cadeias mercantis globais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 10., 2005, Campinas. **Anais eletrônicos...** Campinas: Sociedade de Economia Política, 2005. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigo/xcongresso100.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

MARTIN, Scott B.; VEIGA, João Paulo C.. Globalização dos mercados, localização produtiva e relações interfirmas: o caso das montadoras alemãs nos EUA nos anos 1990. In: NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antonio Moreira de (Org.). **Indústria automobilística:** a nova geografia do setor produtivo. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 17-45.

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Brasil Maior.** Disponível em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>>. Acesso em: 12 maio 2012.

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Indústria Automobilística.** Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=327>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

MOTIM; Benilde M. Lenzi; FIRKOWSKI, Olga L. C. Freitas; ARAÚJO, Silvia Maria P. de. Indústria automobilística no Paraná: implicações sobre o emprego e as relações de trabalho. In: NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antonio Moreira de (Org.). **Indústria automobilística:** a nova geografia do setor produtivo. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 367-395.

NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antonio Moreira de (Org.). **Indústria automobilística:** a nova geografia do setor produtivo. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NABUCO, Maria Regina; CARVALHO NETO, Antonio Moreira de. Introdução. In: NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antonio Moreira de (Org.). **Indústria automobilística:** a nova geografia do setor produtivo. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 9-14.

NABUCO, Maria Regina; MENDONÇA, Marcelo Pereira de. Estratégias de localização do setor automobilístico no Brasil: o caso da Mercedes Benz. In: NABUCO, Maria Regina; NEVES, Magda de Almeida; CARVALHO NETO, Antonio Moreira de (Org.). **Indústria automobilística:** a nova geografia do setor produtivo. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 47-82.

OLIVEIRA, Vladimir Luís de. Estado, empresariado regional e o setor automotivo no Paraná. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 105, p.125-140, jul./dez. 2003.

OLMOS, Marli. Fiat anuncia hoje nova fábrica em PE. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, p. B7, 14 dez. 2010.

PINHEIRO, Ivan Antonio; MOTTA, Paulo César Delayti. **O regime automotivo brasileiro (RAB) como instrumento de modernização tecnológica do parque industrial nacional:** uma análise crítica. 2001. Disponível em: <[www.abepro.org.br/biblioteca/ENE-GEP2001\\_TR81\\_0042.pdf](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENE-GEP2001_TR81_0042.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2012. ENEGEP.

PUBLICADO decreto de revisão do acordo automotivo Brasil-México. **Jornal do Commercio**, mar. 2012. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/noticia/2012/03/30/publicado-decreto-de-revisao-do-acordo-automotivo-brasil-mexico-37694.php>>. Acesso em: 12 maio. 2012.

SILVA, Fabio Veloso Vicente da. **Análise das estratégias competitivas na indústria automobilística.** 124 f. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica (PUC/RJ), Rio de Janeiro, 2007.

VENDA de veículos importados cai 28,1%. **Jornal do Commercio**, maio 2012. Disponível em: <[http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/noticia/2012/05/14/venda-de-veiculos-importados-cai-281\\_porcento-42034.php](http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/economia/noticia/2012/05/14/venda-de-veiculos-importados-cai-281_porcento-42034.php)>. Acesso em: 12 maio. 2012.

# EMPRESÁRIOS DE “PÉS DESCALÇOS”: REFLEXÕES SOBRE A FORMAÇÃO SOCIOCULTURAL DO EMPRESARIADO NO POLO INDUSTRIAL DE FRANCA-SP<sup>1</sup>

AGNALDO DE SOUSA BARBOSA<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo tem como objetivo discutir o problema da categorização sociológica de agentes econômicos que protagonizam a organização da produção em setores – e territórios – os quais permaneceram em condição tecnologicamente residual no torvelinho da reestruturação capitalista contemporânea. Para esta reflexão utilizou-se o estudo de caso do polo industrial localizado no município brasileiro de Franca, principal fabricante de calçados masculinos do país. Verificou-se que neste setor a habilidade manual pode ser interpretada como uma porta de acesso ao “mundo empresarial” e a capacidade criativa ainda constitui um aspecto relevante a explicar a emergência de empresários do setor. Observou-se ainda, em caráter conclusivo, que no setor, e mais especificamente no território produtivo analisado, atores sociais que numa análise puramente abstrata poderiam ser classificados como *empresários* apresentam concretamente características bastante distintas desta categoria em um sentido *stricto sensu*.

**Palavras-chave:** empresariado; classe social; reestruturação produtiva; indústria do calçado.

## Abstract

This article aims to discuss the problem of categorization sociological of economical players who direct the organization of production in sectors – and territories – which remained in technologically residual condition in the turmoil of contemporary capitalist restructuring. For this discussion we used the case study of the industrial cluster located in the Brazilian city of Franca, the leading manufacturer of men’s shoes in the country. It was found that manual dexterity in this sector can be interpreted as a gateway to the “business world” and the creative ability is still an important issue to explain the emergence of entrepreneurs. It was also observed, in conclusive character, as in footwear industry, and more specifically in the productive territory analyzed, social actors who in a abstract analysis could be classified as entrepreneurs, have

very distinct characteristics of this particular category in a sense strictly.

**Key-words:** entrepreneurs; social class; production restructuring; footwear industry.

**JEL:** R11

## 1. Introdução

As profundas transformações ocorridas com o processo de globalização em curso nas últimas décadas afetou dramaticamente as dimensões fundamentais da vida social, sobretudo aquelas referentes à dinâmica de acumulação do capital e das formas de organização do trabalho. Todavia, em alguns setores da economia as especificidades das condições de produção geraram mudanças bem menos intensas que as características da tendência geral do capitalismo contemporâneo. Esse é o caso da indústria de calçados. Em tempos

<sup>1</sup> O autor agradece o apoio da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pelo financiamento dos projetos de pesquisa dos quais derivam o presente artigo.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista UNESP (Campus de Araraquara), Professor e pesquisador junto ao Departamento de Educação, Ciências Sociais e Política Internacional da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP. Coordenador do Laboratório de Estudos Sociais do Desenvolvimento e Sustentabilidade – LABDES/ UNESP. E-mail: agnaldoweb@gmail.com

nos quais se fala de trabalho imaterial (GORZ, 2005), modernidade líquida (BAUMAN, 2001), acumulação flexível (HARVEY, 1995), para se referir ao profundo efeito das transformações em curso, a estrutura econômica do setor calçadista revela mudanças, porém, de ordem bem distinta das processadas nos circuitos mais avançados do capitalismo global. Na indústria do calçado, de forma nenhuma podemos falar de uma expansão do trabalho intelectual e de redução e desvalorização do trabalho manual, cenário utilizado por muitos autores para descrever os novos tempos da sociedade capitalista. Pelo contrário, prevalece ainda nessa indústria a habilidade manual como fator fundamental não apenas na dinâmica da produção, mas também como elemento de ligação para a gênese de inúmeras trajetórias empresariais, conforme se percebeu nos trabalhos de pesquisa que embasam este artigo.

Na investigação empreendida buscou-se a compreensão da estrutura do tecido empresarial em um importante polo industrial localizado no município brasileiro de Franca (estado de São Paulo)<sup>3</sup>, tendo como objetivo principal vislumbrar sob quais bases econômico-sociais se assentam – historicamente e atualmente – os estabelecimentos industriais especializados na fabricação de calçados de couro. O presente artigo trata das dificuldades de se definir e interpretar à luz do conhecimento sociológico o ator social – e seu comportamento típico – vislumbrado pela pesquisa. O problema central aqui discutido se refere a como classificar sociologicamente um agente econômico que se apresenta como um híbrido de operário e empresário.

No que diz respeito à perspectiva histórica da origem do empresariado calçadista em Franca, os materiais utilizados na pesquisa foram inventários, livros de registro comercial, entrevistas, revistas e jornais de circulação geral. A pesquisa dos livros de registro comercial e inventários –

sendo que a amostragem destes cobriu 9% dos empresários estabelecidos entre 1900 e 1969<sup>4</sup> – cumpriu o propósito de vislumbrar a natureza do capital que esteve na base do surgimento e posterior evolução do parque fabril local, permitindo, mediante manuseio de dados empíricos consistentes, traçar um esboço das origens do empresariado do calçado nessa aglomeração industrial. Buscou-se a investigação não apenas dos inventários relacionados aos industriais em si, mas também daqueles referentes aos seus ascendentes (pais e em alguns casos avós); a intenção da pesquisa de inventários desta última natureza foi tentar verificar, sempre que houve documentos disponíveis, a evolução do capital e do patrimônio familiar dos empresários, assim como obter informações mais precisas sobre sua origem social. Nas fontes da imprensa obtivemos valiosos subsídios quanto à apreensão da ação modernizadora dos empreendedores em seus negócios. Na realização das entrevistas, buscamos complemento às informações obtidas por intermédio da imprensa, além de um entendimento básico acerca da dinâmica concreta de funcionamento e organização da indústria do calçado em Franca e no país.

Na pesquisa das características atuais do grupo social em foco, foram utilizados questionários, entrevistas, revistas e jornais especializados e dados do Relatório Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE/RAIS). Nos questionários, aplicados a amostragem de 3% dos industriais estabelecidos após 1990 (num total

de 677), procuramos obter o perfil sócio-cultural dos empresários calçadistas. As entrevistas e periódicos especializados foram utilizados com preocupação semelhante à válida para o período anterior. Quanto aos dados da MTE/RAIS, serviram à obtenção de um panorama geral da evolução do número de empresas calçadistas em Franca entre 1990 e 2005, assim como do porte predominante e do pessoal empregado em cada tipo de unidade fabril. Por meio desses dados, pôde-se vislumbrar o fenômeno de fragmentação da estrutura produtiva local, numa “proliferação” de microempresas a partir de 1990 e que seguiu avançando até os dias atuais.

## 2. Indústria do calçado: um setor na periferia das transformações tecnológicas contemporâneas

Atualmente, enquanto se assiste nos mais diversos setores o avanço quase sem limites da microeletrônica no que diz respeito ao planejamento, execução e controle dos processos de produção fabris, na indústria do calçado tal dinâmica é ainda incipiente, restringindo-se praticamente à concepção do produto. Estudos recentes nos dão uma idéia do presente estágio tecnológico dessa indústria no Brasil e no mundo. Achyles Barcelos da Costa ressalta, por exemplo, que a produção de calçados ainda

caracteriza-se por constituir um processo de trabalho de natureza intensiva em mão-de-obra, com tecnologia de produção que guarda ainda acentuado conteúdo artesanal.

<sup>3</sup> O polo industrial de Franca, localizado a 400 km da capital do estado de São Paulo, abriga atualmente 989 empresas do setor calçadista. Em 2010 sua produção foi de 25,9 milhões de pares de calçados pares (cerca de 3,2% da produção nacional), sendo 3,5 milhões destinados à exportação. Os valores de exportação do polo alcançaram US\$ 95,74 milhões – 6,43% do faturamento total das exportações brasileiras de calçados no ano em questão. Em 2010 o polo empregou 32.300 trabalhadores, o que equivale a 8% da mão-de-obra empregada neste segmento no país. Informações baseadas em SINDIFRANCA, 2010 e MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 2010.

<sup>4</sup> O número total de empresas surgidas nesse período é de 562, conforme pesquisa dos Livros de Registro de Firms Comerciais do Cartório do Registro Geral de Hipotecas e Anexos de Franca [Arquivo Histórico Municipal].

nal. Assim, esta indústria apresenta elevado potencial de emprego, desempenhando importante papel na incorporação de mão-de-obra, inclusive não-especializada (1993, p. 1, grifo nosso).

Conforme também observa, a própria natureza do calçado como produto é um elemento a obstaculizar a modernização técnica da sua fabricação: “a complexidade das fases de costura e montagem, onde se concentra cerca de 80% da mão-de-obra, tem limitado as possibilidades de automação” (1993, p. 2). No mesmo sentido, Valmíria Carolina Piccinini assinala que “a tecnologia da maioria das máquinas utilizadas no setor calçadista é relativamente simples”, sendo que “presentemente 50 a 60% das máquinas utilizadas na fabricação do calçado são convencionais, isto é, não dispõem de dispositivos eletrônicos” (2001). Mesmo em países onde a indústria calçadista apresenta maior evolução técnica, o processo de fabricação do sapato mantém poucos traços que possibilitem identificar procedimentos tecnológicos avançados. Em pesquisa sobre o operariado da indústria de calçados portuguesa, Elísio Estanque (2000, p. 246, grifo nosso) assinala que

pode dizer-se que o calçado é um daqueles sectores em que a automação é assaz limitada. Mesmo nas tarefas mais mecanizadas, **a componente manual tem um peso significativo**. Em todas as posições da linha de montagem essa componente está presente, muito embora haja umas que são mais facilmente efectuadas do que outras.

Mesmo o processo de reestruturação produtiva capitalista, em curso a partir dos anos 80 em quase todo o mundo, não afetou a persistência do trabalho manual como pilar básico na indústria do calçado. Na aglomeração industrial de Franca, pelo contrário, só fez acentuá-la. Longe de experimentar um processo de concentração de capital, lógica “natural” da reestruturação produtiva

capitalista das últimas duas décadas (HARVEY, 1995), a reação da indústria local aos desafios do processo de globalização se deu mediante à fragmentação de sua estrutura fabril, ocorrendo uma multiplicação das plantas industriais na medida em que as intempéries da nova ordem econômica causou o fechamento de muitas das grandes e médias empresas<sup>5</sup>. Em 1985 havia 320 empresas do segmento calçadista em Franca, chegando a 1.673 em 2005 (MTE/RAIS, vários anos)<sup>6</sup>. Levando em consideração o fato de que o número de operários empregados nessa indústria decaiu de 31.879 em 1985 para 21.468 em 2005 (queda de 32,6%), que a produtividade sofreu elevação pouco expressiva entre estes anos<sup>7</sup> e que o volume de produção pouco se alterou nesse período, só podemos supor que a eliminação de postos

de trabalho, como o fechamento de empresas tradicionais (M 2000, Pestalozzi, Paragon, Terra, Guaraldo, entre outras), deve ter induzido, pelo tempo de espera por novo emprego, a (re)inserção dos desligados sob a modalidade de pequenos proprietários (BRAGA FILHO, 2005) – o que é facilitado na indústria do calçado pela quase ausência de barreiras à entrada de novos produtores. Quando observamos a imoderada expansão de microempresas do setor na estrutura econômica local<sup>8</sup>, tal assertiva se torna ainda mais clara: em 1985 eram 128 as microempresas, em 1990 subiu a 305 e em 2005 chegavam a 1.457. Em 1990 os microempresários empregavam 8,95% do total de trabalhadores do setor, já em 2005 eram responsáveis pelo emprego de 27,11% – mais que o triplo em menos de duas décadas.

<sup>5</sup> As duas últimas décadas do século XX representaram um período particularmente dramático para essa aglomeração industrial. Enquanto o conjunto da indústria calçadista brasileira manteve considerável tendência de alta nos vinte anos entre 1981 e 2000, tanto no que diz respeito ao número de pares quanto no valor exportado, apresentando nos dois aspectos uma evolução razoável, a indústria de Franca vivenciou breves momentos de ascensão e períodos de declínio prolongados, chegando ao último ano do século XX com níveis de exportação semelhantes aos demonstrados em 1981. Em 1981 a indústria calçadista brasileira exportou 70 milhões de pares de calçados, chegando a 157 milhões no ano 2000; em termos de valores tais exportações corresponderam, respectivamente, a US\$ 562 milhões e US\$ 1,47 bilhões. Ao contrário do ocorrido em Franca, não houve em nenhum dos anos uma forte oscilação para baixo. Na indústria de Franca, tanto em 1981, quanto em 2000, as exportações alcançaram 4,3 milhões de pares, perfazendo US\$ 65,5 milhões e US\$ 76,7 milhões respectivamente. Quanto ao mercado interno, após o pico de 26 milhões de pares vendidos atingido em 1986, houve um decréscimo abrupto no ano posterior, seguido por um modesto crescimento nos dez anos seguintes, sendo que apenas em 1999 se chegou próximo (25,4 milhões de pares) ao número alcançado em 1986 (ABICALÇADOS, 2004).

<sup>6</sup> Salvo outra indicação, todas as informações nesse sentido têm essa referência.

<sup>7</sup> Zdenek Pracuch destaca o fato de que a produtividade da indústria local se encontra no mesmo nível observado em 1980: entre 3,7 e 4,5 pares fabricados *per capita* diários – ou seja, mantém-se estagnado há mais de duas décadas (Comércio da Franca, 04.01.2004, p. B-6). Em entrevista a um jornal de Fortaleza Miguel Heitor Betarello, diretor da Agabê, declara que a empresa havia conseguido, no ano de 2003, elevar seu índice de produção de 4,8 para 4,85 pares *per capita* diários. Levando-se em consideração o fato de a Agabê ser uma das empresas de Franca que mais se destacam pelo nível de modernização, o índice apresentado por Pracuch se mostra bastante confiável. Nesse mesmo período, a indústria automobilística elevou sua produtividade em mais de 560% e a têxtil em 330% (Veja, 17.12.2003, p. 179).

<sup>8</sup> Para a classificação das empresas utilizou-se aqui os mesmos critérios empregados pelo Sindicato da Indústria de Calçados de Franca: microempresa (até 19 funcionários); pequena (20 a 99 funcionários); média (100 a 499 funcionários); e grande (mais de 500 funcionários).

**Tabela 1 – Evolução do número de empresas calçadistas estabelecidas em Franca (1990- 2005)**

PORTE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Micro	449	407	419	448	525	412	421	574
Pequeno	71	73	91	103	94	76	104	88
Médio	49	40	50	56	56	25	21	15
Grande	9	7	11	8	5	4	6	5
Total	578	527	571	615	680	517	552	682
PORTE	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Micro	623	671	739	813	909	998	1337	1457
Pequeno	85	100	116	132	129	139	182	183
Médio	18	20	26	22	23	30	34	28
Grande	3	4	4	4	4	4	4	5
Total	729	795	885	971	1065	1171	1557	1.673

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da MTE/RAIS(vários anos).

**Tabela 2 - Porcentagem de trabalhadores por porte de empresa na indústria calçadista em Franca (1990-2005)**

PORTE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Micro	8,95	8,73	8,69	9,49	12,49	14,40	12,22	18,93
Pequeno	14,29	17,74	17,50	19,46	18,26	24,06	30,49	31,10
Médio	44,65	45,16	41,15	47,17	49,76	36,57	27,18	20,74
Grande	32,11	28,37	32,66	23,88	19,49	24,97	30,11	29,23
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PORTE	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Micro	21,78	19,88	21,49	23,73	25,08	24,17	22,97	27,11
Pequeno	30,31	31,47	29,02	32,84	33,35	30,88	32,06	33,31
Médio	28,18	28,26	30,56	24,66	24,01	27,21	28,56	24,27
Grande	19,73	20,39	18,93	18,76	17,56	17,74	16,41	15,31
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da MTE/RAIS (vários anos).

Ao contrário do que aconteceu nos distritos industriais da chamada Terceira Itália, onde apesar da presença maciça de pequenas e micro empresas a importância da grande organização fabril permaneceu praticamente inabalada (COCCO, 2002), em Franca quase 2/3 dos trabalhadores do setor calçadista (60,42%), estão empregados em micro e pequenas empresas, a grande maioria delas dirigidas por modestos empreendedores sem preparo adequado para estar à frente de uma organização capitalista. Reforça a ideia de total fragilização do tecido empresarial na aglomeração de Franca o fato de que, do total destas microempresas, mais de 2/3 (1.003) possuíam somente até 4 empregados em 2005 – estas mesmas minúsculas unidades industriais correspondiam a 60% de todas as empresas calçadistas do polo. Em meados da década de 1990 o número de empresas com esta constituição já representava a metade dos estabelecimentos fabris do polo – em 1995, das 517 empresas calçadistas locais 258 possuíam até 4 funcionários. Não por acaso, o índice de “mortalidade” das empresas é significativamente alto no período: de 116 empresas que fecharam em 1992, 76 tiveram apenas

2 anos de sobrevivência. Entre as 94 empresas que fecharam em 1993, 37 tiveram apenas 2 anos de sobrevivência. Entre as 406 empresas que fecharam de 1992 a 1996, 225 tiveram apenas 2 anos de sobrevivência (CURCI, 2001).

### 3. Empresários de “pés descalços”

Em nossa pesquisa percebemos que a persistência da fabricação predominantemente manufatureira na indústria do calçado possibilitou a sobrevivência do “saber-fazer” e da “habilidade” como fatores importantes no universo da produção, não fazendo da subsumção plena do trabalho à maquinaria uma realidade incondicional. Numa perspectiva histórica, constatamos que, ao contrário das interpretações teóricas tradicionais (CANO, 1998; MELLO, 1984; SILVA, 1976), a indústria calçadista local teve como característica fundamental a evolução gradativa da fase artesanal, passando à manufatureira, para depois de quase meio século alcançar o estágio de grande indústria. Deste modo, encontramos a origem do empresariado do calçado em modestos empreendimentos iniciados por artesãos e pequenos comerciantes. Em Franca o grande capital esteve ausente da formação da indústria do calçado, somente se fazendo presente a partir dos anos 1960, quando o setor já se encontrava plenamente consolidado no município. Dentre as 497 empresas registradas nos vinte e cinco anos entre 1945 e 1969, apenas cinco (1%) iniciaram suas atividades já como empresas de médio porte. Em 1945 apenas um entre os proprietários das dez maiores empresas não tinha ascendência operária ou na classe dos trabalhadores rurais (BARBOSA, 2006).

Julgávamos que tal tendência tivesse sido superada nos dias atuais. Todavia, em recente pesquisa verificamos que nada menos que 65% dos empresários pesquisados declararam terem sido operários antes de se tornarem industriais; e o tempo médio

“

**Há pouco investimento em inovação, sendo que 40% dos empresários declararam adquirir novos maquinários apenas quando há desgaste do equipamento em uso; 80% adquirem máquinas...**

”

de exercício dessa profissão gira em torno de 9 anos. Destes, 70% chegaram a realizar alguma atividade ligada à produção no início da empresa e 45% ainda realizam tais funções. Percebeu-se que o ofício, a habilidade manual, pode ser interpretado como uma porta de acesso ao “mundo empresarial” e a capacidade criativa constitui um aspecto relevante a explicar a emergência de empresários do setor, já que essa é uma indústria na qual a magnitude do capital não parece ser componente decisivo para o início do empreendimento.

Mas, por outro lado, pôde-se inferir também que são características predominantes desse empresariado a mentalidade tradicional, o aferrado apego a modelos obsoletos de gestão, baixo nível de cooperação e frágeis relações de confiança no interior da cadeia produtiva. Há pouco investimento em inovação, sendo que 40% dos empresários declararam adquirir novos maquinários apenas quando há desgaste do equipamento em uso; 80% adquirem máquinas para suas fábricas em revendas de usados. Três quartos dos empresários não vêm a cooperação como fator importante para o desempenho econômico da organização. Menos da metade consideram a qualificação da mão-

-de-obra como essencial à empresa. Em 80% dos casos não há utilização de sistemas informatizados para a concepção e manufatura do produto (CAD/CAM)<sup>9</sup> e em 90% não há preocupação do empresário com a importação de matérias-primas ou insumos a custo menor ou de melhor qualidade.

A resposta de um dos sócios de empresa de médio porte, ou seja, com mais de 250 empregados, à pergunta sobre sua escolaridade, é ilustrativa de como as trajetórias são construídas nessa indústria predominantemente a partir do *saber-fazer* e não do conhecimento técnico-científico: “Eu estudei até a oitava. Mas, vai é na prática mesmo”. Do mesmo modo, sua resposta ao questionamento sobre a realização de alguma leitura sobre administração de empresas reforça ainda mais essa visão: “Não. Mais é a prática mesmo. Pelo tempo que a gente vem né?” (Depoimento: Empresário J - Franca).

Por outro lado, suas falas dão a dimensão do quão enraizada nos estratos inferiores estão as suas origens sociais, o que pode explicar, em certa medida, o aparente “deslocamento” no exercício de algumas funções de empresário. Vejamos alguns casos:

Meus pais trabalharam na lavoura até virem para a cidade. Na cidade meu pai foi carroceiro, depois servente de pedreiro até se aposentar. Minha foi lavadeira de roupas até quando sua saúde permitiu. Meu pai cursou apenas até o terceiro ano primário da época, já minha mãe é analfabeta (Depoimento: Empresário A - Franca).

Minha família era da zona rural de Franca, tendo vindo para a cidade, quando eu tinha aproximadamente 2 anos de vida, meus pais com curso primário, ele se estabeleceu como barbeiro, onde com a ajuda de minha mãe que lavando roupas para outras famílias e depois trabalhando como balaceira de sola e fazedeira de tacão, (salto de

sola) (Depoimento: Empresário E - Franca).

Pai pedreiro, mãe do lar. Viemos da vida rural para a vida urbana. Família pobre e numerosa (Depoimento: Empresário F - Franca).

Essa também parece ser a origem social comum no polo industrial do Vale do Sinos, principal região produtora de calçados do país, infêrência que leva-nos à interpretação de que essa dinâmica de mobilidade social é inerente à indústria em foco. Vejamos alguns casos observados em declarações de empresários do Vale do Sinos. A primeira fala é do proprietário de uma grande indústria, que produz atualmente 6.000 pares diários e possui cerca de 800 funcionários, mas que iniciou sua empresa com apenas 3 colaboradores: “Trabalhei como operário de fábrica quando era jovem e depois de muitos anos 4 amigos se juntaram e decidiram começar seu próprio negócio” (Depoimento: Empresário E - Vale do Sinos). Os dois casos seguintes também evidenciam semelhante origem e evolução:

Tanto pai e mãe vem de origem humilde, ele filho de marceneiro e ela filha de pai desconhecido. Ambos trabalharam com empregados de empresas de calçados por mais de 30 anos. Iniciei minha carreira profissional como funcionário de chão de fábrica, aos 14 anos de idade. Permaneci na produção por um ano. Após fui transferido para um setor que controlava serviço externo e após 6 meses neste setor fui transferido para área administrativa como “office boy” (Depoimento: Empresário F - Vale do Sinos).

Somos de origem simples, meu pai era caminhoneiro, taxista, motorista de ônibus, minha mãe do lar. Somos de origem alemã. Perdi meu pai quando tinha 11 anos, e com 13 anos já trabalhava numa indústria de calçados da cidade. Comecei a estudar a noite com esta idade, porém antes mesmo com 9 aos

<sup>9</sup> CAD (Computer Aided Desing)/ CAM (Computer Aided Manufacturing)

12 trabalhava vendendo picolés, entregador de jornal e carteiro. (Depoimento: Empresário G - Vale do Sinos).

Diante do exposto, como classificar esses atores sociais unicamente pela sua identificação com a propriedade dos meios de produção? A transição de uma condição à outra – do operariado ao patronato – se dá em grande parte dos casos sob mediações que revelam a ambivalência da situação vivenciada por tais indivíduos. Nossa interpretação acerca da constituição da “classe empresarial” ligada à indústria do calçado não se prende à uma abstrata categoria de análise, qual seja, vinculada estritamente à condição imaginada dos indivíduos em relação à propriedade dos meios de produção, mas atenta, sobretudo, para a sua dinâmica concreta, em curso na tessitura das experiências sociais cotidianas. Julgamos que as características peculiares do objeto de pesquisa exige esse cuidado, sob pena de não se conseguir captar toda a riqueza do exemplo. Neste aspecto, tentamos nos aproximar da constituição do empresariado do calçado no sentido de sua *experiência efetiva* e não como uma “classe no papel”, uma “classe em pensamento”, para utilizar as expressões destacadas por Pierre Bourdieu (2004a). E de acordo com Bourdieu

esta classe no papel tem a existência *teórica* que é a das teorias: enquanto produto de uma classificação explicativa, perfeitamente semelhante à dos zoólogos ou dos botânicos, ela permite explicar e prever as práticas e as propriedades das coisas classificadas – e, entre outras, as das condutas de reunião em grupo. (BOURDIEU, 2004a, p. 136)

Conforme argumenta o sociólogo francês, esta classificação

não é realmente uma classe, uma classe atual, no sentido de grupo e de grupo mobilizado para a luta; poder-se-ia dizer, em rigor, que

é uma classe provável, enquanto conjunto de agentes que oporá menos obstáculos objetivos às ações de mobilização do que qualquer outro conjunto de agentes. (BOURDIEU, 2004a, p. 136)

As condições objetivas neste caso apontam para a necessidade de superação da visão dualista da classe, baseada na sistemática oposição capital-trabalho. E no caso de nosso objeto de estudo é claramente perceptível a existência de uma fronteira pouco rígida entre os mundos do capital e do trabalho. A declaração de Urias Francisco Cintra, diretor-presidente da *Democrata*, empresa surgida em meados dos anos 80 e atualmente líder no mercado de sapatos masculinos brasileiro, em entrevista à revista *Forbes Brasil*, é emblemática do percurso compartilhado por tantos outros industriais do calçado: “A minha história é a do sapateiro que cresceu” (PASSO MODERNINHO, 2006). Do mesmo modo, determinada ênfase do discurso de posse de Jorge Félix Donadelli na presidência do Sindicato da Indústria de Calçados de Franca, em 2006, não esconde a inegável relação da condição anterior do empresário com seu *status* atual: “Nosso setor vive no abandono e sobrevive da bravura do empresário que não esmorece porque acredita no ideal de ser sapateiro” (DONADELLI, 2005, p. B-3). Exemplos como os mencionados são inúmeros na experiência da estrutura econômico-social do setor. A transição de uma condição à outra – do operariado ao patronato – se dá em grande parte dos casos sob mediações que revelam a ambivalência da situação vivenciada por tais indivíduos. Por isso, concordamos com a reflexão de Bourdieu (2004a, p. 152). Acerca das “insuficiências da teoria marxista das classes e, sobretudo, a sua inca-

pacidade de explicar o conjunto das diferenças objetivamente provadas”

Percebemos que a grande maioria dos empresários do setor enfrenta problemas e dificuldades financeiras muito semelhantes àquelas enfrentadas por setores do operariado e assalariados urbanos. Dessa forma, sua “posição de classe” os coloca distante daquela fração empresarial que já se encontra consolidada no mercado e dirige os destinos do ponto de vista político. Sua origem peculiar certamente influi no comportamento empreendedor e no estabelecimento de condutas pouco típicas para a agente-semação no jogo capitalista contemporâneo. Nossa hipótese é a de que o *habitus*<sup>10</sup> da condição anterior não se apaga na – precária – transição à condição do patronato, ainda que se promova uma gradativa transformação – tanto mais se pensarmos que 70% dos empresários declararam não possuir curso superior, sendo que muitos deles cursaram apenas o ensino fundamental (antiga 8ª. série). Atitudes mencionadas pelos empresários nas entrevistas e que se reproduzem nos questionários analisados denotam uma evidente não-adaptação da grande maioria ao universo da racionalidade econômica exigida pela competição capitalista. Parece se confirmar, assim, análise de Bourdieu segundo a qual

a adaptação às exigências da economia é o efeito tanto de uma conversão da consciência quanto de uma adaptação mecânica às restrições da necessidade econômica: a invenção pressuposta por ela não é acessível senão àqueles que detêm um mínimo de capital econômico e cultural, isto é, um mínimo de poder sobre os mecanismos que devem estar sob seu controle” (1998, p. 88).

#### 4. Considerações finais

<sup>10</sup> De acordo com Bourdieu (2004b, p. 61), a noção de *habitus* corresponde a “um conhecimento adquirido e também um haver, um capital (de um sujeito transcendental na tradição idealista), o *habitus*, a *hexis*, indica a disposição incorporada, quase postural”. O *habitus* seria, então, uma matriz cultural que predispõe os indivíduos à certas escolhas, a determinados comportamentos.

“ Neste aspecto, o que buscamos aqui foi tentar demonstrar que no contexto do capitalismo contemporâneo, a realidade histórica por nós observada comporta uma formação diferenciada e... ”

Podemos concluir, enfim, que à luz da experiência concreta, das representações assumidas pelas dimensões do capital e do trabalho na estrutura econômico-social local, uma definição da noção de classe referenciada nos marcos da interpretação marxista tradicional mais confunde que esclarece a natureza da dinâmica social inscrita entre os fios e tramas das relações sociais que tem lugar nesse território produtivo. Ainda que o turbilhão de mudanças trazidas pelo hiperdesenvolvimento capitalista das duas últimas décadas aponte para a hegemonia das grandes corporações como uma realidade inexorável, há que se atentar para o fato de que essa espécie de “superestrutura da história global” não é e não deve ser a totalidade da história dos homens, conforme já ensinava Fernand Braudel (1996) ao tratar do vigor com que a civilização do capitalismo passou a fazer parte da trajetória humana a partir do século XV.

O peso do “tempo do mundo” faz-se repercutir nos espaços “à margem da história triunfante” – para usar uma outra expressão de Braudel –, porém, esse tempo não se realiza em toda a sua potencialidade. Isto acontece seja em consequência de especificidades políticas, econômicas,

sociais ou culturais desse espaço que entravam esse processo, seja, como é mais freqüente, em decorrência de uma força superior atribuída ao capitalismo que define as áreas privilegiadas a estarem em sincronia com o “tempo do mundo”. São clivagens como essas que engendram estruturas diferenciadas dentro do capitalismo, embora estejamos lidando com sociedades no contexto deste mesmo sistema-mundo.

Neste aspecto, o que buscamos aqui foi tentar demonstrar que no contexto do capitalismo contemporâneo, a realidade histórica por nós observada comporta uma formação diferenciada e que, por conseguinte, possui também uma dinâmica econômico-social distinta dos modelos convencionais baseados no predomínio do *grande capital*, que geralmente servem de parâmetro às análises de funcionamento do sistema. Julgamos que, desse modo, foi possível ir além de uma categorização de classe que mantém estática, inabalável, *transistórica*, em direção a uma idéia do problema que procure enfocar a complexidade inerente à teia de experiências concretas vivenciadas por homens e mulheres nas suas relações com indivíduos com os quais compartilham condições de existência, práticas profissionais e inserção no universo produtivo.

A despeito da experiência exitosa na trajetória de mobilidade social de

muitos empresários do setor, o que se observou de forma predominante na investigação realizada foi o fato de que centenas de ex-operários, sem alternativa diante do fechamento de seus locais de trabalho, se viram forçados a se estabelecer como empresários. E no território produtivo analisado esse processo subverte a constatação de David Harvey (1995)<sup>11</sup> e André Gorz (2005)<sup>12</sup> segundo a qual, no contexto da globalização, a proliferação de novos pequenos negócios se dá como complemento às atividades do grande capital; no polo industrial de Franca a emergência de novos empresários se dá com surpreendente vigor na linha de frente dessa indústria, ou seja, na atividade principal voltada para o mercado: a fabricação de calçados. Não raro, os parques capitais e, por conseguinte, o obsoletismo tecnológico, os empurram para espaços marginais do mercado, distantes dos nichos mais rentáveis e caracterizados pela concorrência draconiana. Somado a estes fatores, sua quase sempre deficiente formação cultural o coloca permanentemente frente ao risco de sucumbir aos imperativos da boa gestão e da habilidade no mundo das finanças.

Considerando sua posição marginal na estrutura econômica e sua imensa fragilidade perante os desafios de um mercado globalizado, seria esse um “lúmpen-empresariado”?

<sup>11</sup> De acordo com Harvey, no contexto do que chama de *acumulação flexível* (caracterizada pela flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo), “os pequenos negócios, as estruturas organizacionais patriarcais e artesanais também floresceram. (...) Novos sistemas de coordenação foram implantados, quer por meio de uma complexa variedade de arranjos de subcontratação (que ligam pequenas firmas a operações de larga escala, com freqüência multinacionais), através da formação de novos conjuntos produtivos em que as economias de aglomeração assumem crescente importância, quer por intermédio do domínio e da integração de pequenos negócios sob a égide de poderosas organizações financeiras ou de marketing (a Benetton, por exemplo, não produz nada diretamente, sendo apenas uma potente máquina de marketing que transmite ordens para um amplo conjunto de produtores independentes).” (1995, p. 150)

<sup>12</sup> Gorz (2005, p. 26) observa que os pequenos prestadores de serviços independentes “estão, na realidade, sob a dependência de um único grande grupo, ou de um pequeníssimo número de grandes grupos que os submetem à alternância de períodos de hiperatividade e de desemprego”.

## Referências

ABI CALÇADOS. **Resenha Estatística 2004**. Novo Hamburgo, RS: Associação Brasileira da Indústria de Calçados, 2004.

BARBOSA, Agnaldo de Sousa. **Empresariado Fabril e Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Hucitec: FAPESP, 2006.

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BOURDIEU, P. Futuro de classe e causalidade do provável. In: NOGUEIRA, M. A.; CATTANI, A. M. (Org.) **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998

\_\_\_\_\_. Espaço social e gênese das "classes". In: **O Poder Simbólico**. 7.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a.

\_\_\_\_\_. A gênese dos conceitos de habitus e de campo. In: **O Poder Simbólico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRAGA FILHO, Hélio. **Distribuição da renda entre salários e lucros na indústria de calçados de Franca 1994 a 2002**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Franca: FHDSS/UNESP, 2005.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização Material, Economia e Capitalismo (Séculos XV-XVIII)**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. (v. 3).

COSTA, Achyles Barcelos da. "Competitividade da indústria de calçados: nota técnica setorial do complexo têxtil". In: COUTINHO, Luciano G. et al (Coords.). **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira**. Campinas, SP: FECAMP; MCT; FINEP; PADCT, 1993, p. 01-104. Disponível em: <[www.mct.gov.br/publi/Compet/Default.htm](http://www.mct.gov.br/publi/Compet/Default.htm)>. Acesso em: abr. 2001.

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 4. ed. São Paulo: UNICAMP/IE, 1998.

COCCO, Giuseppe et al. **Empresários e Empregos nos Novos Territórios**

**Produtivos: O Caso da Terceira Itália**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP & A, 2002.

CURCI, Maria Elia. **Estudo Sobre a Vida e Morte de Microempresas em Franca**. Franca: FACEF, Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial), 2001.

DONADELLI: preparado para enfrentar desafios. **Momento Franca**. 2<sup>a</sup>. quinzena, Nov. 2005, p. B-3.

ESTANQUE, Elísio. **Entre a Fábrica e a Comunidade: Subjectividade e Práticas de Classe no Operariado do Calçado**. Porto: Afrontamento, 2000.

GORZ, A. **O Imaterial: Conhecimento, Valor e Capital**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Loyola, 1995.

PASSO MODERNINHO. **Forbes Brasil**, n. 106, São Paulo: Editora JB, 2006.

PICCININI, Valmíria Carolina. Mudanças na indústria calçadista brasileira: novas tecnologias e globalização do mercado. **Read – Revista Eletrônica de Administração**, PPGA, Escola de Administração da UFRGS, 2001, n. 25. Disponível em: <<http://read.adm.ufrgs.br/read01>>. Acesso em: abr. 2001.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Balança Comercial Brasileira por Município**. Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relatório Anual de Informações Sociais**. Brasília.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O Capitalismo Tardio**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

SILVA, Sérgio. **Expansão Cafeeira e Origem da Indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SINDIFRANCA - SINDICATO DA INDÚSTRIA DE CALÇADOS DE FRANCA. **Mapeamento do setor calçadista**. Franca, Nov. 2010.

## Entrevistas

Empresário A - Franca. **Depoimento**, 18 jun. 2006. Novos Empreendedores na Indústria do Calçado: Formação Social e Ação Empresarial. Projeto de Pesquisa, Programa Jovem Pesquisador – FAPESP (Proc.: 03/13963-0), 2005-2008.

Empresário E - Franca. **Depoimento**, 5 jul. 2006. Novos Empreendedores na Indústria do Calçado: Formação Social e Ação Empresarial. Projeto de Pesquisa, Programa Jovem Pesquisador – FAPESP (Proc.: 03/13963-0), 2005-2008.

Empresário F - Franca. **Depoimento**, 15 ago. 2006. Novos Empreendedores na Indústria do Calçado: Formação Social e Ação Empresarial. Projeto de Pesquisa, Programa Jovem Pesquisador – FAPESP (Proc.: 03/13963-0), 2005-2008.

Empresário J - Franca. **Depoimento**, 26 jun. 2006. A Gestão de Recursos Humanos no setor calçadista: o caso de Franca-SP. Projeto de Pesquisa, Mestrado em Engenharia de Produção, UFSCar, 2006-2008.

Empresário E - Vale do Sinos. **Depoimento**, 26 jun. 2006. Novos Empreendedores na Indústria do Calçado: Formação Social e Ação Empresarial. Projeto de Pesquisa, Programa Jovem Pesquisador – FAPESP (Proc.: 03/13963-0), 2005-2008.

Empresário F - Vale do Sinos. **Depoimento**, 07 jun. 2006. Novos Empreendedores na Indústria do Calçado: Formação Social e Ação Empresarial. Projeto de Pesquisa, Programa Jovem Pesquisador – FAPESP (Proc.: 03/13963-0), 2005-2008.

Empresário G - Vale do Sinos. **Depoimento**, 03.06. 2006. Novos Empreendedores na Indústria do Calçado: Formação Social e Ação Empresarial. Projeto de Pesquisa, Programa Jovem Pesquisador – FAPESP (Proc.: 03/13963-0), 2005-2008.

# CAMINHOS E (DES)CAMINHOS DA CRESOL? OBSERVAÇÕES A PARTIR DA COOPERATIVA SINGULAR DE DOIS VIZINHOS - PR

ANA PAULA DEBASTIANI VASCO<sup>1</sup>  
HIEDA MARIA PAGLIOSA CORONA<sup>2</sup>

## Resumo:

Este trabalho é resultado de uma pesquisa que visou entender se a gestão de programas ou políticas públicas desenvolvidas por organizações não governamentais (ONG) ou órgãos públicos da cidade de Dois Vizinhos-PR se alinham aos preceitos do desenvolvimento da agricultura familiar, numa perspectiva sustentável. Para tanto foi realizado um diagnóstico socioeconômico e ambiental na comunidade Fazenda Mazurana, com o objetivo de entender a dinâmica das ações dessas organizações na situação de vida dos agricultores familiares da comunidade. Especificamente o trabalho individual concentrou-se na Cooperativa de Crédito Rural - Cresol. Entende-se que há evidências teóricas e contextuais que permitem apontar a economia solidária como uma proposta alternativa para a agricultura familiar. Este modelo de organização preconiza um processo econômico-social autogestionário. Nesse sentido, buscou-se entender como os agricultores cooperados compreendem e participam da autogestão visando identificar como esse modelo tem conduzido, ou não, as famílias agricultoras às práticas sustentáveis. A esse respeito identificou-se as boas/razoáveis condições dos cooperados da Cresol, resultado principalmente do Programa Água

Limpa acessado pela comunidade via Prefeitura Municipal e, ao que pareceu, das estratégias montadas pelos próprios agricultores. Verificaram-se algumas tendências dos rumos da organização no caso ilustrativo da Cresol de Dois Vizinhos-PR que, pode apontar para orientações do Sistema Cresol.

**Palavras-Chave:** Cresol. Economia Solidária. Autogestão. Sustentabilidade.

## Abstract:

This paper is the result of a dissertation that was linked to a problematic joint research aimed to understand whether management programs or policies developed by nongovernmental organizations (NGOs) or public agencies of Dois Vizinhos-PR align to the precepts development of family farming in a sustainable perspective. The participants had a diagnosis socio-economic-environmental Mazurana Farm community, in order to understand the dynamics of the actions of these organizations in the life situation of the farmers in the community. Specifically individual

work concentrated on Rural Credit Cooperative Cresol. It is understood that there are theoretical and contextual evidence may point out that the social economy as an alternative to the family farm. This organization advocates a model of economic and social self-management process. Accordingly, we sought to understand how farmers understand and participate in the cooperative self-management to identify how this model has led, or not, farming families to sustainable practices. In this regard we identified good / reasonable conditions of cooperative members of Cresol, result primarily from the Clean Water program accessed by the community and City Hall and it seemed, strategies mounted by the agricultures. Identified are some trends about the future of organization in the illustrative case of Dois Vizinhos-PR Cresol that can point to guidelines Cresol System.

**Keywords:** Cresol. Solidarity Economy. Self-management. Sustainability.

**JEL:** Q 01; Q12, Q13

<sup>1</sup> Administradora. Mestre em Desenvolvimento Regional (UTFPR). Consultora Bolsista (CNPQ) do Núcleo de Apoio à Gestão da Inovação. E-mail: ana.dvasco@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Socióloga. Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Professora da UTFPR – Campus Pato Branco. E-mail: pagliosa@utfpr.edu.br

## 1. Introdução

O domínio do capital estende-se sobre as mais diversas classes, separando aqueles que o possuem dos menos favorecidos, segundo suas capacidades econômicas. Essa separação tem sido afrontada pela resistência popular que se organiza contra um sistema econômico hegemônico que tende a exclusão de (grande) parte da população. Pessoas se organizam com fins de encontrar uma alternativa para participação nas atividades econômicas e de socialidades de forma emancipatória. As organizações populares chamadas de “alternativas” subvertem, de certa forma, as regras do capital na medida em que não buscam o lucro e tendem a promoção de um desenvolvimento mais incluyente.

A economia solidária é resultado da luta de trabalhadores contra a injustiça e exclusão, contra o modelo seletivo de desenvolvimento; por isso, surge como um meio alternativo ao sistema hegemônico. A reação de atores sociais em oposição a esse paradigma social firmado na riqueza e no bem-estar material revela a radicalidade contra os excessos da modernidade. Tal crítica atinge o modo como se “trabalha e produz, mas também o modo como se descansa e vive; a pobreza e as assimetrias das relações sociais,” (SANTOS, 1997) e ainda formas de opressão que atingem grupos sociais transclassistas. Portanto, a reação desses sujeitos funciona como uma alternativa de se inserirem como atores sociais e agentes de desenvolvimento.

É neste contexto de preocupações que o presente trabalho se insere. Este estudo é um recorte de um trabalho maior que se vincula a uma problemática comum de pesquisa que envolveu além da autora, mais duas pesquisadoras. O objetivo geral foi entender se a gestão de programas ou políticas públicas desenvolvidas por organizações não governamentais (ONG) e ou instituições públicas do município de Dois Vizinhos se alinham aos preceitos do desenvolvimento da agricultura familiar, numa perspectiva sustentável. Para aten-

der ao objetivo geral que permeia a construção dos trabalhos individuais de pesquisa, foi escolhida a comunidade Fazenda Mazurana na qual residem famílias agricultoras envolvidas com a Casa Familiar Rural, com a Cooperativa de Crédito Rural Cresol e que acessavam o Pronaf via agência do Banco do Brasil, em função das especificidades das temáticas individuais. Este trabalho concentra-se em apresentar parte dos dados do estudo realizado na Cooperativa de Crédito Rural Cresol. E tem por objetivo discutir a participação no processo da autogestão e do desenvolvimento sustentável das famílias agricultoras da Comunidade Fazenda Mazurana vinculadas a Cresol.

### 1.1. Caminho Metodológico

O caminho metodológico da pesquisa foi o seguinte: em conjunto fez-se uma identificação, através do diagnóstico sócio-econômico-ambientais<sup>3</sup>, da situação de vida dos agricultores da comunidade. O instrumento para diagnóstico foi construído pelo grupo de pesquisa sobre o rural metropolitano da turma 2005, do Programa de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR e, foram feitas algumas alterações conforme a realidade pesquisada. A partir desse formulário foram construídos indicadores que congregavam os dados para demonstrar a situação socioeconômica e ambiental dos agricultores pesquisados.

Após essa fase dedicou-se a pesquisa mais aprofundada, de caráter qualitativo, nas instituições e agricultores diretamente relacionados com os objetos particulares de investigação, através de entrevistas semiestruturadas gravadas. Para análise dos dados utilizou-se a cate-

goria de subsídio **possibilidade** daquilo que pode surgir considerando a uniformidade do desenvolvimento, em contraposição a **realidade**, ou seja, aquilo que já aconteceu ou está acontecendo. Assim, pretendeu abordar a realidade, como sendo o modelo hegemônico de desenvolvimento, pautado nas condições de desigualdade e exploração da natureza, resultado dos caminhos traçados pela modernidade. A possibilidade ou a alternativa, que consiste em um modelo de desenvolvimento justo e equitativo, o desenvolvimento solidário e sustentável, contido na proposta da economia solidária.

## 2. Breve contexto sobre o sistema CRESOL

A Cooperativa de Crédito Rural Cresol que faz parte da Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária – ANCOSOL - nasceu para atender as necessidades dos agricultores familiares da região Sudoeste do Paraná. Considerando que este espaço é o *locus* de uma estrutura fundiária caracterizada pela pequena e média propriedade, onde 93% dos estabelecimentos possuem menos de 50 hectares, os quais ocupam 58% da área e, ainda, 87% dos estabelecimentos rurais são de agricultura familiar. Os produtores da região dedicam-se ao binômio soja/milho, à criação de suínos e aves, à produção leiteira e, mais recentemente é introduzida à cultura do fumo. Aliada a uma importante produção para mercado a agricultura familiar da região produz também para o autoconsumo. Parte desta produção é processada através das cooperativas leiteiras, de suínos e aves ou cooperativas agrícolas (IPARDES, 2010).

<sup>3</sup> O diagnóstico sócio-econômico-ambiental foi feito através de um formulário de pesquisa, com mais de 100 questões, já elaborado pela turma de Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da UFPR. Tal instrumento foi adaptado para a realidade pesquisada. Conteve questões que abordaram: Diagnóstico social: condições de moradia, escolaridade, utilização de transporte, acesso a saúde, acesso a lazer; Diagnóstico econômico: bens móveis, tamanho da casa, renda familiar; Diagnóstico ambiental: produção, preservação ambiental, saneamento. As questões foram pontuadas e categorizou-se em três situações de vida: 1-precário, 2-razoável e 3-bom.

A CRESOL é fruto da luta dos agricultores familiares da região que se uniram com o objetivo de encontrar alternativas para a parcela da agricultura familiar que foi excluída parcial ou totalmente do projeto de modernização e de suas linhas de crédito. Na década de 80, foi estruturado um fundo de financiamento para a agricultura familiar – o Fundo de Crédito Rotativo (FCR) com fins de financiar experiências alternativas da agricultura e dos assentados da reforma agrária nas regiões Sudoeste e Centro-Oeste do Paraná. Fundo administrado por entidades/movimentos pastorais, sindicais, organizações não governamentais, associativas e sem terras, destas regiões. Desde então, sentiram a necessidade de uma instituição que atendesse as necessidades de crédito rural aos produtores da região. Após discussões no biênio 1995/1996, foram criadas as primeiras Cooperativas do sistema Cresol em vários municípios do Sudoeste do Paraná e em seguida uma base de serviços - Cresol Baser - que cinco anos depois, resultado do desenvolvimento destas organizações e por orientação do Banco Central, tornou-se a cooperativa central, com sede em Francisco Beltrão. Posteriormente, em 2004, conforme princípio de descentralização e crescimento horizontal foi criada a segunda cooperativa central em Chapecó – SC, a qual atende o Estado do Rio Grande do Sul e parte de Santa Catarina (CRESOL, 2011).

A Cooperativa de Crédito Rural Cresol é uma organização popular e é constituída e administrada por agricultores familiares. Sua diretoria é eleita por seus cooperados com estatuto e regimento próprio. Neste sistema, os recursos captados não ficam centralizados na Cresol-Baser, como normalmente ocorre nas cooperativas de crédito, mas ficam no município de origem do cooperado para melhor se relacionar com o sistema bancário local. Deste modo, cada Cresol consegue maior articulação com as fontes de financiamento do

município, evita a concentração de poder em uma instituição apenas (BITTENCOURT, 2000) e permite uma maior aproximação com os cooperados.

Podem se associar à Cooperativa Cresol, os agricultores que utilizam mão de obra essencialmente familiar, que tenham uma renda anual inferior a R\$ 27.500,00, possuam mais de 18 anos de vida e sejam produtores que explorem área inferior a quatro módulos rurais (o tamanho do módulo no Paraná varia, entre 12 a 30 hectares). Podem ainda participar pessoas jurídicas, desde que, desempenhem atividades agropecuárias ou agroindustriais, e que sua fonte de renda seja extraída destas atividades. Mais recentemente, tem se inserido a cooperativa pessoas do urbano via financiamento pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

As linhas de financiamento concedidas pela organização contemplam agroindústrias, turismo rural, fruticultura, agroecologia e agrofloresta, habitação rural, cadeias produtivas e culturas diferenciadas, e financiamento para produção mais tradicional, e ainda, é oferecido a eles seguro de vida, de bens e de produção. A cooperativa se estrutura nos níveis de central, bases regionais, cooperativas singulares e postos de atendimento cooperativo – PAC, mas quem responde legalmente pela cooperativa junto ao Banco Central é a Central Baser (CRESOL, 2011).

A estrutura da Cresol articula pequenas cooperativas municipais, esta característica pode ser uma evidência da descentralização de seu processo gerencial. Tal estratégia faz jus à legislação quando regula que a “área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços” (artigo 4º da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971).

O crédito é disponibilizado através de recursos oficiais, como o Pronaf, e recursos próprios, financiando capital de giro, investimentos nas es-

truturas produtivas, oportunidades de negócio, emergências de saúde e construção ou reforma da casa. Tais financiamentos são concedidos para atividades produtivas na região. A taxa de juros cobrada nos financiamentos leva em conta as condições do público da cooperativa, o que permite a mesma ter um índice de inadimplência baixo, numa média de 2,8%, se comparado à média nacional de inadimplência do Pronaf, por exemplo, que conforme dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é de 14%. Isso também pode ser reflexo da histórica caminhada do crédito da agricultura familiar, que conforme dados do sistema, grande parte dos agricultores familiares, 85,2%, nunca havia obtido o crédito antes de se associarem a uma cooperativa do Sistema Cresol, ou mesmo um contato de depósito em uma agência bancária (49,8% não tinham conta corrente) (SCHRÖDER, 2005), ao contrário do que acontece agora, na vasta oferta de crédito ao agricultor.

A Cresol de Dois Vizinhos, lócus do estudo, conta hoje com 1.703 associados. Ela conta com 38 agentes de crédito e desenvolvimento comunitários, 13 funcionários e dois PACs, um em Cruzeiro do Iguaçu e outro em Boa Esperança do Iguaçu. Conforme dados financeiros, a sobra à disposição da assembleia ordinária do exercício 2010 foi de 200.255,95 reais, a qual por decisão unânime foi rateada entre os cooperados proporcionalmente aos serviços usufruídos na cooperativa (ATA DA ASSEMBLÉIA ORDINÁRIA, 2010).

A concentração de crédito liberado está em créditos pessoais, repasse e investimento. Do total de 23 agricultores da Comunidade Fazenda Mazurana, cooperados da Cresol, os que utilizaram crédito foram: 17,4% na safra 2009-2010, 26,1% 2010-2011 fizeram investimento; 22% em 2009-2010, 30,5% em 2010-2011 fizeram custeio.

Conforme relatou o dirigente da Cresol o mais financiado para

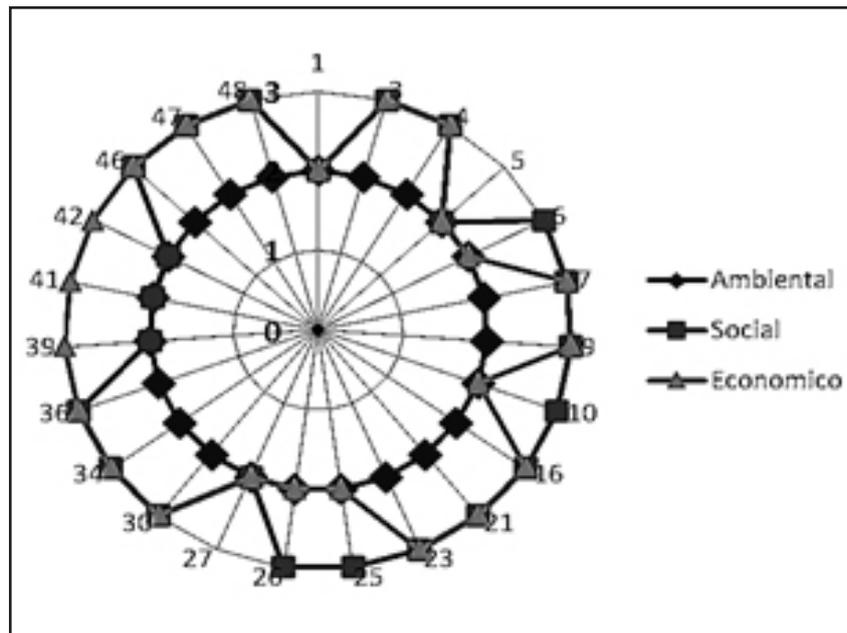
investimento tem sido o leite que, parece ter respondido como uma produção autossuficiente. E repasse de custeio tem sido grãos, soja e milho especificamente. Esses são dados que refletem a realidade da cidade de Dois Vizinhos que tem uma produção leiteira de 32.500 em unidade de mil litros, produção de soja de 32.400 toneladas e 34.500 toneladas de milho (IPARDES, 2011).

### 3. Autogestão e sustentabilidade na Cresol de Dois Vizinhos: observações a partir da Comunidade Fazenda Mazurana

Os agricultores que residem na comunidade e são cooperados da Cresol estão vivendo uma média de 28 anos ali, sendo que o que há menos tempo tem residência é de três anos e o que reside há mais tempo são 58 anos. Dentre estes, somente uma família não utiliza mão de obra familiar por serem aposentados e arrendarem a terra para empresário da zona urbana. Todos os títulos dessas propriedades estão em nome do responsável pelo estabelecimento, sendo que, dez das vinte e três propriedades tem outros domicílios que acolhem filhos (as), pais, sogros, genros, noras e irmãos; 87% têm filhos que moram na mesma residência dos pais. Destes últimos 48% estão no Ensino Fundamental, 22% no ensino médio e 30% no Ensino Superior. Quanto à origem étnica do responsável e seu respectivo cônjuge a sua maioria tem ascendência italiana, depois brasileira e polonesa.

A situação sócio-econômica-ambiental dos agricultores cooperados a Cresol da comunidade ficou conforme o gráfico 1. Evidencia-se que os agricultores em melhores situações ficaram no eixo mais afastado do ponto zero, e, evidentemente, aqueles que ficaram em situações mais precárias ficaram mais próximos ao zero. Neste caso, não houve nenhuma situação precária, somente razoável e boa.

**Gráfico 1 – Diagnóstico sócio-econômico-ambiental dos agricultores cooperados da Cresol da Comunidade Fazenda Mazurana**



Fonte: Pesquisa realizada, 2011.

De forma geral o que se observa no gráfico 1 é a homogeneidade da situação ambiental dos agricultores, que ficaram em uma situação razoável. O indicador econômico mostrou que aproximadamente 70% dos agricultores estão em uma situação boa e 30% encontra-se em situação razoável; 74% dos agricultores estão em uma situação social boa e 26% razoável. As famílias entrevistadas foram as seguintes: 1, 3, 4, 6, 10, 21, 23, 26, 39 e 47.

O cenário construído pela modernidade a qual promoveu a modernização nos diversos âmbitos da sociedade, inclusive na agricultura, e a vasta especialização dentro do campo da ciência, entre outros fatores, é a nítida dicotomização da relação do homem com a natureza. A agricultura, a partir dos anos 1950, 60 na Europa e Estado Unidos, começou a absorver a ideia do desenvolvimento como sinônimo de progresso, visando transformar aquilo que era “arcaico”, tradicional, pela modernização (ALMEIDA, 1997), contribuindo para um maior distanciamento da relação do homem com a natureza. No entanto, a agricultura familiar apresenta características que mostram sua força como um local privilegiado para manter seus laços com meio em função de sua tendência à diversificação, à integração de atividades vegetais e animais, além de trabalhar em menores escalas e, a ligação histórica dos agricultores com a terra. Quando questionados sobre os planos futuros na propriedade, a grande maioria deles afirmava: “eu nasci na roça e é aqui que eu vou morrer”. Isso mostra a ligação que estes possuem com a terra e, portanto, uma maior facilidade de cuidar/preservar ela.

Nesse sentido, buscou-se compreender como a Cresol desenvolve políticas que promovam o cuidado ou a preservação ambiental. O que ficou bastante evidente foi o papel dos agentes de crédito na disseminação desse conhecimento. Os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito são cooperados representantes das comunidades que têm reuniões mensais na cooperativa para receberem informações e repassarem nas suas comunidades para os cooperados. Conforme um representante da organização:

“*Da mesma forma quando questionados sobre a limitação para concessão de crédito, a organização faz um laudo técnico da propriedade antes e é avaliado se o agricultor tem condições de se sustentar com aquele financiamento, ao qual solicita e que deve devolver à cooperativa.*”

os agentes de crédito, responsáveis por cada comunidade, e ele tem formação constante, e isso entra a formação pra ele, tipo de, de veneno, essas coisa e eles são responsáveis por passa por cada setor, né? [...] cada um deles vai responde por sua comunidade, lá ele vai se reuni, vai passa as informações. [...] É primeiro é informa a cooperativa, daí a cooperativa vai, é, fazê uma visita pra ele, né? (Entrevistado 13).

Em conversa com os agricultores não se identificou nenhuma ação da cooperativa para orientação nas questões ambientais especificamente. Da mesma forma quando questionados sobre a limitação para concessão de crédito, a organização faz um laudo técnico da propriedade antes e é avaliado se o agricultor tem condições de se sustentar com aquele financiamento, ao qual solicita e que deve devolver à cooperativa. Não foram citadas limitações impostas por questões ambientais, somente pela viabilidade econômica do agricultor.

Dos entrevistados aqueles que afirmaram receberem algum tipo de orientação foram os que dizem comprar insumos e receber instruções de um técnico do local de compra na

propriedade, que orienta e acompanha na lavoura, conforme explicou o entrevistado 10.

A esse respeito à pesquisa mostrou sobre agrotóxicos: cerca de 83% utiliza inseticida; 78,2% faz uso de fungicida e; 82,3% herbicida. Portanto, a grande maioria recebe instruções de técnicos das empresas que vendem tais produtos. Alguns dos entrevistados têm sua renda na produção de aves e são integrados, estes recebem orientação da respectiva empresa. E, além disso, dos entrevistados 10 afirmaram que o uso de insumos químicos aumentou nos últimos 20 anos, 2 disseram que diminuiu e 9 afirmaram que continuou a mesma coisa.

Quando questionados sobre assistência técnica os dados mostram que dos 23 agricultores cooperados da Cresol, 22 deles recebem assistência técnica: 9 desses de empresa privada, 6 de cooperativas (alguns deles, além da Cresol, estão vinculados a ao sistema Claf, cooperativa de avicultores, Coasul e Sicred), 4 da secretaria municipal e 3 de outras instituições.

Esses são dados que mostram a lógica da Revolução Verde da década de 60-70, de certa forma, presente na agricultura familiar. O uso intensivo do solo e a preocupação incisiva com a eficiência/eficácia na produção, a exemplo dos países desenvolvidos, eram prerrogativas do pacote tecnológico da Revolução Verde. Lionço (2007) em estudo realizado em instituições que atuam no espaço rural do Sudoeste do Paraná já identificara a preocupação nas discussões de tais organizações com os problemas ambientais originários da Revolução Verde.

Ao que pareceu os agricultores montaram suas próprias estratégias. Conforme fala dos agricultores.

As coisas foram evoluindo né e a gente mesmo quando pegamo esse dinheiro, nós não tinha recurso pra fazer esse investimento. Desde que a gente pegou dinheiro financiado,

a gente não se arrependeu até hoje e melhorou muito né. Nesse caso a Cresol é boa pra isso, o juro é barato, mas prático de se negociar e eu acho até melhor (entrevistado 6).

Olha eu acho que melhoro nos últimos anos, mas acho que não seja, só a Cresol. Ela tem ajudado tudo isso né, mas, a nossa mão de obra aumentou de um a gente se dobra em dez pra fazer o serviço, então a Cresol tem ajudado, em um financiamento ou alguma coisa assim né, mas, a gente também se desdobra em serviço pra consegui, mas melhoro eu acho nos últimos anos ta melhor (Entrevistado 10).

Quando questionados sobre as melhorias que ocorreram após os agricultores vincularem-se a Cresol, vê-se a maioria das falas estão relacionadas às contribuições da organização para o benefício do financiamento. Entende-se a luta dos agricultores por acesso ao crédito e a própria sobrevivência da agricultura familiar e também que o produto da Cresol é o crédito. Contudo, se questiona se há ações efetivas da cooperativa para além do crédito, ações voltadas à sustentabilidade da agricultura familiar.

A ênfase dada ao crédito - que é o produto da organização e não deixa de ter a sua fundamental importância no contexto da agricultura familiar, tendo em vista o modelo de desenvolvimento ao qual estão inseridos - é também resultado da própria compreensão da organização sobre a sustentabilidade.

A Cresol já trabalha sobre isso (sustentabilidade), mas teria que ter mais iniciativas do poder público, para subsistência do agricultor. As linhas de crédito estão de acordo com a sustentabilidade, pois, as taxas são baixas e a Cresol é diferenciada das outras instituições financeiras. A Cresol não é só a Cresol, trabalha sempre juntos, com sindicatos, cooperativas (Entrevistado 15).

De tornar ele sustentável né? E ele próprio conseguiu conduzi. Porque

hoje nós compara uma agricultura familiar que não tenha cooperativa, quase que ela não consegue, porque se ele quer planta um, dois alqueire de milho, ele não tem fundos pra pode, quase que se tornou uma dependência entre Cresol e ele, se nós tirar a Cresol de dois Vizinhos a agricultura familiar vai desmoronar, por quê? Porque ela precisa de um dinheiro pra pode planta, depois ela devolve, mas ela não tem na cultura das pessoas, “ah, vo guarda cinc mil reais pra faze a safra do ano que vem”, não tem isso, não adianta. Então, se eles tem cinco mil, eles vão aplica aqui, vão gasta ali, no ano que vem eles vão precisar da mesma coisa. Então assim, torna autosustentável, é chagar ao ponto que eles caminham sozinhos, mas isso é um processo longo né? (entrevistado 14)

Sustentabilidade, assim, do ponto de vista da agricultura familiar é nós não dependermos tanto do, do, dos produtos e dos insumos que vem de fora, que não são produzidos dentro da propriedade. Hoje nós tomos num ponto negativo, nós somos reféns do crédito. Se nós não conseguíssemos crédito, poucos agricultores conseguiam fazer suas lavouras, porque ficou refém do crédito, o adubo tem que vim de fora, a semente tem que vim de fora, é os insumos, todos tem que vim de fora, quer dizer nós temos poucos modelos de agricultura familiar dentro do município talvez que se mantenha, que são autossustentáveis, porque ainda nossa cultura é uma cultura que nós só soubemos trabalhar com grãos, grão e produtos, atividades que são integradas, frango, suíno e fumo. E até que você ta nessa atividade você recebe tudo na mão, mas você nunca sabe o preço do que você vai entrega, teu produto. Então fica sempre refém disso aí, do crédito e de insumos (entrevistado 13).

Entendeu-se que a compreensão sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, na maioria das falas dos entrevistados da organização, pauta-se na ideia do agricultor permanecer no campo, dele sustentar-se economicamente para permanecer ali. Por isso a importância dada ao

“  
*A esse respeito Kautzky (1986), no clássico debate sobre o campesinato na Rússia, ao falar sobre como a industrialização penetrou a agricultura refere-se em como a família camponesa autossuficiente passou a comprar no mercado produtos...*  
”

crédito. Isso também foi identificado nos agricultores, conforme as falas apresentadas mais acima.

E nesse sentido, destacam-se duas questões que estão evidentemente implicadas na questão do crédito: a sobrevivência da família agricultora e a consequente dependência do crédito, sem o qual “não consegue sustentar-se”.

A esse respeito Kautzky (1986), no clássico debate sobre o campesinato na Rússia, ao falar sobre como a industrialização penetrou a agricultura refere-se em como a família camponesa autossuficiente passou a comprar no mercado produtos para sua subsistência e passou a ser dependente dele, contudo, em evidente desvantagem quando comparado ao agricultor da grande propriedade. Com o desenvolvimento econômico das cidades abre-se caminho para a agricultura capitalista, deixando grande parte dos camponeses em situação de miséria. Nesse sentido que o autor fala dos resultados positivos das cooperativas de crédito, embora, tenha uma visão bastante pessimista a respeito de outras formas de cooperativas.

Para os pequenos lavradores, tais instituições valem sobretudo na hipótese do crédito pessoal. Elas obtêm o que não obtém o camponês isolado, isto é, o crédito do grande capital urbano nas condições do capitalismo moderno. Se os empréstimos do camponês isolado são pouco vultosos para interessar o grande capital, os de toda uma sociedade exercem papel inteiramente diverso. E se o crédito a um cultivador que lhe é inteiramente desconhecido não oferece garantias a um banqueiro da cidade, o risco se lhe reduz ao mínimo no caso da solidariedade de muitos associados. Assim, graças às organizações de crédito, o camponês levanta dinheiro a uma taxa módica, pagando-o sem arruinar-se, em virtude dos melhoramentos da sua exploração que esse empréstimo torna praticáveis. Não há dúvida, as sociedades de crédito são, para os camponeses, sumamente importantes como veículo de progresso econômico. E não digo progresso no sentido do socialismo, como se alega em diferentes lados, mas progresso no sentido do capitalismo. São progressos de alto valor econômico (KAUTSKY, 1980, p. 134-135).

A luz da afirmação do autor as cooperativas de crédito além de ser um bom negócio ao “banqueiro” já que, este recebe o montante dos pequenos agricultores organizados, também dão condições de progresso econômico ao agricultor no sentido do capitalismo. Esse progresso exige dele – demanda vinda, imposta pelo sistema capitalista - a especialização da produção. “Quanto mais o estabelecimento agrícola se especializa, e quanto mais animais este possa utilizar, de uma ou de outra forma, tanto mais rapidamente se processa a comercialização.” (KAUTSKY, 1980, p 72).

[...] adubos permitem, em certas circunstâncias, que o agricultor dispense a cultura alternante e o esterco; que ele adapte suas culturas por completo às exigências do mercado, ou que dedique a área que a moderna agricultura encontra sua expressão técnica e econômica mais elevada (KAUTSKY, 1980. p.87).

Neste caso dos agricultores da Cresol é diferente. Observa-se que ele combina estratégias, como é o caso da utilização do adubo orgânico, embora esteja pressionado pelo capital para a maximização da produção. Segundo o autor o camponês não só passa a produzir para abastecer a indústria, a si mesmo, mas também vê a necessidade de comprar ferramentas para produção, fruto da especialização do trabalho. Por isso a necessidade do crédito, para se colocar e se manter no mercado. Sem ele não seria possível o agricultor se capitalizar, por isso, representa um progresso econômico no sentido do capitalismo, como afirmava o autor.

Nesse sentido, o que se observou a partir dos dados foi à concentração da renda agrícola é advinda da produção do binômio soja/milho e, na produção pecuária concentra-se no bovino de leite e nas aves. A concentração da produção de milho e soja é também um reflexo da mecanização da agricultura na década de 70, refletindo no uso abusivo de insumos químicos e o estímulo à produção de culturas de exportação, tal como a soja. Quanto à produção pecuarista destaca-se que todos os agricultores que tem aviário são integrados a Sadia. Essa é a razão da maioria deles ter afirmado receber orientações dos técnicos das lojas de insumos e das organizações aos quais são integrados.

Destaca-se a propriedade do dirigente da Cresol em Dois Vizinhos que, embora sua maior renda advenha do cultivo de milho e da produção de aves e do leite, tem investido na fruticultura como uma alternativa de renda a propriedade. Conforme dados da pesquisa 70% dos agricultores estão em uma boa situação econômica. A média da renda mensal dos agricultores da Cresol é de 3.396,12 reais, um pouco maior que a média geral da comunidade. A esse respeito observa-se, que alguns deles montam suas próprias estratégias de sobrevivência, como é o caso dos 30,5% que combinam renda não

agrícola com atividade agrícola ou pecuária.

O fundamento da Cresol está para a equidade e a sustentabilidade. Em um dos primeiros vídeos da Cresol um dos dirigentes e fundadores expressa a sua opinião quanto à finalidade da constituição da organização:

[...] as cooperativas de crédito foram concebidas como instrumentos transparentes e democráticos e dirigidos pelos agricultores. Ao dirigente/gerente é mais importante conhecer profundamente a atividade que vai financiar do que a formação tradicional dada ao sistema financeiro. Para isso as cooperativas terão que formar as pessoas. [...] A cooperativa não pode excluir o agricultor que pensa diferente. É preciso envolver a partir de suas necessidades, com uma metodologia que conduza ao debate da relação de sua atividade e de sua vida com propostas maiores de sociedade, na sua dimensão política. [...] A fundação é importante, mas mais importante é o rumo que ela toma e como trabalha. O crédito que queremos precisa estar na direção da sustentabilidade e da equidade social. É fundamental a participação ativa dos grupos de base organizados, garantindo assim critérios internos para que o crédito captado volte para os pequenos agricultores. Valorizando inclusive a possibilidade de continuar com o crédito em equivalência produto (CRESOL, 2008).

Destaca-se nessa fala a importância dos rumos que a cooperativa tomará no decorrer do tempo, além da importância da sua fundação. Vê-se a importância da gestão para que os caminhos percorridos pela Cresol estejam de acordo com os preceitos da sustentabilidade e da equidade social. Entende-se que no processo de constituição da Cresol houve essa preocupação.

Uma evidência foi a não participação em atividades de integração do agricultor promovidas pela instituição. A participação dos agricultores ocorre mais nas pré-assembleias e

“

*Para garantir a maior participação dos cooperados são feitas, uma vez por ano, antes da Assembleia ordinária, pré-assembleias que são realizadas pela central nas regionais, onde as cooperativas singulares se encontram, e pelas cooperativas singulares nas comunidades.*

”

assembleias, embora haja uma participação significativa nas atividades da comunidade em geral.

As assembleias são realizadas uma vez ao ano. Legalmente, para se realizar uma assembleia, são necessárias no mínimo dez pessoas, motivo que torna algumas cooperativas centralizadoras de decisões. Na Cooperativa de Crédito Cresol de Dois Vizinhos, conforme afirmação do dirigente, geralmente há uma participação de 40% nas assembleias e 45% nas pré-assembleias. Para garantir a maior participação dos cooperados são feitas, uma vez por ano, antes da Assembleia ordinária, pré-assembleias que são realizadas pela central nas regionais, onde as cooperativas singulares se encontram, e pelas cooperativas singulares nas comunidades. Nessas pré-assembleias é apresentado o balanço do exercício, discutidas as necessidades no nível de cooperativa singular e de comunidade/cooperado, questões que depois de avaliadas podem ser levadas em discussão em assembleia.

Nas assembleias são tratadas questões como: prestação de contas do exercício, destinação das sobras ou rateio das perdas, eleição dos componentes da administração e do conselho fiscal, fixação de honorários da administração e do conselho fiscal. Esses assuntos cabem à assembleia ordinária e de interesse social, a qual deve debater e decidir, por isso a importância da participação. No que se refere à destinação das sobras, conforme dados coletados na organização, na maioria das vezes são incorporadas ao capital dos cooperados, conforme a quantidade de movimentação na cooperativa.

No caso da última assembleia em Dois Vizinhos, realizada em março de 2011, participaram 445 associados, correspondendo a 27% apenas. Uma das questões colocadas a voto foi à destinação das sobras, as quais foram designadas a capitalização dos cooperados. Dos cooperados que foram entrevistados a todos afirmaram participar das assembleias e pré-assembleias. Um dos cooperados afirmou: “Tem bastante abertura, é bom eles deixam disponível pros sócios se pronuncia o que que vocês acham né.” (entrevistado 1).

O que se observa é que houve uma baixa participação nesta última assembleia. Mas, evidenciam-se os relevantes assuntos levados na votação nas assembleias. Isso ainda mostra a relevância da autogestão na organização.

Quanto aos cursos que os agricultores afirmaram participar, não foi identificado cursos de formação promovidos pela Cresol. Muito embora 60% dos agricultores vinculados à instituição estejam participando de algum curso. Alguns cursos relatados pelos agricultores foram: Conserva, artesanato, qualidade, ordenhadeira, administração rural, derivados de leite, pintura, dirigente de cooperativa, inseminação artificial, conselho fiscal, fruticultura, mecanização, bovinocultura de leite, agricultura orgânica, manicure,

pedicure, manutenção de ordenha, manejo de ordenha e apicultura.

Alguns desses foram disponibilizados pela Fetraf (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar), Senar (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), Sadia, Clube de Mães e Cresol, no caso do curso de dirigente de cooperativa, de conselho fiscal e fruticultura, realizado pelo dirigente da cooperativa.

A Cresol tem o Instituto de Formação do Cooperativismo Solidário - Infocus, o qual promove cursos de capacitação para novos diretores, formação para os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito, e ainda, um curso de capacitação profissional em gestão com ênfase no cooperativismo para diretores, funcionários, associados e parceiros. Além disso, a cooperativa também tem o programa Gênero Geração voltado a jovens mulheres e idosos da agricultura familiar. Este foi um dos programas identificados que mais se aproxima do agricultor.

Ao que se observou há certo distanciamento da instituição para com o cooperado da comunidade. Um dos fundadores enfatizou como a relação cooperado e cooperativa foi perdendo forças.

Ela (a cooperativa) tinha se distanciado um pouco, porque ela estava assim crescendo, crescendo, o próprio sistema isso a gente já conversou lá, já debateu. A própria central pedia pra levar a outros estados o sistema, foi esquecido um pouco à origem nossa, entende? Dando mais interesse ao nosso cliente. O diretor, até nós tivemos um debate semana passada, que o diretor presidente não seria mais aquele de ficar lá esperando o cliente, mas sim de ajudar, descobrir o planejamento dele, dar essa força pra ele e fazer junto. Não é fácil, hoje tem 2000 associados, mas

vai visitando aí aqueles que estão com mais necessidade, e aquele que mais precisa dar um tempo maior, até pra ter uma saída pra ele melhor de negociação.

A fala é ilustrativa desse distanciamento que mostrou a pesquisa. Ao que pareceu com o crescimento da cooperativa houve uma centralização na especialização daqueles que estavam dentro da cooperativa, como os diretores, agentes de crédito, funcionários. O crescimento dela exigiu um fortalecimento interno para que esta se mantivesse competitiva, atendendo as exigências do mercado. Isso esclarece o fato da maioria dos agricultores, senão todos, não participarem e nem terem conhecimento de cursos ou programas promovidos pela Cresol. Este pode ser o motivo da única propriedade com uma produção alternativa ser do presidente da Cresol, conforme já evidenciado neste trabalho.

Nesse sentido que se remete a pensar sobre os laços de solidariedade mantidos na economia dessa organização, ou seja, a interdependência mantida uns com os outros. As relações interdependentes estabelecidas entre os agricultores, de forma solidária (*in solidio*) foi bastante evidente na criação da Cresol, no sentido de que houve uma movimentação de um grupo social que tinham em comum demandas, tais como o crédito, ou o acesso ao processo de desenvolvimento. Essa foi a solidariedade “de baixo”<sup>4</sup> como se referiu Demo (2002), a qual está posta em tensão constantemente pela pressão da hegemonia, portanto, propensa a tornar-se uma organização empresarial. E neste caso, ou este setor tende a tornar-se propenso ao lucro e igualar-se a uma empresa sob as regras do capital ou luta veemente para de fato ser uma alternativa. O autor escreve:

<sup>4</sup> Para o autor existe a solidariedade de cima e a de baixo. A primeira está relacionada com aquela elitizada, pregada pela elite, a qual pode manipular e adormecer a população para a realidade. A segunda é representada por organizações da sociedade civil que tem um caráter radical diante de um paradigma posto, como as economias dos setores populares.

Podemos humanizar o exercício do poder e as estruturas do mercado, mas não podemos nos livrar do mercado e do poder. Relembrando Boehm, a hierarquia reversa também é hierarquia, mas tem como alternativa o controle democrático do poder (DEMO, 2002, p.211).

Por isso está propenso, pois não pode livrar-se das regras do mercado, tal como já foi apontado nesse trabalho. Ainda a respeito do distanciamento da cooperativa para com o agricultor, quando um dos entrevistados foi questionado se participava de algum programa ou curso da Cresol este afirmou:

não porque a gente nunca quis na verdade de infiltrar com a diretoria e meu piá não se interessou por isso. Já que meu primeiro filho não se interessou em trabalhar na Cresol e hoje ele está muito bem colocado [...] ele achou que não era viável concorrer, porque na verdade a Cresol é coisa boa, mas tem muito o que mudar. É uma política interna, eles que decidem... você tem que ser sócio pra decidir né, a função de funcionário, coisa assim né... Como a gente não é essa tal de puxa saco aí, nós trabalhamos com qualidade, não tem nada a ver com puxa saco. O presidente é meu compadre, nosso vizinho, mas eu disse pra ele se um dia você precisar pode contar... mas eles não vão precisar, porque tem os parente né, é rolo se meter né...eles vão se infiltrando entre eles [...].Você sabe que política é tudo igual, não muda nada. Eles começam o dia que ganham, já começam fazer política e é a mesma história.

Duas questões ficam evidentes: a) a primeira refere-se a contratação de funcionários, que ao que pareceu privilegia pessoas que possuem grau de parentesco com os dirigentes; b) a reafirmação da centralização de cursos e capacitação para aqueles que se envolvem em alguma instância da cooperativa.

No tocante ao primeiro aspecto, em pesquisa já realizada (VASCO, 2009) foi identificado que as decisões tomadas pela organização são consideradas por ela descentralizadas,

“**Quando se centraliza as decisões e não se dá condições para que outros participem, o autor afirma: “dizer que a coletividade é dirigida por pessoas cuja direção dos negócios comuns se tornou a partir deste momento um negócio especializado e exclusivo, e que, de direito e de fato, escapam o poder da coletividade.”**”

pois, são criados fóruns de decisões, segundo cada área de especialização: fórum de contadores, fórum de carteira e assim por diante. Esses fóruns são criados pelos funcionários da cooperativa que debatem e levam para a instância executiva, que por sua vez, ao analisar remete ao conselho, aonde definirá a decisão final.

Quanto aos funcionários, estes são contratados segundo teste seletivo. Contudo, o privilégio àqueles que tenham vínculo está pela facilidade no trato ao público da Cresol, agricultores familiares (VASCO, 2009). Assim, as decisões, na sua maioria, são tomadas por pessoas que possuem vínculos familiares entre si. E essas decisões centralizam-se também na organização, privilegiando a participação daqueles que possuem a capacitação adequada para isso. E nesse sentido a necessidade da qualificação e especialização interna.

A esse respeito, Castoriadis (1979) ao discutir a proposta de uma sociedade num modelo marxista, a qual daria aos homens maior autonomia, discute a autogestão e a hierar-

quia com alguns aspectos relevantes a discussão desse trabalho.

O autor ao fazer referência à tomada de decisão refere-se ao decisor como aquele que tem o conhecimento necessário para tal. A partir disso não é possível uma decisão coletiva, já que, alguém foi eleito para representar a coletividade. Isso implica na maior quantidade de informações possíveis que o decisor deve ter. Então, ressalta o autor que estes possuem o monopólio das informações e também da formação necessária para tal posição. Em tal realidade é uma contradição pensar sobre a autogestão. “Como se pode decidir se não se dispõe de informações necessárias para decidir bem? E como se pode aprender a decidir se a gente está limitada a executar o que os outros decidiram?” (CASTORIADIS, 1979, p. 214). Quando se centraliza as decisões e não se dá condições para que outros participem, o autor afirma: “dizer que a coletividade é dirigida por pessoas cuja direção dos negócios comuns se tornou a partir deste momento um negócio especializado e exclusivo, e que, de direito e de fato, escapam o poder da coletividade.” (CASTORIADIS, 1979, p.213).

No caso da Cresol há a promoção de capacitação para que os diretores, que são agricultores familiares eleitos democraticamente. Contudo, diante do que mostrou o campo há esse distanciamento do agricultor. Quando o agricultor foi questionado sobre sua participação em algum curso ou programa promovido pela Cresol este, afirmou que não participava, pois, nunca quis se infiltrar na dinâmica interna da cooperativa.

A Comunidade Fazenda Mazurana, de certa forma, é privilegiada, pois, abriga o dirigente da Cresol que, ao que se observou tem uma relação bastante afetuosa com as famílias da comunidade, pois, a maioria das famílias entrevistadas da Cresol mostrou um reconhecimento para com a diretoria da Cresol. Ao contrário do agente de crédito da comunidade, não citado em nenhuma das entrevistas.

Ali (na Cresol) eu chego lá, quero fala com o Neuri ou os funcionário ali, sou bem atendido que nossa, eu me sinto em casa, né? Ali é uma família, não tem. Qualquer sugestão você vai lá, fala com o Neuri e pronto. Não é que nem muito banco que você chega ali eles não te dão muita satisfação, a gente que não tem muito estudo... se é uma pessoa que não tem muito estudo chega eles não te dão muita bola. E ali (na Cresol), é tudo agricultor que trabalha na Cresol (Entrevistado 7).

O que se observa é que há laços mantidos entre a comunidade e a diretoria da Cresol em Dois Vizinhos. Resultado das relações afetivas e de solidariedade mantidas em uma comunidade rural, que ao que parece pouco se assemelham aos grandes centros. Nesse sentido, cita Williams<sup>5</sup> (2011) quando se refere que o interessante sobre as comunidades é que elas permanecem até os dias atuais. Bauman (2001) diz que sua permanência se dá devido a forte ligação na história, no costume, na linguagem que se consolida a cada ano.

As comunidades podem ser uma aproximação de estar sob o "manto leve" de Weber. Já que, conforme afirma Williams (2011) "as comunidades rurais [...] é o epítome dos relacionamentos diretos: dos contatos face a face nos quais podemos encontrar e valorizar a verdadeira substância dos relacionamentos pessoais". Pois, ao que parece a vida agitada nos grandes centros não é a realidade das pequenas comunidades, fortalecidas pela solidariedade.

E por essa razão, pelos laços estabelecido em uma comunidade rural a comunidade Fazenda Mazurana poderia ser um lugar privilegiado no sentido de receber programas ou cursos através da Cresol pelas fortes relações da direção da Cresol com a comunidade. No entanto, isso não foi identificado. A luz de Castoriadis (1979) há uma máxima especialização e incentivo a formação para os decisores da organização.

Nesse distanciamento identificado no contexto da instituição em Dois

Vizinhos é que se levanta a hipótese da lógica bancária penetrar, de certa forma, a organização. No sentido de ser uma tendência a se avolumar no decorrer do tempo. Viu-se no depoimento do agricultor que, em outros bancos há esse distanciamento, no sentido do banco não interagir com a realidade do agricultor familiar. Por isso, a cooperativa tender à lógica bancária.

O que se observou nesse sentido, foi esse distanciamento da Cresol Baser com a dinâmica do cooperativismo local, o que acarreta no próprio distanciamento da organização para com o agricultor. Esta pode ser a lacuna que tem aberto frentes para a lógica bancária. Algumas falas mostrarão esses gargalos.

na minha opinião hoje nós estamos perdendo um pouco dos nossos princípios. Nós tínhamos o princípio da inclusão, continuamos com o princípio da inclusão, mas na prática do dia a dia, hoje a gente tem uma exclusão e não só do cooperado, mas também do diretor. Nessas horas tem que clarear melhor para onde temos que ir, porque senão vamos cair na tentação das cooperativas com gestor e não é o que nos propomos a fazer desde o início do sistema. Deveríamos dar uma sentada e uma repensada [...] eu vejo que aquela sementinha que nós semeamos no início dos anos 90 e hoje está aí que é a Cresol e mais outras cooperativas também. [...] Qualquer estado que a gente vá falar do cooperativismo e da Cresol eles, pegam mais pela nossa origem do que pela nossa realidade de hoje. [...] Na singular continua descentralizado, mas hoje nós já estamos abrindo mais nosso quadro social, aquilo que era do sistema tradicional, as cooperativas não serem administradas por agricultores, mas hoje também as nossas já estão correndo um pouco para esse lado. Eu acho que a gente tem que dar uma atenção especial ali pra não dizer que somos diferentes [...]

hoje nós já temos muitas pessoas da cidade associada e o pessoal insiste em dizer que se não tiver o urbano não sustenta a cooperativa e ai tem uma tendência de ser administrada por essas pessoas [...] na maioria dos municípios o pessoal está consciente e insiste em manter como cooperados o agricultor (Entrevistado 11).

Algumas questões ficaram evidentes: a) a importância da cooperativa singular como força para se manter sob a lógica da economia solidária; b) o distanciamento dos seus princípios originários, tal como a inclusão.

Quando se remete a força das cooperativas singulares como uma estratégia de manter-se na lógica da economia solidária, refere-se principalmente a sua forte relação com o agricultor, o cooperado. Isso se percebe no processo de gestão. Quando um cooperado deseja candidatar-se a diretoria da singular, este geralmente inicia como agente de crédito na sua comunidade. Então, quando deseja candidatar-se a diretoria a comunidade, a qual faz parte, já conhece o seu trabalho. Explica um dos fundadores sobre a esse respeito:

a cada 3 anos que muda a diretoria, muda também o agente de crédito. A comunidade quer que continue o mesmo (agente de crédito)? Tem que votar. Aquele agente que não dá informação, que a própria comunidade reclama, na próxima eleição eles (os cooperados da comunidade) trocam. Às vezes o cara vai lá e passa vergonha, porque não leva nenhum voto. É o desempenho do trabalho que ele faz.

Nesse sentido cita-se Habermas (2002) quando mostra que as relações se mantêm dentro de uma comunidade através da comunicação. Os indivíduos através de um processo de socialização passam a se

<sup>5</sup> Raimond Williams examina os reflexos do modo de vida rural e urbano na literatura inglesa do século XVI até os dias hoje, em sua obra *O Campo e a Cidade*.

sentirem parte de uma comunidade, dando a esses membros uma estima social, e passam a se ligar através da solidariedade (*in solido*). Portanto, a ação comunicativa constitui o âmago da solidariedade. A exemplo o autor cita a formação do Estado democrático como um exemplo para entender esse conceito. A formação da “consciência do nós”, criada no imaginário, que permitiu que as pessoas se identificassem como membros de um mesmo grupo ou comunidade formou um Estado democrático, partindo de laços solidários.

Então, a relação que a cooperativa singular tem com os cooperados é bastante próxima. Os diretores de cada localidade têm uma relação estreita com os cooperados do seu município. Sob esse modelo de gestão as singulares, ao que parece, mantêm sua força no cooperativismo solidário pela proximidade com a direção do seu município. Então, são eleitos aqueles que correspondem às expectativas dos cooperados já conhecida nos cargos de agentes de crédito. E quanto à relação que a singular mantém com a Central Baser pareceu ser de autonomia, conforme o dirigente mesmo afirmou.

A eleição da diretoria da Cresol Baser, naturalmente, tem o mesmo procedimento das singulares: votação em assembleia ordinária. No entanto, sua função é mais estratégica, por isso, naturalmente não há uma relação próxima com o agricultor. Esse pode ser um dos fatores que tem conduzido a organização a certo distanciamento dos seu princípios originários, tal como apontou um dos fundadores em sua fala.

Ora, se há a hipótese da força do cooperativismo solidário na Cresol manter-se nas singulares pela relação de proximidade que mantém com os cooperados, então, quando se admite a entrada de um público diferenciado, que não agricultor familiar, através da autogestão há a possibilidade destes serem os dirigentes da cooperativa, o que poderá

“  
***A Cresol  
implementou um  
projeto piloto em  
Abelardo Luz – PR,  
na construção de 10  
casas de moradia.  
Isso foi possível  
através do Programa  
Minha Casa Minha  
Vida, destinado a  
moradores da zona  
urbana e agora  
disponibilizado via  
Cresol.***  
”

acarretar em interesses diferenciados do público da Cresol hoje.

Eu acho que tá entrando... porque uma cooperativa assim é do pequeno, da família, da agricultura familiar, né? E ali tá entrando muita gente assim que não depende disso aí, eu acho, na minha opinião. Não depende disso aí, de repente, sei lá, eles vem porque pega o dinheiro mais fácil, gente do comércio na verdade que não dependeria disso aí, eu acho que, que tenho essa ideia (entrevistado 7).

a gente ta notando que eles tão pegando muita gente grande, e nos fomos muitas vezes conversando em pavilhão ou no vizinho que deveria dar uma parada. Por que o banco ta se alaistrando? por que a procura é grande? Porque tá bom, mas acho que só deveria cuidar do cadastro da pessoa. Por pouco, a gente já tem preocupação, pode ser imaginação nossa, mas nós já tem medo que esse banco logo, logo começa a ficar pro grande de novo. Mas, pode que não, que a gente esteja enganado, mas, isso entre a capela, entre vizinho que já temo falando que está sujeito [...] entre nós já estamos se preo-

cupando. Nós aqui no Mazurana, nós tamo em 28 ou 30 aqui né. Nós já começamos a se preocupa. Tem gente boa que a gente não é contra eles é contra quem começa a querer levar o direito do pequeno talvez. Depende do presidente que entra né, até que tem esse não tem perigo, mas, vamo que começa a muda né, entra um cara grande lá dentro, ele sendo agricultor ele pode entra né [...] e diz agora: vou puxar pros meus guaiperos, até que nós tem agricultor pequeno lá dentro tamo tranquilo, mas de logo começa a crescer né (entrevistado 10).

Ficou evidente a preocupação deste agricultores com a entrada de agricultores de grandes propriedades e também, ao que mostrou, de pessoas do urbano. A esse respeito não foram identificados dados que mostram essa realidade. Alguns aspectos foram identificados, tal como, financiamento para construção e reforma de casas no setor urbano. A Cresol implementou um projeto piloto em Abelardo Luz – PR, na construção de 10 casas de moradia. Isso foi possível através do Programa Minha Casa Minha Vida, destinado a moradores da zona urbana e agora disponibilizado via Cresol.

O que apontou o entrevistado 11 sobre o distanciamento do princípio de inclusão e também sobre a necessidade, apontado por alguns, da entrada do urbano na cooperativa como uma estratégia de sustentar a organização no mercado, mostra, de certa forma, como a organização tende a submeter-se as demandas exigidas pelo mercado para que ela permaneça. E nesse sentido que a pesquisa mostrou lacunas que abriram espaço para práticas mais voltadas a lógica bancária.

A agricultura familiar, essencialmente, está carregada do sentido da solidariedade, do sentido de pertencimento a um local, de estar ligado com o seu próximo, como bem evidenciou uma moradora na sua fala já colocada nesse capítulo: “Na cidade um mora na cara do outro e nem se olham. Aqui a tristeza

de um é a tristeza da gente". Então, a própria entrada de um público diferenciado tenderia a mudança na organização. Lembra-se da decisão da Cresol para que os agricultores familiares, cooperados assumissem a direção da organização, pois, conforme já mencionado, estes tenderiam a uma lógica mais solidária, resultado da sua interação com a comunidade e também da sua gestão na propriedade. Por isso, vê-se que a Cresol se apresenta como uma proposta contra-hegemônica, como uma alternativa a agricultura familiar, no entanto, pensa-se na possível tendência para um cooperativismo mais convencional, tendo em vista os argumentos expostos nesse trabalho.

#### 4. Considerações finais

A partir dos dados apresentados acima algumas considerações ficam evidentes. A pesquisa mostrou algumas tendências da organização. Compreende-se que nesse processo em que alguns princípios da solidariedade, do caráter alternativo da Cresol e da sustentabilidade foram sendo confrontados, se assim pode-se referir, houve uma pressão do mercado que, exigiu uma adaptabilidade às suas regras. Nesse sentido se questiona se as pressões do mercado, da hegemonia tenderiam, cada vez mais, exercer influência sobre a organização de tal forma que ela reproduzisse puramente os princípios da lógica empresarial que, de certa forma, é a lógica bancária.

Ao que pareceu a força da solidariedade e do caráter alternativos do Sistema Cresol está nas cooperativas singulares. As cooperativas singulares resistem às forças da hegemonia na medida em que possuem uma relação privilegiada com os cooperados do município. É de grande relevância dos laços de solidariedade mantidos em uma cooperativa singular. Ora, se podem ser entendidos como a força que mantém a organização sob a lógica da economia solidária, então, pensa-se que se estes laços, se essa interação for ferida, então, a organi-

zação tenderia a um cooperativismo mais convencional.

A partir dos dados levantam-se algumas questões possíveis. Compreende-se que a possibilidade alternativa ou contra-hegemônica sempre vai estar contida em um sistema, em um contexto. Nesse sentido, evidencia-se a relação híbrida dessas formas de organização no contexto geral da sociedade. Assim, apontam-se lacunas ou tendências identificadas a partir dos dados, mas, entende-se que não há um fenômeno isolado e puro, portanto, haverá elementos do capital nas organizações de economia solidária e o contrário também acontecerá.

Assim, diante do exposto algumas questões foram despertadas para futuras investigações. A relação existente entre os agricultores na fundação da Cresol mostrou a relevância da solidariedade nem contexto de movimentação popular pelo um fim desejado. Nesse sentido, ficaram questões que se deseja aprofundar em trabalhos futuros, tais como: quais os sentidos da solidariedade dentro da economia solidária? Será esta solidariedade (*in solido*) uma estratégia de resistência à hegemonia? E será possível ela criar práticas econômicas emancipatórias dentro do contexto do capitalismo?

#### Referências

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander. **Reconstruindo a agricultura**: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. 3. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. p. 33-55.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atua. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural: uma experiência de economia solidária entre agricultores familiares.

In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Org.). **A Economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000. p.193-218.

CASTORIADIS, Cornélio. **Socialismo ou Barbárie**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

DEMO, Pedro. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro. Estudos de teoria política**. Trad. Gorge Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

IPARDES. Cadernos Estatísticos. **Cadernos Municipais IPARDES**. Curitiba: IPARDES, 2010.

KAUTSKY, Karl. **A questão agrária**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LIONÇO, Vânia. **A Abordagem Territorial no Desenvolvimento Rural Sustentável do Sudoeste do Paraná**. 2007. 250f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SCHÖDER, Mônica. **Finanças, Comunidades e Inovações**: organização financeira da agricultura familiar - o sistema Cresol, 2005. 215f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

VASCO. Ana Paula Debastiani. **Cooperativa de Crédito Rural Cresol**: autogestão e sustentabilidade. Pato Branco, 2009. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Paraná, 2009.

WILLIAMS, Raymond. **O Campo e a Cidade**: na história e na literatura. São Paulo: Companhia de Letras, 2011.

# A EFICIÊNCIA DOS GASTOS MUNICIPAIS NA GERAÇÃO DE BEM-ESTAR NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

JONATHAS DE MELO CRISTOVÃO SILVA<sup>1</sup>  
MONICA YUKIE KUWAHARA<sup>2</sup>  
VLADIMIR FERNANDES MACIEL<sup>3</sup>

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a eficiência dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) na geração de bem-estar em 2000. Os procedimentos envolvem três etapas. A primeira é a identificação de indicadores de bem-estar que sejam convergentes com a abordagem das capacidades, condicionando este artigo à escolha de dois indicadores: IDH o *Multidimensional Index of Quality of Life* (MIQL). A segunda etapa é a de avaliação do desempenho dos municípios, utilizando-se um modelo baseado na aplicação do DEA – *Data Envelopment Analysis*. Uma análise de regressão múltipla busca as rubricas de gasto público que teriam maior influência no resultado de eficiência medida no modelo DEA. A hipótese inicial não rejeitada é que os gastos públicos do período são não eficientes geração de bem-estar social.

**Palavras chave:** eficiência, gastos públicos, qualidade de vida, bem-estar, DEA

## Abstract

This article aims to analyze how efficiency were the municipalities of the Metropolitan Region of São Paulo (MASP) in the generation of well-being in 2000. The analysis proposed here involves three steps.

The first is the identification of indicators of welfare that are convergent with the capabilities approach, the Human Development Index (HDI) and the Multidimensional Index of Quality of Life (MIQL). To analyze the performance of municipalities we opted for the use of an analysis model based on the application of DEA - Data Envelopment Analysis. To ascertain the influence of incentive mechanisms in terms of welfare we carried out a multiple regression analysis, searching for items which would have greater influence on the result of efficiency measurement in DEA. The initial hypothesis was not rejected: the public expenditures of the municipalities of the MASP are not efficient in terms of generating better social welfare.

**Keywords:** efficiency, public expenditures, quality of life, well-being, DEA

JEL:

## Introdução

Um dos grandes desafios para os formuladores de políticas públicas é alocar os recursos de forma que se obtenha o máximo de bem-estar. Ou seja, promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, lazer, cultura e educação, o que significa que, além de promover condições econômicas para o desenvolvimento da produção e dos meios de troca de bens e serviços essenciais, os aspectos sociais como igualdade, acessibilidade e qualidade de vida devem ser garantidos.

O avanço da tecnologia industrial permitiu que as metrópoles oferecessem melhores condições de infraestrutura e de serviços públicos para a população. As cidades metropolitanas, porém, não possuem oferta de equipamentos de infraestrutura suficientes para atender a demanda,

<sup>1</sup> Economista. Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador Voluntário do Núcleo de Pesquisas em Qualidade de Vida (NPQV). E-mail - jonathasvb@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora. Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. Professora e pesquisadora da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Coordenadora do Núcleo de Pesquisas em Qualidade de Vida (NPQV). E-mail monicayukie@mackenzie.com.br

<sup>3</sup> Doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP, Professor no curso de Economia da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Qualidade de Vida (NPQV). vfmaciell@mackenzie.com.br

atraída por este pacote de serviços e bens públicos, de modo que o aumento da disponibilidade não parece vir acompanhado de aumento de acesso a todos.

Para mitigar este problema a administração governamental poderia ser uma opção para ofertar ou subsidiar bens públicos e ou meritórios, tendo como pressuposto que a partir do uso das receitas e transferências tributárias seria possível gerar maior bem-estar social aos cidadãos (SHIKIDA; MILTON; ARAÚJO JR., 2007 apud MACIEL; PIZA; SILVA, 2009, p. 294). As características econômicas desses bens e serviços, no entanto, tornam o desafio de provimento uma tarefa não trivial, uma vez que o consumo do bem por um determinado agente não inibe o consumo por outro agente (não rivalidade), ao mesmo tempo que não é possível retirar do consumo aqueles que não pagaram pelo bem (não exclusividade). A não exclusividade e a não rivalidade típicas de bens e serviços públicos dificultam os cálculos de oferta e o problema se torna ainda mais complexo quando se considera também a variável “tempo” na análise.

A despeito da dificuldade de se estabelecer diretrizes de ação pública em diferentes lugares e em distintos períodos, buscou-se neste artigo uma alternativa de avaliação de políticas que permitisse incorporar múltiplas dimensões da qualidade de vida entre os parâmetros de eficiência. De tal feita, o objetivo é analisar a eficiência dos municípios da região metropolitana de São Paulo na geração de bem-estar para seus habitantes. Dentre os objetivos específicos estão: identificar as diferentes abordagens de bem-estar social; estabelecer um indicador de qualidade de vida que possua mais dimensões que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); descrever modelos teóricos de avaliação da eficiência pública na geração de desenvolvimento humano; e avaliar a eficiência das políticas públicas dos municípios da região

metropolitana de São Paulo (RMSP) na geração de bem-estar. A hipótese inicial é que os gastos públicos nos municípios da RMSP são não eficientes, em termos de melhor geração de bem-estar social.

Para identificar as diferentes abordagens de bem-estar, o primeiro item apresenta a revisão da literatura econômica a respeito dos fundamentos teóricos do bem-estar concentrando a busca entre autores que criticam a abordagem utilitarista de bem-estar, com destaque para Amartya Sen, o que condicionou os autores à adoção da abordagem das capacidades.

No segundo item descreve-se um indicador de qualidade de vida para os municípios da RMSP que incorpore mais dimensões que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Para tanto foi adotado o *Multidimensional Index of Quality of Life for municipalities* (MIQL-M), criado pelos pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Qualidade de Vida (NPQV). Seus idealizadores (KUWAHARA et. al. 2010) tinham o objetivo de mensurar a qualidade de vida das regiões metropolitanas do Brasil, ampliando as dimensões que comporiam índices de bem-estar, mas se preocupando com a presença de desigualdades nas distribuições dos seus componentes. Os dados para a construção do MIQL-M são obtidos dos microdados da amostra do Censo 2000<sup>4</sup> do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O MIQL-M é mais abrangente que o IDH-M por possuir seis dimensões, a saber, renda; saúde; educação; habitação; Infra-estrutura e Meio Ambiente; e acesso a informação que são usadas como *proxies* para se chegar a um indicador de qualidade de vida, sensibilizado pela presença de desigualdades nas suas dimensões.

No terceiro item descreve-se o modelo teórico para a mensuração da

eficiência relativa dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP): o *Data Envelopment Analysis* (DEA) ou Análise Envoltória de Dados, que não segue nenhuma distribuição probabilística e utiliza-se de programação linear para realizar os cálculos de eficiência relativa. Este modelo, a ser detalhado no texto, não permite observações acima da fronteira e os desvios advêm do uso ineficiente da combinação de insumo e produto (*input e output*), indicando de forma não paramétrica a eficiência do gasto. Consideram-se como produtos (*outputs*) o Índice Multidimensional de Qualidade de Vida (MIQL-M) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e os insumos (*inputs*) são as despesas dos municípios da RMSP. O modelo apresenta como resultado um ranking de eficiência, associando inputs e outputs, mas não permite comparações cardinais, apenas ordinais. Um segundo tratamento, usado para verificar os efeitos dos mecanismos de incentivos sob tal eficiência, é o modelo paramétrico de regressão múltipla, onde as variáveis dependentes são os índices de desenvolvimento, o IDH-M e o MIQL-M, e as variáveis preditivas são as despesas públicas municipais.

No quarto item são apresentadas estatísticas descritivas dos dados utilizados nos modelos enquanto o quinto apresenta os resultados, descrevendo a avaliação da eficiência e os efeitos das despesas públicas dos municípios da RMSP na geração de bem-estar dos municípios. Os resultados indicam que ser eficiente não garante que o município apresente qualidade de vida relativamente elevada. O que significa que existe o problema do círculo vicioso entre restrições de gastos e baixo bem-estar: municípios que detêm poucos recursos os destinam para determinadas rubricas associadas a qualidade de

<sup>4</sup> Os microdados do Censo 2010 estarão disponíveis apenas em março-abril de 2012.

vida, mas os resultados são marginais, de maneira que o município permanece com baixo bem-estar; similarmente, despesas elevadas, onde já existiria bom resultado, condicionam os municípios a apresentar resultados relativamente melhores em termos de eficiência, mas com resultados também marginais.

Levando em consideração os efeitos dos gastos em relação à qualidade de vida medida pelos dois índices (IDH-M e MIQL-M), as despesas com educação e cultura impactam positivamente no ranqueamento, permitindo melhorias no posicionamento relativo do município. As despesas com saúde e saneamento, por sua vez, impactam negativamente a qualidade de vida, sugerindo uma possível deficiência anterior de provimento de serviços públicos não compensada pelo crescimento econômico, de tal modo que os municípios perdem posicionamentos no ranking.

## 1. As abordagens de bem-estar

A crítica do bem-estar social (*welfare*) é realizada com base nos argumentos de Amartya Sen (1970, 2000a, 2000b, 2001) e seu conceito de capacitações. Entende-se que esta abordagem possa contribuir para o foco maior deste trabalho que é o bem-estar na sua forma mais ampla, que não leva em consideração somente a renda e riqueza como formas de mensurar o bem-estar. O objetivo deste item é, portanto, explorar a abordagem das capacitações para analisar o bem-estar e a liberdade de buscá-lo.

### 1.1 *Capabilities* versus utilidade

As capacitações<sup>5</sup> expressam parte das oportunidades que cada indivíduo possui para realizar funcionamentos que intrinsecamente estão associados à liberdade de escolha dentre vidas possíveis para realizar bem-estar. As capacitações representam várias combinações de funcionamentos compreendidos como sendo estados e ações (*beings and doings*) que podem variar desde

elementos fundamentais que são valiosos por si mesmos - como estar nutrido adequadamente, estar com boa saúde, livre de doenças que podem ser evitadas e da morte prematura, liberdade para levar um tipo de vida ou outro, segurança e estar bem abrigado -, assim como realizações mais complexas, tais como ser feliz, ter respeito próprio ou ser parte de uma comunidade (SEN, 2001).

A importância da abordagem das capacitações dos indivíduos para seu bem-estar pode ser explicada por duas maneiras distintas que se relacionam. Se os funcionamentos realizados constituem o bem-estar, então a capacidade para realizar funcionamentos será a liberdade do indivíduo, que pode ser entendida como sendo as oportunidades reais (ou substantivas), para obter bem-estar. A outra relevância das capacitações para o bem-estar está em fazer com que o próprio bem-estar realizado dependa da capacidade de realizar funcionamentos, isto é, funcionamentos que estão ao alcance de um indivíduo independentemente de como o bem-estar é caracterizado (SEN, 2001).

A abordagem das capacitações proposta por Sen (1992, 1996) é mais abrangente do que a abordagem do utilitarismo neoclássico à medida que, em sua concepção, o problema para a realização social não se restringe à mera somatória das utilidades individuais, conforme, de maneira simplificada, apregoa a teoria tradicional de bem-estar. Segundo Sen (1970, 2000a, 2000b, 2001), é necessário demonstrar a relevância da capacidade de realizar funcionamentos (*capability to function* ou *opportunities*), de forma que a pessoa tenha liberdade em auferir bem-estar e, nesta perspectiva, a desigualdade mostra-se um aspecto negativo a influenciar as oportunidades, restringindo as possibilidades de expansão da

liberdade. Caberia ao Estado, então, fornecer programas para fortalecer e proteger as capacitações humanas (SEN, 2000b), uma vez que a capacidade de realizar funcionamentos constitui a liberdade da pessoa em ter bem-estar (SEN, 1992) e, através da eliminação de privações de liberdades, um país conseguiria atingir o desenvolvimento.

A abordagem das capacitações diferencia-se da abordagem da avaliação utilitarista que identifica a utilidade como o principal parâmetro na escolha. Também dista de outras variantes de análise como aquelas associadas à valoração subjetiva, tais como as abordagens da felicidade e da satisfação de desejos. No geral, as diferenças entre *capabilities* e estas podem ser divididas em três tipos: a) consequencialismo (*consequentialism*) onde os estados sociais devem ser avaliados de acordo com o resultado da utilidade total, o que significa que os estados sociais são avaliados pela benevolência dos estados de coisas conseqüentes, ignorando regras, ações, instituições, etc; b) welfarismo (*welfarism*) em que os estados de coisas são avaliados pelas utilidades individuais, isto é, a maneira pela qual o utilitarismo por meio da teoria da escolha social, aponta valores aos estados de coisas, restringindo a análise ao *locus* de utilidade; e c) ranking pela soma (*sum-ranking*) é o procedimento onde as utilidades individuais são avaliadas pela sua soma perdendo, ao longo do processo, a identidade e as diferenças dos indivíduos (BELTRAME, 2009; ROBEYNS, 2005; SEN, 2001).

Ainda segundo Sen (1992), os seres humanos diferem um dos outros de maneiras distintas, iniciando a vida com diferentes heranças de riqueza e responsabilidades, com acesso a diferentes oportunidades que as sociedades em que vivem oferecem, podendo ou não aproveitá-las, e ain-

<sup>5</sup> A palavra *capabilities* é um neologismo composto por duas palavras inglesas: *capacity* + *ability*. Capacidade + habilidade em uma única palavra indicaria a capacidade e a habilidade de realizar.

da diferenças nas características pessoais. As vantagens e desvantagens relativas que as pessoas têm podem ser julgadas de acordo com diversas variáveis, como renda, riqueza, utilidades, recursos, liberdade, direitos, qualidade de vida e assim por diante (SEN, 1992).

Desta maneira, pode-se justificar o uso da abordagem das capacitações de Sen neste artigo pois se compreende que a extensão da liberdade é tanto um meio quanto um fim para o desenvolvimento, já que as “capacitações” dos indivíduos dependem dos arranjos econômicos, políticos e sociais. Convergente à abordagem das capacitações (*capabilities approach*), avaliam-se as políticas de acordo com o seu impacto sobre as capacidades dos indivíduos. Considera-se também que a eliminação da privação de liberdades em um país caracteriza o desenvolvimento, uma vez que as liberdades e os direitos desenvolvidos contribuem para o progresso econômico (BELTRAME, 2009; KUWAHARA, 2010b; ROBeyNS, 2005).

A seleção (escolha) dos funcionamentos, assim como a ponderação dos mesmos, pode influenciar no ajuizamento da capacidade para realizar “cestas” alternativas de funcionamentos (SEN, 2001). Desta maneira, as capacidades podem não ser do mesmo modo valiosas; tampouco significa que se necessite que haja algum valor na avaliação do bem-estar do indivíduo (SEN, 2001), derivando daí a sugestão de avaliação por posicionamento, com modelos que permitam resultados ordinais e não cardinalizados.

Embora estar feliz possa contar como funcionamento importante, não pode ser interpretado como sendo o único funcionamento valioso e, portanto, não pode ser usado como tudo que há para guiar uma vida (SEN, 2001), fugindo do escopo na análise aqui proposta. O desafio de realizar funcionamentos agudiza num contexto de desigualdade e privações. Um indivíduo desprovido

e levando uma vida bastante restrin-gida, poderia não parecer pobre em termos de uma métrica subjetiva do desejo e da satisfação. Assim, frequentemente fazem grandes esforços para tirar prazer de pequenos ganhos e limitando seus desejos a pequenas realizações. O que às vezes não aparece na métrica da satisfação do desejo, mesmo que essa pessoa possa ser incapaz de obter direitos fundamentais de sobrevivência (SEN, 2001, p. 96). Por mais que a natureza da privação seja traduzida sob a forma das diferenças geradas socialmente em importantes capacidades, algo do ganho se perderia, ou seria desperdiçado, se as mesmas fossem avaliadas pela métrica das utilidades (SEN, 2000b; 2001).

Segundo Robeyns (2005), para algumas capacidades fundamentais as principais variáveis serão os recursos financeiros e a produção econômica, mas para outras podem ser também as práticas políticas e instituições, que como exemplo poder-se-ia citar a garantia de proteção eficaz, liberdade de pensamento, participação política, as práticas sociais e culturais, instituições sociais, bens públicos, as normas e tradições.

Os economistas usam utilidade como variável focal, e traduz isso em um foco sobre o rendimento no seu trabalho aplicado. Enquanto o rendimento geralmente é um meio importante para o bem-estar e liberdade, ele só pode servir como uma aproximação para que, intrinsecamente, matérias, nomeadamente as capacidades das pessoas. Existem alguns artigos discutindo a capacidade na abordagem da economia do bem-estar geral (Basu e Lopez-Calva, forthcoming; Kuklys e Robeyns, 2004), mas o impacto sobre a evolução teórica da economia do bem-estar tem sido limitado até agora. Embora muitas vezes Sen reconheceu sua dívida para com o filósofo John Rawls (1971, 1982), ele também critica o uso de Rawls de bens primários para comparações interpessoais, porque os bens primários são meios, e não fins intrínsecos e, como consequência

não seria capaz de explicar a gama completa da diversidade dos seres humanos (SEN, 1980, 1992, p. 81-87; 2004a, p. 332).

A extração acima salienta que a abordagem das capacitações pode ser entendida como o resultado do debate a luz de Arrow e Rawls. O trabalho de Arrow parte do ponto de vista da escolha social, estabelecendo assim uma estrutura de análise da teoria econômica do bem-estar, mas que apresentou suas limitações no que tange a teoria das impossibilidades, onde o critério mínimo para garantir a escolha social não respeitava as condições elementares da democracia. A contribuição de Arrow, de acordo com Sen, está no sentido de mostrar que se deveria aumentar a base informacional da economia. A teoria da justiça de Rawls contribuiu no debate ao incorporar princípios de justiça que deveriam reger o alicerce da sociedade, que difere da mera busca de sistemas adequados para escolha social, o que era defendido por Arrow (BELTRAME, 2009).

Esta seção buscou fazer uma breve discussão sobre a abordagem das capacitações que é usada para estabelecer um indicador de bem-estar, salientando a importância de se buscar indicadores que abarquem mais variáveis que as presentes no IDH, no sentido de se tentar captar o maior grau de informações possível aproximando-se assim da realidade multidimensional, pressuposta na abordagem de *capabilities* de Sen.

## 2. Estabelecendo um indicador multidimensional de qualidade de vida

Este item apresenta a proposta de um índice que mensure o bem-estar nos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), e que possa ser considerado como *proxy* da qualidade de vida. Dentre as diferentes propostas de mensurar a qualidade de vida, sem entrar no mérito de qual deles seria o melhor, usa-se a metodologia proposta pelos pes-

quisadores do Núcleo de Pesquisa em Qualidade de Vida (NPQV). Este indicador sintético proposto para a qualidade de vida se diferencia dos demais pela multidimensionalidade, ao levar em consideração aspectos da vida do cidadão que poderiam ser traduzidas em um nível maior ou menor bem-estar. Outra diferença é que o MIQL é calculado de modo a sensibilizar cada dimensão à presença de desigualdades na distribuição.

## 2.1 Das variáveis

De acordo com o Kuwahara et al. (2010a) as dimensões utilizadas foram inspiradas na abordagem das capacitações de Sen, de modo que o MIQL-M pode ser considerado uma extensão teórica do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), mas que expressa realizações (*achievements*) e não capacitações (*capabilities*), devido

às limitações técnicas de se obter dados das condições subjetivas presentes no conceito. Segundo os autores os dados que foram utilizados para a construção do MIQL-M foram extraídos dos microdados do Censo de 2000, que não apresenta informações que possibilitam estimar os fatores que condicionam as percepções subjetivas de bem-estar, inerentes às escolhas dos indivíduos. No entanto, como os idealizadores do MIQL-M buscavam indicadores passíveis de reprodução e que permitissem comparabilidade entre regiões, a escolha pela base censitária se justificaria.

A crítica que os próprios autores fazem ao índice reside no fato do MIQL-M captar nas suas dimensões somente as realizações dos indivíduos, não sendo possível, com tais dados, uma análise mais completa do ponto de vista das capacitações, apesar de

se manter convergente à abordagem. O MIQL-M apresenta-se como um índice mais amplo no sentido de abarcar outras dimensões e também mais robusto porque sua fórmula de cálculo sensibiliza o índice à presença de desigualdades na distribuição de seus componentes. Características estas que sugerem ser um índice que, a despeito de apresentar limitações similares ao IDH no que se refere à expressão das capacitações, pode ser considerado mais amplo.

Estas dimensões estão associadas ao bem-estar individual como é o caso da Renda, Educação e Saúde e algumas dimensões associam-se a bens e serviços públicos (Habitação, Acesso a Informação, e Infraestrutura), e podem afetar os funcionamentos na medida em que afetam as próprias realizações (KUWAHARA, 2010b).

## Quadro 1 - Dimensões e indicadores do MIQL-M

Dimensão	Indicador	Dados que geraram o indicador
		(códigos do Censo 2000)
Renda	Renda domiciliar per capita (b)	Espécie de domicílio (V0201)
		Total de rendimentos do domicílio particular (V7616)
		Total de moradores do domicílio (V7100)
Educação	Número de anos de estudo de pessoas com 14 anos ou mais	Idade calcula em anos completos (V4752)
		Anos de estudo (4300)
Saúde	Número de filhos vivos daqueles que tiveram filhos	Total de filhos tidos (V4690)
		Total de filhos nascidos vivos que estavam vivos (V0463)
		Total de filhos nascidos vivos (V4620)
		Total de filhos nascidos mortos (V4670)
Habitação	Condições de habitação (b)	Tipo do setor (do domicílio) V1007
		Espécie (de domicílio) (V0201)
		Tipo do domicílio (V0202)
		Condição do domicílio (V0205)
		Condição do terreno (V0206)
		Total de banheiros (V0209)
		Existência de sanitário (V0210)
		Densidade de moradores por cômodo (V7203)
		Densidade de moradores por dormitório (V7204)

## Quadro 1 - Dimensões e indicadores do MIQL-M (continuação)

Dimensão	Indicador	Dados que geraram o indicador
Acesso a informação	Possibilidades de acesso a informação (b)	Existência de rádio (V0214)
		Existência de linha telefônica instalada (V0219)
		Existência de computador (V0220)
		Quantidade existente de televisores (V0221)
Infra - estrutura	Condições de infra-estrutura (b)	Forma de abastecimento de água (V0207)
		Tipo de canalização (V0208)
		Tipo de escoadouro (V0211)
		Coleta de lixo (V0212)
		Iluminação elétrica (V0213)
		Existência de linha telefônica instalada (V0219)

Fonte: Adaptado de Kuwahara et. al. (2010a) e Kuwahara (2010b)

### 2.2 Dos procedimentos

Os procedimentos para originar os indicadores são apresentados a seguir, seguindo como base Kuwahara et. al (2010a) e Kuwahara (2010b).

A dimensão Renda foi obtida pelo o indicador Renda domiciliar per capita (Rdc) que pode ser entendido como sendo a razão entre o total de rendimentos do domicílio particular pelo total de moradores no domicílio ponderado pelo peso atribuído aos domicílios. Em seguida o indicador de renda domiciliar per capita (Rdc) foi submetido a uma transformação monotônica, por meio de tratamento logarítmico, em vista de reduzir a dispersão dos dados. A dimensão educação foi obtida pelo o indicador do Número de anos de estudo de pessoas com 14 anos ou mais e a variável recebeu o mesmo tratamento que a renda. E para tanto, foi utilizada a transformação logarítmica tendo como justificativas as mesmas apresentadas para o indicador da renda.

Depois de obtidos os indicadores de Renda e Educação pela transformação logarítmica, estes foram submetidos à transformação em índices *fuzzy* seguindo a formulação a seguir:

$$I_{nj} = \left( \frac{x_j - Min_j}{Max_j - Min_j} \right)$$

Onde,

$I_{nj}$  = valor do índice-*fuzzy* para o indicador j calculado para o n-ésimo município da Região metropolitana;

$x_j$  = valor observado do indicador j para a n-ésimo município da região metropolitana;

$Min_j$  = menor valor observado na série de dados do indicador j dentre os municípios da região metropolitana;

$Max_j$  = maior valor observado na série de dados do indicador j dentre os municípios da região metropolitana.

Para gerar os dados de Saúde criou-se o indicador taxa de sobrevivência, por entender que os municípios com mínimas condições de saúde, teriam uma taxa elevada de sobrevivência entre os nascidos. Este indicador, portanto, é composto pelos filhos tidos que não nasceram mortos e que não morreram após nascer.

As dimensões de Habitação e Infraestrutura foram obtidas usando os índices de vulnerabilidade

habitacional – IVH, e pelo índice de vulnerabilidade de Infraestrutura e Meio-ambiente – IVMA. Estes índices são ordinais e variam em uma escala de “zero” e “um”, expressando maiores vulnerabilidades quanto mais próximos de um. Tanto o IVH quanto o IVMA guardam em si valores qualitativos. A metodologia adotada transformou os critérios qualitativos em variáveis quantitativas atribuindo-se valor 1 para situações onde se considerava o domicílio vulnerável e 0 para quando não fosse vulnerável.<sup>6</sup> Mas como os valores maiores dos índices indicam piores situações, então, foi adotada a inversão da escala (1- o índice).

Por fim, a dimensão “acesso à informação” é uma tentativa de medir as possibilidades de se obter informação nos domicílios, mensurando a presença de rádio, de televisão e de acesso a internet (presença conjunta de computador e linha telefônica). Estes indicadores não possibilitam afirmar que os indivíduos estão totalmente informados, mas pode ser usado como uma aproximação. Como as informações geram intervalos entre 0 e 1, isto é 1 possui o bem

<sup>6</sup> Ver trabalho Kuwahara e Maciel (2007).

ou serviço e 0 não possui os bens e serviços, este índice não necessita de tratamentos adicionais.

### 2.3 “Generalizações de Sen”

Após obter os indicadores para cada dimensão foi aplicado a “generalização de Sen”, estabelecendo assim, subíndices de bem-estar para cada dimensão dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo. Posteriormente foi obtido o índice de Atkinson com aversão a desigualdade igual a 1 por município para cada dimensão. Em seguida, foram calculados os valores médios da distribuição e a “generalização de Sen” para as dimensões (KUWAHARA, 2010b e KUWAHARA et. al., 2010)

$$I(r) = \bar{r}(1 - A_r)$$

Onde,

$I(r)$  é o índice de bem-estar da dimensão  $r$ ;

$\bar{r}$  é a média aritmética da variável;

$A_r$  é o índice de desigualdade de Atkinson, para a distribuição de  $r$ , considerando  $(\epsilon = 1)$ .

Por fim, O MIQL-M é obtido pela média geométrica dos subíndices obtidos para cada um dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (KUWAHARA et al, 2010a).

$$MIQL_M = \sqrt[6]{I(y) * I(e) * I(s) * I(h) * I(i) * I(a)}$$

Sendo a generalização de Sen para a renda  $(y)$ , para educação  $I(e)$ , para a saúde  $I(s)$ , para habitação  $I(h)$ , para infra-estrutura  $I(i)$  e para acesso a informação  $I(a)$ .

Os resultados são apresentados na quinta seção onde também serão analisados.

### 3. Modelo teórico de eficiência

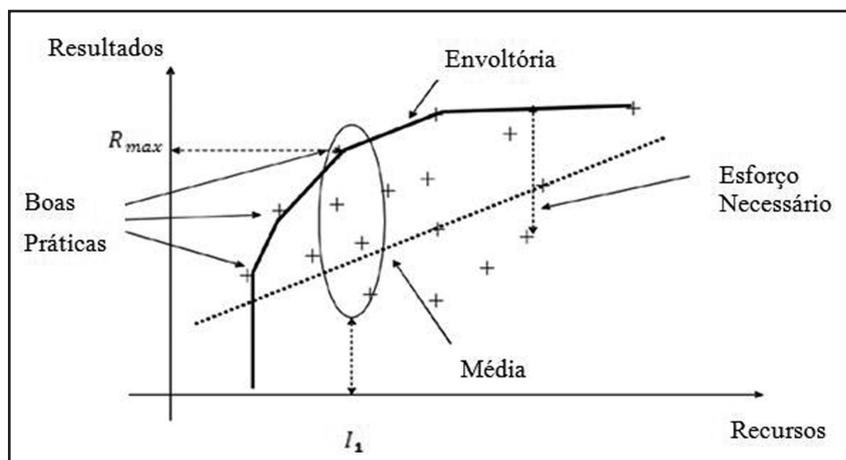
Neste item é apresentada a metodologia adotada neste trabalho para a análise da eficiência dos municípios da região metropolitana de São Paulo, a partir do uso das despesas provenientes das suas receitas e

transferências tributárias. Assim, a análise consiste na perspectiva de quão os municípios brasileiros são eficientes em relação ao uso de suas receitas e transferências tributárias, para gerar bem-estar.

Descreve-se o modelo teórico para a mensuração da eficiência relativa dos municípios brasileiros, por meio do método *Data Envelopment Analysis* (DEA) ou Análise Envoltória de Dados, que não segue uma distribuição estocástica. Utiliza-se de programação linear (matricial) para realizar os cálculos de eficiência relativa por meio de funções, isto é, se mensura a eficiência produtiva em relação à fronteira eficiente, o que não permite observações acima da fronteira, de modo que os desvios adviriam do uso não eficiente da combinação de insumo e produto (*input e output*).

Neste sentido, Maciel; Piza e Silva (2009) mencionam que as fronteiras de eficiência trabalham com uma idéia de função de produção, e se compara esta a uma combinação de insumos e produtos, tal qual uma “receita de bolo”, onde os ingredientes são combinados gerando um produto final. Isto exprime que se devem combinar diferentes insumos, de modo que seja preconizada a minimização dos desperdícios, a tal ponto que não se consiga, do ponto de vista alocativo, obter qualquer outro melhor resultado eficiente.

Figura 1 - Esquema Geral da Análise Envoltória de dados



Fonte: Faria (2008)

A figura 1 representa um esquema geral da Análise Envoltória de Dados, onde a curva indicada é a fronteira de eficiência, onde todas as combinações de insumos e produtos são consideradas ótimas, isto é, boas praticas. As combinações que não tangenciam a fronteira de eficiência estão dispostas no interior da fronteira e são, portanto, ineficientes já que poderiam obter um resultado melhor, e o esforço necessário para se chegar à eficiência está relacionado com a distância em relação à fronteira.

#### 3.1 Economias de escala e Progresso Técnico

Um dos entraves do método original de envoltória de dados proposto por Banker, Charnes e Cooper em 1974 era a hipótese de retornos constantes de escala, o que implicaria em assumir uma função de produção linearmente homogênea. Assim todas as DMU's estariam em escala ótima de operação. Este pressuposto na realidade não é valido, já que se apresenta incompatível com uma série de atividades econômicas. E mesmo no setor público esse pressuposto não se concretiza, considerando que existem problemas de incentivos e falhas de monitoramento e de assimetrias de informação.

Como os municípios apresentam restrições financeiras (recursos limitados), o modelo de DEA adotado neste artigo é aquele adotado por Banker, Charnes e Cooper (1984), onde se supõem retornos variáveis de escala. Desta maneira, as DMU's não precisam operar em nível ótimo de eficiência, sendo esse o caso mais comum no campo das políticas públicas.

Assim, o modelo assume orientação ao produto, já que os insumos assumem a restrição na forma de maximização do produto, cumprindo o objetivo de obter a eficiência por meio do uso das receitas municipais. Assume-se que as receitas seriam provisionadas através da arrecadação de tributos ou repasses intergovernamentais e seriam destinadas para a promoção de gastos públicos e não públicos, de modo que quando despendidas gerariam um bem-estar social<sup>7</sup>.

#### 4. Dados amostrais

Para a estimação da fronteira de eficiência os inputs foram o somatório das despesas municipais ajustadas linearmente, e para o output o IDH-M e o MIQL-M para cada um dos 39 municípios da região metropolitana de São Paulo. As despesas com educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, e transporte foram selecionadas para verificar, se na média, quanto mais recursos empregados nestas contas, observar-se-iam acréscimos na qualidade de vida. As séries de despesas são fornecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para os anos de 1989 a 2000, mas por limitação do banco de dados aqui foram utilizadas as despesas de 1996 a 1999 de modo a capturar melhor a relação insumo – produto. O IDH municipal foi fornecido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), mas também pode ser obtido pelo IPE-ADATA. O MIQL-M para cada um dos municípios foi obtido por meio da metodologia apresentada no relatório de pesquisa (2010) do Núcleo de Pesquisa em Qualidade de Vida e Kuwahara et. al (2010a) usando os dados do Censo de 2000.

#### 4.1 Análises gerais das variáveis

Faria (2006) recomenda uma análise exploratória de dados, a fim de evitar DMU's enviesantes e verificar a qualidade dos dados no sentido de garantir que as eventuais variações extremas sejam, de fato, situações concretas e não erros de medida, tendo em vista que a metodologia DEA é sensível a valores extremos, o que representa uma limitação. Neste item apresentam-se algumas estatísticas descritivas estabelecendo algumas relações entre as variáveis e verificando a coerência entre as variáveis selecionadas.

As variáveis selecionadas são: *Multidimensional Index of Quality of Life for Municipalities* (MIQL-M), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Despesa com Educação e Cultura (DEC), Despesa com Habitação e Urbanização (DHU), Despesa com Saúde e Saneamento (DSS), Despesa com Transporte (DTR) e a dummy "Municípios Considerados Dormitório" (MD).

A tabela 1 mostra as estatísticas descritivas das variáveis dos modelos (paramétrico e não paramétrico), e indicam que os dados dos municípios apresentam grandes dispersões em termos de despesas. Pode-se notar que o maior montante de despesas foi da rubrica "saúde e saneamento".

**Tabela 1 - Estatísticas Descritivas das Variáveis dos Municípios da RMSP – 2000**

Especificação	Média	Mediana	Máximo	Mínimo	Desvio – Padrão
MIQL-M	0,707725	0,706652	0,788665	0,647407	0,027385
IDH-M	0,794359	0,793	0,919	0,738	0,03484
DEC	2,61E+08	47809075	5,87E+09	5571254	9,35E+08
DHU	2,26E+08	28813197	5,81E+09	2556261	9,26E+08
DSS	2,61E+08	38198197	5,88E+09	3545616	9,42E+08
DTR	1,48E+08	9848235	4,66E+09	0	7,44E+08

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Finanças do Brasil dos Municípios (FINBRA) e PNUD.

Para a estimação da eficiência e os efeitos das despesas empenhadas dos municípios da RMSP, pressupõe-se que os gastos públicos municipais estejam correlacionados positivamente com os seus resultados. E que a variável *dummy*, que expressa a característica dos municípios considerados dormitórios, seja correlacionada negativamente com as demais variáveis, já que tudo o mais constante, esta peculiaridade estaria aliada a uma baixa qualidade de vida, por estas regiões não conseguirem suprir a demanda por bens e serviços.

**Tabela 2 - Matriz de Correlação de Pearson**

	MIQL-M	IDH-M	DEC	DHU	DSS	DTR	MD
MIQL-M	1						
IDH-M	0,85089	1					
DEC	0,36239	0,29271	1				
DHU	0,34255	0,27926	0,99890	1			
DSS	0,35784	0,27994	0,99670	0,99553	1		
DTR	0,29374	0,23134	0,99285	0,99552	0,98816	1	
MD	-0,66604	-0,49878	-0,40158	-0,38758	-0,42439	-0,33428	1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Finanças do Brasil dos Municípios (FINBRA) – PNUD.

<sup>7</sup> O processamento dos dados foi realizado com a utilização do DEA – DAED versão 1.0, um software de uso livre desenvolvido por Douglas Furkunaga Surco (2004) da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

“  
**Dentre os municípios da RMSP, São Paulo merece atenção dada sua importância para a região como grande pólo econômico. Este apesar de apresentar qualidade de vida elevada, incorre em ineficiência na geração de bem-estar.**  
”

Todas as correlações são estatisticamente significativas ao nível de significância de 0.05, com exceção daquelas verificadas entre MIQL e DTR; e IDH-M e DEC, DHU, DSS que são significativas ao nível de 0.10 e; IDH-M e DTR que é significativo ao nível de significância de 0.16.

## **5. Análise da eficiência das políticas públicas dos municípios da rmSP na geração de bem-estar**

Neste item são apresentados os resultados da eficiência relativa das políticas públicas dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) na geração de bem-estar e também os efeitos das rubricas de despesas em relação às medidas de qualidade de vida, a saber, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o *Multidimensional Index of Quality of Life* (MIQL).

### **5.1 Eficiências relativas dos municípios**

Na tabela 3 são apresentados os resultados da eficiência na geração de bem-estar dos municípios da

RMSP para o ano de 2000. Os municípios que se mostram eficientes em relação ao IDH são: Pirapora de Bom Jesus, Rio Grande da Serra, Salesópolis, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Vargem Grande Paulista, Guararema, Santana de Parnaíba, Embu-Guaçu. Em termos do MIQL - Municipal apresentam eficiência Pirapora de Bom Jesus, Rio Grande da Serra, Salesópolis, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra, Vargem Grande Paulista, Caieiras, Jandira, Biritiba - Mirim e Ribeirão Pires. Na tabela 3 também é apresentado o ordenamento (Ordem) em relação aos Scores, o IDH-M e o MIQL-M.

O que se pode observar em relação à tabela 3 é que dentre os 10 municípios que apresentaram *Scores* igual a 1 (eficiência), São Caetano do Sul é o único município que mostra eficiência nos seus gastos conjuntamente ao IDH-M e MIQL-M. Os municípios de Caieiras, Jandira, Biritiba - Mirim e Ribeirão Pires são eficientes em relação ao MIQL-M, mas em relação ao IDH-M estes perdem esta característica de eficientes. Da mesma maneira em termos de IDH-M, Guararema, Santana do Parnaíba e Embu-Guaçu perdem a característica de eficientes quando comparados com o MIQL-M, já que este índice leva em consideração em seus cálculos as desigualdades entre os indicadores, penalizando os municípios (perdendo posições no *ranking* e se tornando menos eficientes).

Os municípios com Score igual a 1 apesar de mostrarem serem relativamente eficientes, apresentam baixa qualidade de vida. Do que se pode inferir que municípios que possuem limitações maiores de gastos públicos continuaram sendo municípios com baixo bem-estar. Isto é, se um município detém poucos recursos (receitas e transferências), e destina estes recursos para a geração de políticas públicas, os resultados serão eficientes, mas os efeitos destes gastos serão, do ponto

de vista econômico, marginais. O que implica em dizer que ser eficiente não é condição suficiente para se alcançar relativamente uma melhor qualidade de vida.

Pode-se verificar também o problema do círculo vicioso entre restrições de gastos públicos e baixo bem-estar. Estar em uma posição “ruim” no ranking do IDH-M ou MIQL-M e ser ruim nas outras rubricas poderiam indicar eficiência em “manter-se” ruim. Neste caso, o modelo DEA consideraria o município eficiente, e deste modo os resultados seriam compatíveis com os gastos. O contrário também é válido: ter muita despesa onde já existiria bom resultado levaria municípios a apresentar relativamente melhores resultados em termos de eficiência.

Dada sua característica de modelo não paramétrico, o uso do DEA permite apenas que se estabeleça um ranqueamento dos municípios em termos de eficiência. Isoladamente, o modelo não permite estabelecer diretrizes de política pública, embora sinalize os municípios ineficientes, podendo indicar localidades onde se poderia priorizar a alocação de recursos ou até um maior detalhamento da análise, por cada rubrica, do efeito do gasto. Este artigo propõe também uma análise paramétrica dos gastos como preditores da qualidade de vida. Antes, porém, de estabelecer possíveis causalidades, algumas considerações podem ser realizadas acerca do resultado do DEA.

Dentre os municípios da RMSP, São Paulo merece atenção dada sua importância para a região como grande pólo econômico. Este apesar de apresentar qualidade de vida elevada, incorre em ineficiência na geração de bem-estar. De acordo com a teoria econômica, esse fenômeno pode ser explicado pela existência de rendimentos decrescentes da produção, onde o rendimento pode ser entendido como sendo a produtividade da relação entre volume produzido e recursos consumidos.

**Tabela 3 – Scores de Eficiência Relativa dos Municípios da RMSP**

Ordem	Municípios	MIQL-M*	Score	Ordem	Municípios	IDH-M	Score
1	Pirapora do Bom Jesus	0.6805	1	1	Pirapora do Bom Jesus	0.7670	1
1	Rio Grande da Serra	0.6961	1	1	Rio Grande da Serra	0.7640	1
1	Salesópolis	0.6647	1	1	Salesópolis0.7480	1	
1	São Caetano do Sul	0.7887	1	1	São Caetano do Sul	0.9190	1
1	São Lourenço da Serra	0.6622	1	1	São Lourenço da Serra	0.7710	1
1	Vargem Grande Paulista	0.7095	1	1	Vargem Grande Paulista	0.8020	1
1	Caieiras	0.7175	1	1	Guararema0.7980	1	
1	Jandira	0.7125	1	1	Santana de Parnaíba	0.8530	1
1	Biritiba-Mirim	0.6791	1	1	Embu-Guacu	0.8110	1
1	Ribeirão Pires	0.7392	1	2	Caieiras	0.8130	0.99884
2	Guararema	0.6835	0.99955	3	Barueri 0.8260	0.99385	
3	Poá	0.7225	0.98995	4	Jandira 0.8010	0.99292	
4	Arujá	0.7052	0.98681	5	Biritiba-Mirim	0.7500	0.97253
5	Santana de Parnaíba	0.7181	0.98344	6	Mairiporã0.8030	0.97074	
6	Carapicuíba	0.7142	0.9833	7	Arujá 0.7880	0.96714	
7	Embu-Guacu	0.6974	0.98071	8	Cotia 0.8260	0.96628	
8	Franco da Rocha	0.7052	0.97916	9	Poá 0.8060	0.96375	
9	Cotia	0.7196	0.97889	10	Santa Isabel	0.7660	0.95697
10	Ferraz de Vasconcelos	0.7023	0.97677	11	Ribeirão Pires	0.8070	0.95505
11	Taboão da Serra	0.7263	0.97595	12	Carapicuíba	0.7930	0.95185
12	Barueri	0.7167	0.97347	13	Juquitiba0.7540	0.95001	
13	Itapeçerica da Serra	0.7167	0.97347	13	Juquitiba0.7540	0.95001	
14	Santa Isabel	0.6805	0.97162	15	Franco da Rocha	0.7780	0.94466
15	Mairiporã	0.6975	0.966	16	Cajamar0.7860	0.94357	
16	Mogi das Cruzes	0.7272	0.96437	17	Taboão da Serra	0.8090	0.93772
17	Cajamar	0.6918	0.95503	18	Ferraz de Vasconcelos	0.7720	0.93522
18	Santo André	0.7529	0.95468	19	Mogi das Cruzes	0.8010	0.91516
19	São Paulo	0.7528	0.95452	20	São Paulo0.8410	0.91513	
20	Embu	0.7004	0.95354	21	Osasco 0.8180	0.91196	
21	São Bernardo do Campo	0.7484	0.94893	22	Santo André	0.8350	0.9086
22	Osasco	0.7304	0.94535	23	São Bernardo do Campo	0.8340	0.90751
23	Francisco Morato	0.6742	0.94385	24	Francisco Morato	0.7380	0.90737
24	Itapevi	0.6899	0.94219	25	Embu 0.7720	0.90334	
25	Suzano	0.7067	0.94155	26	Diadema0.7900	0.89312	
26	Diadema	0.7163	0.94066	27	Suzano 0.7750	0.89007	
27	Mauá	0.7168	0.93936	28	Itapevi 0.7590	0.88902	
28	Itaquaquecetuba	0.6890	0.93013	29	Mauá 0.7810	0.88093	
29	Juquitiba	0.67474	0.92358	30	Guarulhos0.7980	0.86834	
30	Guarulhos	0.7187	0.91125	31	Itaquaquecetuba	0.7440	0.86677

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Finanças do Brasil dos Municípios (FINBRA) - Secretaria do Tesouro Nacional. Censo 2000.

“*Supondo que os municípios que tenham maior qualidade de vida são aqueles que oferecem maior gama de bens e serviços, ser eficiente do ponto de vista das políticas públicas significa alocar os insumos de maneira que não haja desperdícios e se obtenha...*”

Desta maneira, pode-se constatar que a eficiência relativa depende de quanto o município arrecada e também como são alocados, levando em consideração as necessidades distintas de cada município. De tal feita, o modelo pode servir para identificar um ordenamento da eficiência, contribuindo para a seleção de municípios e localidades com necessidades de melhor alocação de recursos, embora não permita informar quais recursos devem ser aumentados ou reduzidos.

Supondo que os municípios que tenham maior qualidade de vida são aqueles que oferecem maior gama de bens e serviços, ser eficiente do ponto de vista das políticas públicas significa alocar os insumos de maneira que não haja desperdícios e se obtenha maximização dos benefícios em detrimento dos gastos. Estimar a fronteira de eficiência com o IDH-M é uma maneira de captar de maneira não causal o quão eficiente cada município é em relação aos outros municípios comparáveis.

A tentativa de obter esta eficiência usando os mesmos insumos, mas

utilizando o MIQL-M como expressão da qualidade de vida representa uma escolha normativa por uma abrangência maior de dimensões e pela concepção de que a desigualdade compromete, reduzindo, a qualidade de vida. Isto porque em sua composição o MIQL-M leva em consideração a desigualdade entre os indicadores que o compõe, além de considerar mais variáveis em comparação com o IDH.

Para identificar causalidades entre as despesas empenhadas e os efeitos em relação à qualidade de vida, a seção 5.2 tem por objetivo buscar identificar os possíveis efeitos das políticas públicas por meio de gastos na geração de maior bem-estar.

## 5.2 Implicações dos Gastos Públicos na Qualidade de Vida

Esta parte do trabalho tem o intuito de verificar se os incentivos das políticas públicas influenciam na qualidade de vida dos municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). E para tanto, buscou-se estabelecer uma análise paramétrica utilizando o modelo de regressão múltipla expresso por:

$$W_i = \beta_0 + \beta_1 DEC_i + \beta_2 DHU_i + \beta_3 DSS_i + \beta_4 DTR_i + \alpha_{1i} MD_{1i} + u_i \quad (1)$$

Onde,  $W_i$  representa a qualidade de vida (IDH ou MIQL),  $DEC_i$  corresponde à despesa com educação e cultura,  $DHU_i$  representa a despesa com habitação e urbanismo,  $DSS_i$  faz referência à despesa de saúde e saneamento,  $DTR_i$  explana a despesa com transporte e  $MD_{1i}$  é uma variável dummy que assume valor 1 quando o município tiver características de “município dormitório” e 0 para os demais casos. A hipótese é que o sinal do coeficiente da dummy seja negativo, isto é, quando o município for dormitório, tudo o mais constante, o IDH-M ou MIQL-M será menor. Denominou-se modelo 1 a regressão que usa como variável dependente o MIQL-M e o modelo 2 tem por variável dependente o IDH-M.

A tabela 4 mostra o resultado da regressão realizada com todas as variáveis do modelo. O que se observa nos modelos 1 e 2 é que as despesas públicas não explicam muito a situação de bem-estar. O esperado era que os coeficientes dos modelos de despesa com educação e saúde, despesa com habitação e urbanização, despesas com saúde e saneamento e despesas com transportes fossem positivamente relacionados com a qualidade de vida expressa pelos índices selecionados.

**Tabela 4 – Resultado da Regressão Múltipla – Método Enter**

	Modelo 1 - MIQL - M		Modelo 2 - IDH - M	
	Coefficientes não Padronizados	Coefficientes Padronizados	Coefficientes não Padronizados	Coefficientes Padronizados
Constante		5.42E-01***		6.40E-01***
DEC	4.51E-02	1.06E+00	8.55E-02*	1.59E+00*
DHU	5.56E-03	1.39E-01	1.77E-03	3.48E-02
DSS	-2.39E-02	-5.91E-01	-6.06E-02**	-1.18E+00**
DTR	-3.39E-03	-1.69E-01	-4.96E-03	-1.94E-01
MD	-2.45E-02**	-3.66E-01**	-3.42E-01*	-3.42E-01*
R <sup>2</sup> ajustado	0.61716		0.38349	
Durbin-Watson	1.99287		1.81145	
Observações	39		39	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: \*\*\* significância ao nível de 1%; \*\* significância ao nível de 5%; e \*significância ao nível de 10%.

Os pressupostos do modelo de regressão, como normalidade dos resíduos, ausência de auto-correlação serial, mostram-se robustos. Mas este modelo proposto não se mostra adequado, pois o modelo pode estar apresentando multicolinearidade. No intuito de solucionar este problema, foi obtida nova regressão multivariada usando o método *stepwise*. Esta regressão formaliza um modelo em um primeiro momento usando uma variável independente que tenha maior contribuição para a explicação da variável dependente, e as outras variáveis independentes são incluídas à medida que complementam as variáveis já presentes na equação (VARELA; FÁVERO, 2010).

A tabela 5 mostra o resultado da regressão usando o método computacional para a seleção de variáveis *stepwise*. Desta maneira, foi possível selecionar as variáveis DEC e MD para a composição do modelo 1 e no modelo 2, além destas, foi incorporada a variável DSS. Assim, o R<sup>2</sup> ajustado do modelo 1 indica que 60.89% da variabilidade da qualidade de vida pode ser explicada pelas variáveis “despesas com educação e cultura”; e “saúde e saneamento” e 39.11% são explicados por outros fatores. Já no modelo 2, a variabilidade da qualidade de vida é explicada por cerca de 39.33%. Pelo teste F, os modelos são consistentes ao nível de 1%.

**Tabela 5 - Resultado da Regressão Múltipla – Método Stepwise**

	Modelo 1 - MIQL - M		Modelo 2 - IDH - M	
	Coefficientes não Padronizados	Coefficientes Padronizados	Coefficientes não Padronizados	Coefficientes Padronizados
Constante	5.45E-01***		6.61E-01***	
DEC	2.32e-02***	5.47E-01***	7.60E-02***	1.41E+00***
DSS	-		-5.63E-02**	-1.10E+00**
MD	-2.20E-02**	-3.20E-02**	-3.05E-02**	-3.58E-01**
R <sup>2</sup> ajustado	0.60894		0.39334	
Durbin-Watson	2.20381		1.94739	
Observações	39		39	

Fonte: Elaboração própria.

Nota: \*\*\* significância ao nível de 1%; \*\* significância ao nível de 5%

A primeira variável a ser alocada nos modelos da tabela 5 pelo método *stepwise* foi a DEC, sugerindo que quanto maior os gastos com educação e cultura maior será o impacto positivo sobre a qualidade de vida.

As despesas com saúde e saneamento no modelo 2, mostram que quanto maiores forem os recursos destinados a saúde e saneamento pior será o ranking dos municípios em relação à qualidade de vida expressa pelo IDH-M. O coeficiente negativo da variável DSS com significância de 1%, evidencia que acréscimos nas despesas com saúde e saneamento não geram variações positivas na qualidade de vida. Quanto maiores os gastos próprios para a realização destas despesas, maior é a probabilidade dos municípios empregarem esses recursos de maneira não eficiente.

A *dummy* “municípios dormitórios” (MD) foi a variável selecionada para complementar os dois modelos. A sua inclusão buscou incorporar os efeitos de outros fatores, históricos, topográficos etc, que são intrínsecos aos municípios e que não seriam captados pela regressão múltipla. O coeficiente negativo mostra que a variável binária “ser município dormitório”, mantendo as demais variáveis constantes, contribui para impactos negativos na qualidade de vida.

“

O peso das despesas com educação e cultura tem maiores efeitos sobre o bem-estar do que as demais rubricas, isto pode ser verificado pelos seus coeficientes ajustados nos dois modelos. Outros fatores podem contribuir para a condição...

”

Os resultados indicam que os municípios priorizaram seus gastos, de maneira geral, em “educação e cultura” e “saúde e saneamento”. A qualidade de vida é impactada de maneira positiva com a primeira nos dois modelos e; a segunda impacta de maneira negativa no modelo 2. O peso das despesas com educação e cultura tem maiores efeitos sobre o bem-estar do que as demais rubricas, isto pode ser verificado pelos seus coeficientes ajustados nos dois modelos. Outros fatores podem contribuir para a condição do município apresentar maior ou menor bem-estar (*proxy da Qualidade de Vida*) e o esforço de captar estes efeitos foi traduzido pela variável *dummy* dos municípios considerados dormitórios.

### Considerações finais

Este artigo buscou identificar a eficiência e os efeitos das receitas e transferências dos municípios quando estes são despendidos por meio de despesas para a geração de políticas públicas na região metropolitana de São Paulo (RMSP) em termos de

geração de bem-estar. Para tanto, este trabalho realizou duas técnicas: paramétrica e não paramétrica. Inicialmente foi estimada uma fronteira de produção mediante o uso do método DEA – *Data Envelopment Analysis* (não paramétrica) para se obter a eficiência relativa entre os municípios da RMSF e os efeitos das despesas municipais em termos de bem-estar, que pode ser considerado como *proxy* da qualidade de vida, foram estimados pela regressão multivariada (paramétrico) com o método computacional *enter*, e para seleção de variáveis o método *stepwise*.

A fronteira de eficiência econômica foi obtida por variáveis de *inputs* – representativas dos gastos públicos em educação e cultura; habitação e urbanismo; saúde e saneamento; e transporte – de *outputs* representando o bem-estar expressos em dois índices, o IDH-M e o MIQL-M.

A hipótese inicial era de que os gastos públicos dos municípios da RMSF eram não eficientes, em termos de melhor geração de bem-estar social. Os resultados apontaram que a eficiência depende de fatores intrínsecos dos municípios no que tange ao seu processo histórico, financeiro entre outros fatores específicos e por vezes circunscritos a um determinado município. De acordo com a teoria econômica tradicional, o bem-estar aumenta quando os indivíduos possuem maiores quantidades de bens e serviços. Deste ponto de vista, ser eficiente é maximizar os benefícios a sociedade com os recursos que são escassos.

A modesta contribuição deste artigo reside na experimentação em relação ao uso de modelos paramétricos e não paramétricos de análise da eficiência do gasto em políticas de desenvolvimento humano, sugerindo indicadores de bem-estar que, embora preliminares, podem se configurar como alternativas relevantes para análise de países, como o nosso, marcado pela desigualdade.

## Referências

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, E.W. Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment Analysis. *Management Science*, v.30, n.9, p. 1078 – 1092, 1984.

FARIA, F.P.; JANNUZZI, P.M.; SILVA, S.J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. *RAP*, v.42, n.1, p. 155-177, jan. fev. 2008.

KUWAHARA, M.Y. *Qualidade de vida nas regiões metropolitanas do Brasil: uma proposta de mensuração econômica*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: Mackpesquisa, 2010b.

KUWAHARA, M.Y., MACIEL, V. F. Vulnerabilidades Urbanas: riscos históricos e Desafios Futuros. In: ENABER, 5., 2007, Recife. *Anais....* Recife: outubro 2007.

KUWAHARA, M.Y.; PIZA, C. C. T.; FIORE, E. G.; MACIEL, V.F. Qualidade de Vida e Desigualdade: Um Passo Além do IDH. In: EnANPAD., 34., 2010, Rio de Janeiro. *Anais... 34*. Rio de Janeiro, set. 2010a.

MACIEL, V. F.; PIZA, C. C. T.; SILVA, R. N. P. Desigualdades Regionais e Bem-Estar no Brasil: quão eficiente tem sido a atividade tributária dos estados para a sociedade? *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, n.33 p. 291- 318, jul./dez. 2009. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/sites/000/2/ppp/pdf/ppp33.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/ppp/pdf/ppp33.pdf)>. Acesso: 3 set. 2010

NASCIMENTO, E. R. *Elaboração, Análise e Avaliação de Políticas*. V *Semana de Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas*. 2008. Disponível em: <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos\\_presenciais/5AOFc/apostila/oficina-3-elaboracao-analise-e-avaliacao.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/5AOFc/apostila/oficina-3-elaboracao-analise-e-avaliacao.pdf)> Acesso em: 17 ago. 2010.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 6. ed. São Paulo: Pearson; Prentice Hall, 2009.

ROBEYNS, Ingrid. 'The Capability Approach: a theoretical survey', *Journal of Human Development and Capabilities*, v. 6 n. 1, p 93-117, 2005.

SEN, A. K. *Collective Choice and Social Welfare*. San Francisco Holden Day: Oliver and Boyd, 1970.

SEN, A.K. A Decade of Human Development. *Journal of Human Development*, v.1, n. 1, p.17-23, 2000a.

SEN, A.K. *Desigualdade re-examinada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, A. K. *Inequality re-examined*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

SEN, A.K. *On Economic Inequality*. New York: Clarendon Press, 1997.

SEN, A.K.. Capacidad y bienestar. In: NUSSBAUM, M.C; SEN, A.(Org.) *La calidad de vida*. Mexico: Fondo de Cultura económica. 1996, p. 54-83.

SEN, A.K.. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Donis. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SEN, A.K.. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta; Revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000b.

SEN, A.K.. Equality of what? In MC-MURRIN, S. (Ed.), *Tanner lectures on human values*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980 Disponível em: <[www.tannerlectures.utah.edu/lectures/documents/sen80.pdf](http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/documents/sen80.pdf)> Acesso em: mar. 2009.

VARELA, P.S.; FÁVERO, L.P.L. Eficiência econômica de municípios paulistas na área da saúde em função dos mecanismos de incentivos do governo federal. *Revista de Contabilidade e Organizações*, v. 3, p. 80-97, 2009.

# TENDÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: UMA ANÁLISE REGIONAL

*ERICA KARNOPP<sup>1</sup>*

## **Resumo**

Refletir sobre as tendências de desenvolvimento da agricultura familiar é o objetivo do presente artigo. Entendendo a complexidade da problemática agrícola, cuja importância transcende muito o nível regional, a análise aqui apresentada busca uma articulação entre os níveis global e regional. A ênfase principal está voltada à região do Vale do Rio Pardo, localizada no centro do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que tem sua base econômica na produção e no beneficiamento do tabaco, processo no qual a agricultura familiar tem papel de destaque.

**Palavras-chave:** agricultura familiar, análise regional, tabaco.

**Trends of development of family farming: regional analysis**

## **Abstract**

The purpose of this article is to reflect on the trends of development of family farming. Understanding the complexities involved in agriculture, whose importance far transcends the regional level, the analysis presented here seeks an articulation between the global and regional levels. The main emphasis is focused on the region of Vale do Rio Pardo, located in the center of the State of Rio Grande

do Sul, Brazil, which has its economic base in the growing and processing of tobacco, a process in which family farming has an important role.

**Keywords:** family farming, regional analysis, tobacco.

**JEL:** Q1

## **1. Introdução**

Em tempos de mudança, quando até mesmo em regiões rurais o futuro parece ser incerto, a análise em questão fundamenta-se principalmente na seguinte problemática: – qual é a importância da agricultura familiar e quais as chances para sua inserção no contexto da globalização? Como o trabalho deve ser desenvolvido e quais alianças devem ser firmadas? Como os agricultores familiares podem se integrar de forma produtiva no contexto do mercado? É possível desenvolver uma agricultura que utilize cada vez menos agrotóxicos? Como se apresentam as tendências de desenvolvimento no espaço agrário na região do Vale do Rio Pardo? A região apresenta potenciais para um desenvolvimento sustentável?

A busca crescente pelo desenvolvimento sustentável pode ser claramente evidenciada como uma característica da segunda metade do século XX. Com o objetivo de assegurar um desenvolvimento duradouro de condições e qualidade de vida é preciso encontrar respostas para os múltiplos desafios sociais e ambientais.

No caso da agricultura europeia e também nas tendências mundiais, percebe-se que a agricultura convencional ainda mantém o papel mais importante nas regiões rurais, mesmo que o sistema de produção orgânico tenha sido cada vez mais implantado e implementado nos últimos anos. Na Europa a paisagem cultural atualmente difundida baseia-se no princípio ecológico, ou seja, numa diversidade. Atualmente na Alemanha uma redescoberta de produtos regionais está acontecendo, tendo em vista oferecer novos impulsos à agricultura e permitir que as pessoas se identifiquem fortemente com sua própria região.

A continuidade do desenvolvimento de uma agricultura orgânica, portanto, será determinada pela

<sup>1</sup> Doutora em Geografia pela Universität Tübingen – Alemanha. Docente do Departamento de História e Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC E-Mail - erica@unisc.br

demanda dos consumidores, bem como pela política de marketing dos agricultores. Em relação a uma demanda ampliada as estimativas variam altamente. De acordo com cada produto, diferentes formas de desenvolvimento são esperadas. O método de cultivo convencional sobrecarrega o meio ambiente e usa em demasia os recursos naturais. Assim, o método de cultivo orgânico está mais próximo do modelo de uma produção duradoura de alimentos. Portanto, se tal mudança fosse realmente implantada no Brasil, os agricultores familiares deveriam ser amplamente subsidiados neste processo.

A atual agricultura orgânica não pode ser comparada com a agricultura tradicional do século XIX e XX. O cultivo orgânico se utiliza dos elementos naturais disponíveis nas propriedades e os combina com novas percepções. Assim concebe-se uma nova forma orientada e moderna de fazer agricultura em sintonia com a natureza.

## 2. A agricultura familiar no contexto mundial

As transformações promovidas no meio natural pelo meio técnico-científico, acentuadas ao longo do século XX, tornaram as ações humanas sobre o território cada vez mais marcantes, uma vez que a ciência e a tecnologia passaram a remodelá-lo, transformando e reconfigurando o espaço geográfico, visando atender aos interesses hegemônicos.<sup>2</sup>

Estas transformações representaram um incremento crescente de ciência, tecnologia e informação, o que significou, na prática, a incorporação de avanços no processo produtivo, como a mecanização, a incorporação de novas tecnologias, acelerando as transformações espaciais.

No meio rural, estas transformações significaram a introdução de diversos equipamentos, técnicas de manejo e cultivo, novos insumos

(adubos, sementes, fertilizantes), que praticamente padronizaram as formas de produção, desconsiderando as características locais e regionais, voltadas apenas à obtenção de alta produtividade, através de monoculturas, viabilizadas por um pacote tecnológico baseado na produção agroquímica, conhecido como Revolução Verde.

Atualmente verifica-se que o avanço deste modelo acontece através do uso da biotecnologia (organismos geneticamente modificados/transgênicos), caracterizando a chamada "Revolução Duplamente Verde"<sup>3</sup>. Este modelo de produção é contestado pelos seus impactos sobre os ecossistemas, uma vez que a relação estabelecida entre o meio natural e o homem acontece de maneira direta na agricultura. São vários os estudos que comprovam o desperdício, a poluição e a destruição dos recursos naturais utilizados para a produção agrícola, principalmente a água, o solo e a cobertura florestal.

Da mesma maneira deve-se lembrar de que a saúde humana - tanto de produtores rurais, que se expõem diretamente aos agroquímicos, quanto da população em geral, a qual consome produtos muitas vezes com resíduos tóxicos e alimentos com baixos teores nutricionais -, é colocada em risco em decorrência dos sistemas agrícolas utilizados.

Somente para exemplificar, segundo o Instituto Agrônomo de Campinas,<sup>4</sup> estima-se que a produção agrícola feita em um hectare no modelo convencional/moderno, acaba desperdiçando 25 toneladas de solo por ano. Isto significa uma perda anual de cerca de 1 bilhão de tone-

ladas de solo ou aproximadamente 1 cm da camada superficial do solo no país.

O padrão tecnológico da Revolução Verde mostra sua incompatibilidade com as características locais das diversas regiões do mundo, fato este que motivou a construção de uma nova concepção de agricultura em todo o mundo, visando um modelo de produção alternativo e sustentável, que respeite as características regionais da natureza, da cultura popular e da necessidade de autonomia e renda das famílias rurais.

Esta agricultura, que se pretende alternativa ao modelo dominante, procura valorizar os conhecimentos locais, as práticas e experiências dos agricultores, juntamente com as contribuições trazidas por técnicos e pela comunidade científica. Através do diálogo permanente entre estes agentes, será possível fomentar um sistema de produção aberto e flexível, que proporcione e contemple a diversidade social, cultural e ambiental das regiões, propondo um contraponto à homogeneização de saberes, técnicas e materiais, tão característicos da agricultura convencional/moderna.

## 3. A regionalização do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul, localizado na porção mais meridional do território brasileiro, apresenta diversas peculiaridades em relação aos demais entes da federação. Tal disparidade pode ser ilustrada, por exemplo, pela sua particular dinâmica econômica e pela eclética população que compõem a figura que se anuncia como sendo o *gaúcho* (Figura 1).

<sup>2</sup> SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993. P. 35 – 49.

<sup>3</sup> CAPORAL, Francisco Roberto, COSTABEBER, José Antônio. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável: Perspectivas de uma nova Extensão Rural. In: ETGES, Virginia Elisabeta (Org.) *Desenvolvimento Rural: Potencialidades em questão*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

<sup>4</sup> Citado em BEZERRA, Maria do Carmo Lima, VEIGA, José Eli da (Coord.). *Agricultura Sustentável*. MMA, IBAMA, Consórcio Museu Emílio Goeldi. 2000. P.57.

**Figura 1 - Localização do Estado do Rio Grande do Sul.**



Fonte: Karnopp 2010

Estas diferenças encontram fundamentação tanto na peculiar história da colonização deste território, iniciada de fato somente a partir do final do século XVIII, como nas características físicas e naturais do mesmo.

A amplitude das paisagens do Estado foi retratada por diversos pesquisadores, entre os quais se podem destacar os estudos de Rambo (1942[1994]) e de Bernardes (1962[1997]). De uma forma geral, estes autores concordam com a possibilidade de apontar cinco grandes unidades morfológicas que delimitam áreas distintas do Rio Grande do Sul.

O estudo de Bernardes (1997) descreve detalhadamente a configuração das diferentes superfícies das áreas do Litoral, das Serras do Sudeste, da Depressão Central, da Campanha, do Planalto e da Encosta<sup>5</sup>. Estas unidades, assim agrupadas, representam tão somente uma tentativa de organização mais cartesiana da ampla gama de paisagens que ocorrem no Estado.

Os limites físicos das áreas descritas delimitam, ainda que grosso modo, as variadas formas de ocupação do solo. São justamente estas diferenças na forma em que o solo foi distribuído e apropriado que

condicionaram, em grande parte, os rumos da dinâmica econômica atual das regiões gaúchas. No entanto um espaço só pode ser plenamente compreendido a partir das suas dimensões sociais e históricas.

A posse lusa do território do Rio Grande do Sul ocorreu tardiamente em relação às regiões centrais da Colônia portuguesa na América. A Província de São Pedro, como era designada até o final do século XIX, não constituiu inicialmente uma área de interesse significativo para a exploração econômica por parte de Portugal. Assim, o processo de ocupação do território Rio-grandense, ilustrado no mapa em anexo, se estendeu ao longo de várias décadas.

Até meados do século XVIII, a maior riqueza local, por assim dizer, constituía-se do gado que se procriava livremente pelos campos naturais, após ter sido abandonado pelos missionários jesuítas<sup>6</sup>. No entanto, este gado que se disseminava facilmente pelos campos naturais da região apenas veio a ser explorado comercialmente sob a demanda das atividades centrais da Colônia Lusitana, não implicando *à priori* maiores alterações na minguada dinâmica da região (RAICHEL; GUTFREIND, 1996).

Passados quase 250 anos do início da ocupação Ibérica nas Américas, foi somente com o acirramento da disputa nas fronteiras vivas do Sul que os primeiros colonizadores portugueses se fixaram na região que hoje forma o Rio Grande do Sul. O momento da consolidação das fronteiras nacionais exigiu providências por parte do governo português. Bernardes (1997, p. 54) lembra que

durante muito tempo, o Rio Grande do Sul figurou de duas maneiras no cenário colonial: como uma zona de pastagens naturais no litoral e, no interior, como “um grande campo de preia, por onde vagavam as tribos de índios e as manadas de gado alçado”.

O marco oficial do início do povoamento gaúcho é geralmente atribuído ao ano de 1737, com a construção do Presídio Jesus, Maria e José às margens da Lagoa dos Patos. Este estabelecimento era um posto militar que foi construído justamente com a intenção de dar um caráter oficial à posse desta terra para os portugueses, sendo que posteriormente ali se originou a Vila que mais tarde iria se tornar a atual cidade portuária de Rio Grande.

Nesta fase da ocupação, a maior parte dos primeiros povoadores acabou se instalando nas terras localizadas entre as lagoas e o mar. O interior, a princípio, permaneceu basicamente como um local onde os bandeirantes buscavam bovinos e eqüinos. Cabe ressaltar, porém, que esses incipientes núcleos de povoamento próximos ao litoral eram ainda muito afastados uns dos outros.

O povoamento só foi difundido para o interior em maior escala quando foi destacada uma série de guarnições militares do presídio Jesus, Maria e José para se instalar em diferentes pontos do Estado. Estes grupos, que tinham por objetivo assegurar o domínio imperial sobre o território, acabaram dando origem a vários núcleos populacionais, entre os quais se destaca Rio Pardo. Além disso, a intensificação dos enfrentamentos entre portugueses e espanhóis ao longo da fronteira ins-

<sup>5</sup> O detalhamento completo das características morfológicas do solo gaúcho é descrito em Bernardes (1997, p. 18-32) e ao longo de praticamente toda a obra de Rambo (1994).

<sup>6</sup> Estes missionários cristãos, de origem espanhola, ocuparam a região noroeste do Estado catequizando a população autóctone durante todo o período de indefinição fronteiriça, que se estendeu até o século XIX. Acordos realizados entre autoridades dos países ibéricos concordaram para a evacuação da área por eles ocupada, sendo que nesta retirada uma grande parcela do gado por eles criado nestes empreendimentos foi abandonado na vasta extensão do pampa (QUEVEDO, 2000).

tável fez com que o povoamento se expandisse em direção à Campanha e às Serras do Sudeste, a fim de ocupar efetivamente o local. Algumas décadas depois, começaram a surgir as charqueadas, estimuladas novamente pela demanda das áreas centrais do Brasil. Estas representariam um novo impulso à multiplicação das estâncias, tendência que atingiu seu auge no início do século XIX.

Durante muito tempo, a pecuária foi a principal ocupação produtiva da província. Esta centralização da atividade econômica fez com que a ocupação ficasse restrita aos campos e as suas atividades típicas, uma vez que o caráter pastoril e escravocrata desta economia sobrepunha-se a uma maior inserção e desenvolvimento da agricultura nas atividades produtivas. A agricultura, conforme explica Bernardes (1997, p. 59) “era feita somente em caráter de subsistência e em escala diminuta”.

Os vazios demográficos que ainda persistiam, decorrentes dos latifúndios típicos daquela organização social que se estruturava, tornavam a área mais meridional da Colônia lusa um tanto vulnerável às reiteradas pretensões de expansão territorial hispânicas. Tal ameaça levou o Governo Imperial a adotar medidas imigratórias para sanar o déficit populacional.

Em um primeiro momento, a Coroa passou a incentivar a vinda de colonos açorianos à Província, com os objetivos de aumentar a população, de promover a agricultura e de ocupar o território, em especial a zona das Missões (PESAVENTO, 1992, p. 22). Estes imigrantes, no entanto, acabaram se instalando principalmente em alguns pontos da Depressão Central e na área que veio a constituir o município de Porto Alegre.

A partir do século XIX, um novo ciclo povoador, inicialmente a cargo do Império e mais tarde promovido pelo governo da Província e por particulares, foi estabelecido, envolvendo em um primeiro momento imigrantes alemães, e mais tarde

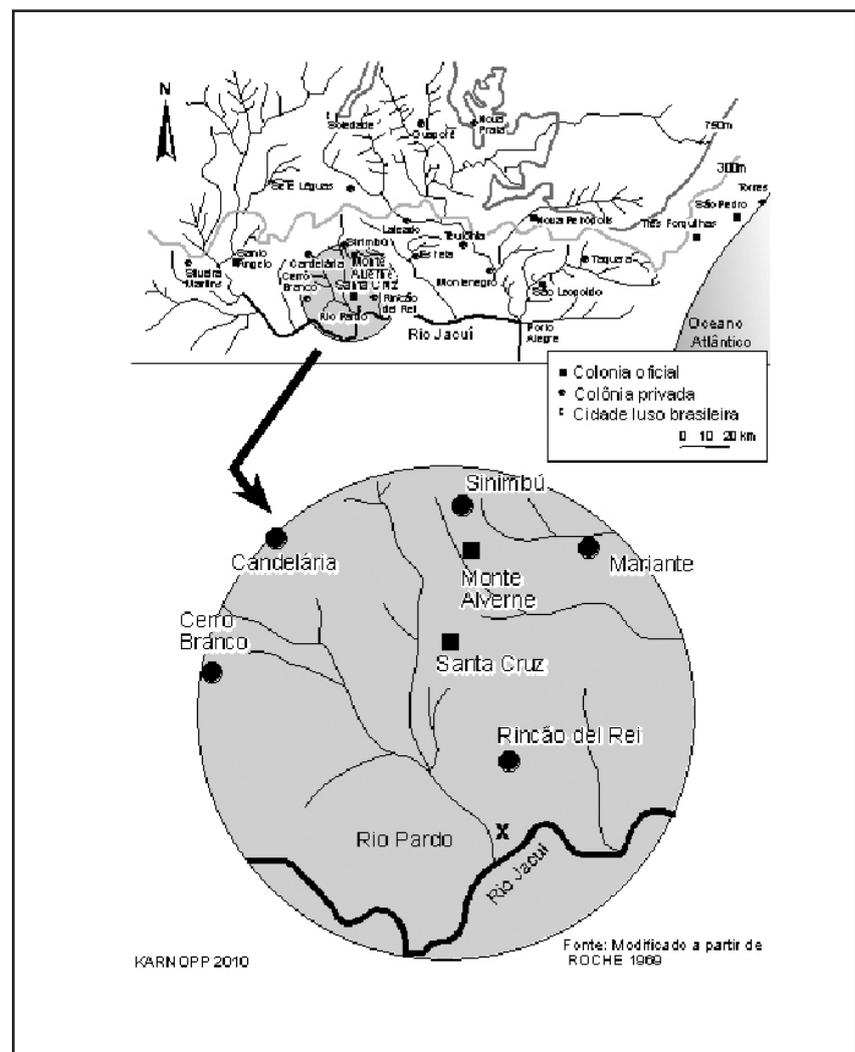
italianos e muitos outros indivíduos oriundos de diferentes lugares do continente europeu, que expulsava aqueles que não mais se enquadravam na nova ordem social que lá se consolidava.

A colônia de São Leopoldo, às margens do rio dos Sinos, inaugurou este processo em 1824. Esta logo prosperou por fornecer diversos gêneros agrícolas para a vizinha Porto Alegre, sorte contrária de outros dois núcleos fundados também na ocasião.

Após a criação das primeiras colônias oficiais, o processo de instalação de novos núcleos povoadores pelo Império permaneceu

estagnado por um longo período. Seu recomeço, em 1849, é marcado pela fundação da colônia de Santa Cruz, seguida pelo surgimento de outras. A ocupação das terras localizadas na região serrana da província coube aos imigrantes italianos, que começaram a desembarcar no Estado a partir de 1874. Este ciclo povoador caracterizou-se pela preponderância da agricultura familiar, além disso, oficialmente, não incorporou escravos - nesse caso proibidos pelo governo - e originou áreas mais densamente povoadas, justamente pelo fato de que as terras eram divididas, obrigatoriamente, em pequenos lotes. (Figura 2)

**Figura 2 - Colônia de Santa Cruz - 1874**



A ocupação do Estado, caracterizada pela composição de uma população multiétnica, se completou oficialmente em 1940, quando, segundo Bernardes (1997), não havia mais oficialmente terras devolutas no Rio Grande do Sul. Dois padrões distintos de ocupação foram então processados: um baseado nas atividades pecuárias extensivas, e outro constituído por pequenos agricultores. Enquanto a maior parte dos colonos que se instalaram nas matas procurou manter a proximidade e a união entre si, muitos estancieiros buscaram manter o isolamento de suas fazendas, concentrando a posse de imensidões de terras tão somente para que o gado de suas estâncias pudesse continuar pastando livre pelos campos.

Etges (2001) ressalta que, na primeira fase da ocupação efetiva do Rio Grande do Sul, foram as condições físicas ou naturais que praticamente determinaram o uso do território. A forma como essa apropriação se processou surte efeitos até a atualidade, e sem dúvida influenciaram - e influenciam - o desenvolvimento das diferentes regiões do Estado. Essas peculiaridades implicaram na constituição de territórios heterogêneos.

A quantidade de regionalizações criadas a partir de então pelo governo do Estado, pelo governo federal e pelas entidades civis é tão extensa e tão complexa, que Klarmann (1999, p. 52-53) chama a atenção para "a dificuldade na identificação e na delimitação de áreas específicas", sem falar no impedimento da "própria construção de uma identidade regional". Cabe lembrar que o conceito de região não apresenta uma definição consensual nem mesmo entre os geógrafos. Impregnado por ideologias, o mesmo mostra-se para os leigos como um termo comum, sendo uma presença constante nas articulações políticas dos mais diversos propósitos. Diversas acepções de região já foram teorizadas por uma extensa gama de pensa-

dores que abordaram a questão espacial e sua relevância, estando estes sempre conscientes de que o mundo nunca foi uma totalidade harmônica.

Diante do atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, com a queda da hegemonia fordista e a flexibilização cada vez mais acentuada do sistema produtivo que se intensificou no Brasil especialmente a partir da década de 1990, aliado ainda à intensificação da globalização, percebe-se que o regional e o global assumem novas lógicas de estruturação que levam a crer, ao menos de forma aparente, que as diferenças possam se acreditar anuladas. Na essência, porém, estas diferenças ressurgem sempre com mais força e vigor, ressaltando características peculiares das regiões.

No caso do Rio Grande do Sul, porém, tem-se atualmente um imenso mosaico de subdivisões regionais, que foram inicialmente criadas para viabilizar e facilitar a administração pública. O problema, nesse quadro complexo, é a incompatibilidade. De um lado, os órgãos públicos federais adotam certo tipo de regionalização. De outro, os órgãos públicos estaduais também criam as suas próprias regionalizações. E todas essas divisões não são compatíveis entre si e acabam impedindo que haja uma articulação mais eficaz entre os poderes públicos e também entre as entidades civis. Como exemplos desse emaranhado pode-se citar as regionalizações produzidas em âmbito estadual: as Coordenadorias Regionais de Educação, por exemplo, têm uma divisão; as Coordenadorias Regionais de Saúde, outra; e os escritórios regionais da Secretaria de Obras Públicas, uma terceira, e assim sucessivamente. Trata-se, contudo, de "delimitações territoriais", e não propriamente de regionalizações efetivas. A incapacidade de adoção de uma única forma de regionalização por todas essas unidades administrativas acaba gerando problemas

em diversas áreas, principalmente na promoção do desenvolvimento regional.

Desenvolvimento regional, conforme a definição de Boisier (2000, p.160), é um processo de mudança estrutural localizado, balizado em três pilares fundamentais: o "progresso" da própria região, entendido como a transformação sistemática do território regional em um sujeito coletivo; o "progresso" da comunidade ou sociedade que a habita, como um processo de fortalecimento da sociedade civil; e o "progresso" de cada indivíduo, membro da referida sociedade, a partir da remoção das barreiras que o impeçam de alcançar suas realizações.

Para promover um desenvolvimento desse tipo, Etges (2001) afirma que é preciso ater-se "à dimensão horizontal do processo", isto é, "conhecer em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida". Além disso, ressalta ainda que esse processo só tem validade à medida que se criam formas de representação da vontade da maioria por governos comprometidos com um modelo não vertical de desenvolvimento, incentivando a participação de todos, a fim de viabilizar uma plena gestão democrática do território.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, preocupações dessa natureza implicaram a criação de mecanismos pioneiros. Os principais exemplos dessa tentativa de democratização da gestão de territórios (a despeito das variadas regionalizações) enquanto uma forma de promoção de desenvolvimento regional são os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e o Orçamento Participativo (OP).

Os COREDES foram criados em 1994 com o objetivo principal de "promover o desenvolvimento regional, compatibilizando competitividade, equidade e sustentabilidade" (COREDE, Pró-RS II, 2002,

p.24). Atualmente, são 24 núcleos regionais em todo o Rio Grande do Sul. Neles, as prioridades de cada região são definidas por meio de eleições, abertas à participação voluntária da população, e que tem o poder de decisão sobre a destinação de parte (ainda que pequena) da verba orçamentária estadual. Trata-se, sem dúvida, de um esforço no sentido de fomentar a participação das comunidades regionais no desencadeamento do processo de desenvolvimento.

O papel dos COREDES tem sido basicamente o de facilitar a percepção das afinidades de cada região, bem como construir elos, ou pontes entre seus diferentes segmentos sociais. Os COREDES têm como propósito ainda serem instrumentos de promoção de capital social, à medida que: Pode-se perceber, em vários dos princípios dos COREDES, a preocupação de promover atitudes cooperativas entre os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, bem como entre eles e as instâncias da administração pública, favorecendo a identificação de consensos e minimizando os potenciais efeitos negativos das divergências que possam existir entre esses atores (PRÓ-RS II 2002, p.26).

O trecho acima acusa, sem dúvida, uma tentativa de possibilitar o surgimento de redes de relações horizontais e anti-hierarquizadas, capazes suscitar a ascensão da confiança, do associativismo e do civismo entre os habitantes de determinada região. Conforme Moraes (2003, p.134), a constituição dos COREDES pode contribuir exatamente para isto, no sentido de que permite a participação dos atores sociais, “fortalecendo as sinergias e possibilitando o controle das políticas públicas e a abertura de novos campos de ação dentro da esfera governamental”.

Uma proposta semelhante de descentralização das decisões políticas ocorreu através do Orçamento Participativo (OP) estadual, criado

em 1999. Klarmann (1999b, p.34) lembra que houve um acordo entre o governo do Estado e os COREDES, incorporando ao OP a mesma delimitação regional dos Conselhos. Apesar disso, as atividades e os procedimentos entre os COREDES e o OP Estadual “não se fundiram, caminhando muitas vezes de forma paralela e conflituosa”.

Ambas as iniciativas, por seu pioneirismo na democratização da gestão do desenvolvimento regional, têm seus méritos. Teoricamente, deveriam implicar todos os processos anteriormente assinalados. Porém, na prática, os dois modelos apresentam deficiências graves. No caso dos COREDES, apenas uma ínfima parcela dos recursos estaduais são disponibilizados para votação – o desenvolvimento regional ainda é, em última instância, conduzido de maneira verticalizada. Além disso, em ambos os casos, a participação das comunidades, quando não induzida por terceiros, mostra-se escassa. Essas constatações, no entanto, não invalidam as iniciativas gaúchas de descentralização do desenvolvimento, pelo contrário. Cabe agora aperfeiçoar este modelo.

#### **4. A agricultura familiar no contexto da região do Vale do Rio Pardo**

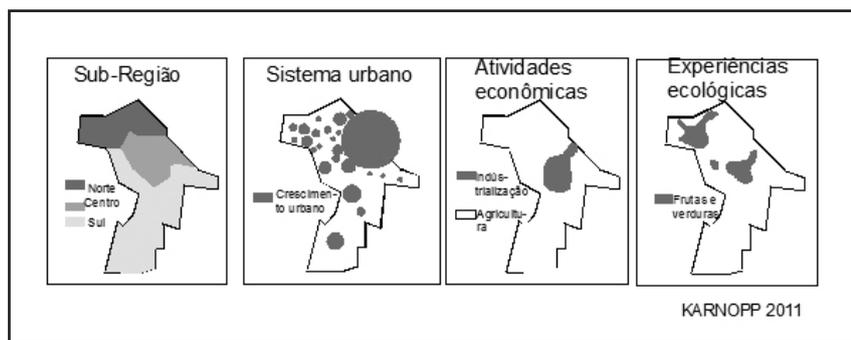
A Região do Vale do Rio Pardo tem sua base econômica na produção e no beneficiamento do tabaco. Entretanto, esta atividade não se encontra equitativamente distribuída entre os municípios da região em decorrência do processo de formação e das características socioculturais, políticas e econômicas que marcam esse processo. Com aproximadamente 40% de sua população vivendo e trabalhando no meio rural, em pequenas unidades de produção familiares, com tamanho médio de 18ha, a região vem se defrontando com sérias consequências decorrentes do intenso uso de agrotóxicos na cultura do tabaco.

Com relação aos aspectos sócio-econômicos da Região do Vale do Rio Pardo, cabe destacar que os 25 municípios que compõem a região ocupam 5,09% da área total do Estado do Rio Grande do Sul. Cabe salientar também que a região apresenta marcante diferenciação interna, decorrente basicamente do processo de colonização e uso das terras. Isto faz com que a variação de taxas referentes a concentração fundiária, densidade demográfica, taxa de urbanização, entre outros índices, seja muito significativa dentro da região.

Ao observar o processo de formação da região do Vale do Rio Pardo e suas características socioculturais, políticas e econômicas, pode-se identificar a existência, atualmente, de três sub-regiões dentro da Região: a) Norte: área de predomínio da pequena e média propriedade, com sérios problemas relacionados a alternativas econômicas que possibilitem a (re)produção do minifúndio. b) Centro: constituída de pequenas propriedades é marcada pelo pólo industrial e comercial de Santa Cruz do Sul e cidades vizinhas. c) Sul: área abrangida por médias e grandes propriedades, com o predomínio das atividades agropastoris, voltadas principalmente à pecuária e orizicultura. A densidade demográfica nas áreas rurais é pequena, típica de regiões de latifúndios.

Deve-se, entretanto, levar em conta que a população encontra-se desigualmente distribuída, concentrando-se predominantemente no centro da região, ou seja, na porção mais industrializada, que abrange os municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires, Vera Cruz e Rio Pardo, formando o Complexo Fumageiro da Região. O município de Sobradinho, mesmo não possuindo potencial industrial, também tem uma densidade demográfica relativamente alta, decorrente de sua condição de subcentro regional.

**Figura 3 - Estrutura espacial da região do Vale do Ri Pardo**



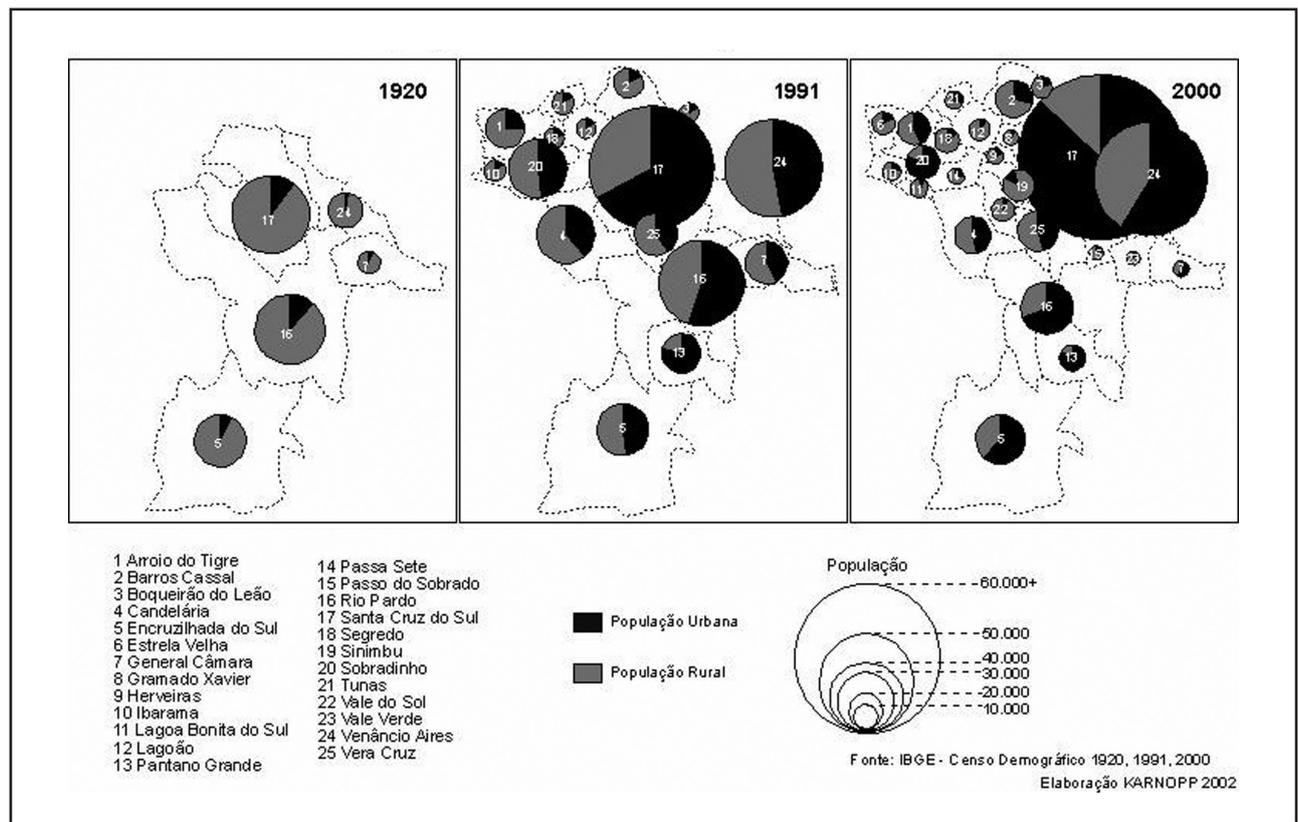
Na região as experiências para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável ainda são bastante incipientes, tendo em vista que a produção do tabaco ainda confere a continuidade do desenvolvimento de uma agricultura familiar baseado nos princípios formatados pela “Revolução Verde”. A transição da agricultura convencional para a orgânica norteia-se num processo gradual de mudança, através do tempo, nas formas de manejo dos agroecossistemas, tendo como meta

a passagem de um modelo agroquímico de produção a um modelo ou estilo de agricultura que incorporem princípios, métodos e tecnologias com base ecológica. O processo de produção do tabaco – plantio, comercialização e industrialização – é controlado pelas empresas multinacionais. Na economia da maior parte dos municípios da região do Vale do Rio Pardo o tabaco é o produto mais importante, mas o retorno gerado pelo beneficiamento e exportação do tabaco só se realiza nos municípios

que sediam as multinacionais. Estes municípios se beneficiam dos impostos sobre o tabaco, aumentando a disparidade econômica entre os municípios que não se beneficiam da industrialização, os quais são meros produtores de tabaco. Decisivamente as corporações multinacionais têm um grande impacto na estrutura sócio-econômica regional.

Quanto ao processo de urbanização, não se observa uma uniformidade regional. Enquanto que alguns municípios apresentam uma taxa de urbanização muito baixa, na ordem de 6%, outros municípios, como Santa Cruz do Sul, apresentam taxas superiores a 80%. Em relação a Santa Cruz do Sul, isto deve-se pela sua condição de principal centro industrial da região. O processo de industrialização, no entanto, foi responsável pela intensa migração rural-urbana, bem como pelas migrações intra-regionais, que tinham e continuam tendo a cidade de Santa Cruz do Sul como destino (Figura 4).

**Figura 4 - Crescimento populacional na Região do Vale do Rio Pardo**



“  
**A análise propiciou concluir que o processo de cultivo orgânico da agricultura consiste na introdução de novas práticas, mais respeitosas com o ambiente, em sintonia com o novo paradigma da sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável. Dentro deste processo, a agricultura de base orgânica tem se convertido em uma via utilizada...**  
 ”

Com o intuito de aprofundar a análise sobre agroecologia na região do Vale do Rio Pardo, buscou-se estudar propriedades agrícolas associadas a cooperativas ecológicas: a ECOVALE (Cooperativa Ecológica Regional de Agricultores Familiares Ecologistas), localizada no município de Santa Cruz do Sul e a Cooperativa COAGRICEL (Cooperativa Agrícola Ecológica), localizada no município de Sobradinho. Ao analisar ambas as cooperativas, diferentes percepções podem ser evidenciadas através de um estudo comparativo. O estudo demonstrou, sobretudo, a importância dada ao cultivo orgânico nas propriedades rurais familiares.

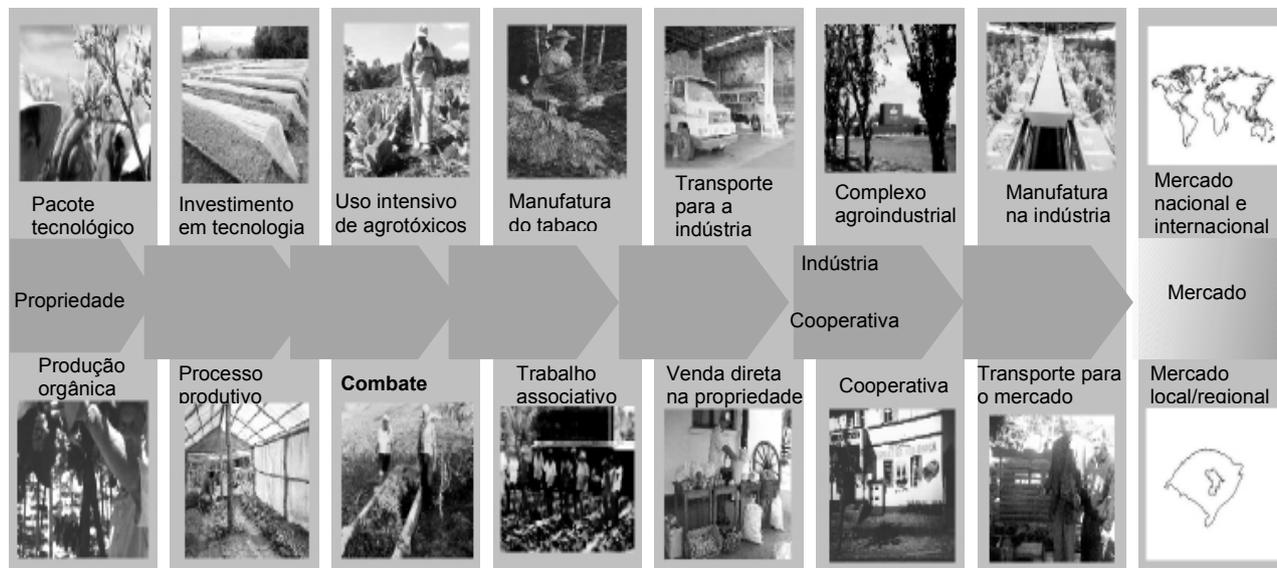
A análise propiciou concluir que o processo de cultivo orgânico da agricultura consiste na introdução de novas práticas, mais respeitosas com o ambiente, em sintonia com o novo paradigma da sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável. Dentro deste processo, a agricultura de base orgânica tem se convertido em uma via utilizada por agricultores familiares para fazer frente à exclusão econômica e social e à deterioração ambiental, utilizando-se distintas formas associativas. Neste trabalho, se analisa o papel do associativismo

como uma das formas de ação coletiva utilizada por agricultores familiares para pôr em marcha projetos de agricultura orgânica.

Tomando-se como referência empírica algumas experiências associativas de agricultura ecológica no Rio Grande do Sul (COSTABEBER, 1998), conclui-se, em primeiro lugar, que o associativismo vem sendo utilizado por agricultores familiares para enfrentar problemas que surgem ao introduzirem-se novas práticas agrícolas e de gestão de suas propriedades, problemas estes que não podem ser solucionados pela via da ação individual. Em segundo lugar, a ação coletiva se converte em motor de dito processo, já que graças a ela os agricultores familiares encontram condições de evoluir em direção a estágios mais avançados de sustentabilidade.

Atualmente o modelo de produção agrícola denominada agricultura convencional, significa agricultura de fertilizantes artificiais, herbicidas, pesticidas, além de criação animal de forma intensiva, vive um período de crise por mostrar-se uma atividade altamente insustentável. Insustentável porque é degradante ao meio e depende de altos *inputs* energéticos, de insumos externos, com custos elevados e sérios reflexos sociais.

**Figura 6 - Síntese dos fluxos industrial e cooperativado**



KARNOPP 2011

“  
*As experiências analisadas neste estudo podem ser divididas em dois grupos: de um lado há uma minoria de agricultores da região Centro-Serra (parte Norte do Vale do Rio Pardo) que decidiu...*  
”

Segundo (GLIESSMAN, 2000), a transição da agricultura convencional para a agricultura de base ecológica não é um processo fácil. Por este motivo a agroecologia sugere três fases de transição:

1ª fase - Racionalização do uso dos insumos convencionais.

2ª fase – Substituição dos insumos convencionais por insumos aceitos na agricultura orgânica (substituir agrotóxicos por caldas, extratos de plantas ou inseticidas e fungicidas biológicos; substituir adubos químicos por composto orgânico e/ou por adubação verde, entre outros).

3ª fase – Redesenho da propriedade – Plantios consorciados, rotação de culturas, atividades agroflorestais, diversificação de atividades – isto fará com que as culturas tenham menos ataques de pragas e doenças e a produtividade melhorará significativamente.

Com o objetivo de divulgar os estudos de caso das duas cooperativas mencionadas, os quais foram usados para detalhar e aprofundar a análise a respeito do desenvolvimento da agricultura orgânica na região do Vale do Rio Pardo, alguns comentários em relação ao surgimento e filosofia das cooperativas ecológicas são necessários:

– Em ambos os casos houve um acréscimo significativo de

associados nas cooperativas. Os agricultores associados das cooperativas já tinham uma conscientização sobre a importância da produção orgânica.

- Os associados de ambas cooperativas também usam o método convencional de cultivo, principalmente nas lavouras de fumo. Devido ao rápido acréscimo de associados nas cooperativas, isto redundou em conflitos internos entre os membros. Desta forma torna-se cada vez mais difícil unificar os interesses dos membros nas cooperativas. A COAGRICEL tinha 110 famílias associadas e a ECOVALE 81 famílias.
  - As experiências analisadas neste estudo podem ser divididas em dois grupos: de um lado há uma minoria de agricultores da região Centro-Serra (parte Norte do Vale do Rio Pardo) que decidiu deixar de cultivar tabaco. Eles cultivam frutas e verduras através do manejo orgânico como principal fonte de renda. Conquistaram, independentemente da COAGRICEL, seu próprio mercado. De outro lado, encontra-se a maioria dos associados da mesma cooperativa que ainda dependem do cultivo do tabaco como principal fonte de renda, os quais encontraram muitos problemas na realização do cultivo orgânico, bem como dificuldades em relação às estratégias de marketing para a comercialização dos seus produtos.
  - Tendo em vista que a maioria dos agricultores não consegue abandonar a produção de tabaco por razões econômicas, a produção orgânica fica marginalizada e os agricultores correm riscos de não encontrarem um mercado garantido para os produtos orgânicos. A maioria dos agricultores, também associados às cooperativas, pensa
- que o fumo é e continuará sendo um produto que sempre terá mercado garantido. Nesse sentido o aumento da produção orgânica é bastante restrito uma vez que ainda não se dispõe de um mercado garantido para a comercialização dos produtos. Conclusivamente, a produção orgânica permanece sendo uma alternativa, enquanto uma renda adicional à cultura do tabaco.
- Para outros membros, a procura de alternativas se dá em decorrência do uso constante e agressivo de agrotóxicos nas lavouras de fumo. No entanto, sentem que não podem abandonar totalmente o fumo para dedicar-se ao plantio orgânico de frutas e verduras. Nota-se, portanto, nessas propriedades uma grande contradição: por um lado, os agricultores produzem fumo, usando produtos químicos e agrotóxicos de alto risco para a saúde e o meio ambiente e, por outro, produzem produtos que são totalmente livres de produtos químicos. Estes agricultores consideram-se estar num processo transição da agricultura convencional para a orgânica.
  - A implementação de uma agricultura exclusivamente orgânica poderá ser viabilizada na medida em que se tornar mais rentável que a produção convencional do tabaco.
  - Um aspecto que diferencia as duas cooperativas analisadas e suas estratégias econômicas, é o seguinte: a COAGRICEL tem como filosofia o repasse do conhecimento orgânico/ecológico enquanto que a ECOVALE dá muito mais ênfase ao aspecto da conscientização ecológica.
  - Os resultados deste trabalho também mostram que a iniciativa de produzir através do manejo orgânico não partiu

da iniciativa dos agricultores. Em ambos os casos eles foram influenciados por representantes de organizações não governamentais e EMATER, os quais têm um interesse forte em promover o cultivo orgânico.

- É importante destacar que a opção pela produção orgânica é feita por agricultores que se encontram numa posição social intermediária, ou seja, em transição, e não por agricultores excluídos e marginalizados. Sobretudo, são os agricultores que não alcançam os padrões do que é considerado "moderno" pelos padrões da agricultura convencional, mas tiram vantagem da condição sócio-econômica existente para transitar para um método de produção diferenciado.
- Os dados analisados mostram que uma alternativa para a agricultura familiar é a diversificação da produção para o consumo próprio aliado ao mercado. Aparentemente, a mão-de-obra pode ser melhor aproveitada durante o ano todo e permite que um maior número de pessoas do grupo familiar trabalhem na propriedade.
- Neste contexto, pode-se dizer que os métodos orgânicos utilizados, bem como as ações coletivas seguem uma lógica que põe em primeiro plano a melhoria da situação financeira do grupo familiar.

A partir do exposto, algumas questões podem ser levantadas em um contexto regional: como se manifestam as mudanças na agricultura do Vale do Rio Pardo e quais os efeitos que elas têm em outras regiões? É possível a coexistência da agricultura convencional e orgânica na região?

A partir da análise regional do Vale do Rio Pardo, foram desenvolvidos três cenários: o cenário A – continuidade das tendências atuais; o cenário B – Região Agroecológica; o cenário C – alternativas:

“  
**A eficácia e o sucesso de um desenvolvimento sustentável dependerão não somente de condições de produção, marketing e organização, mas, sobretudo do compromisso dos agricultores.**  
”

- O Cenário A – Continuidade das tendências atuais – supõe que os atuais métodos de produção possam se expandir através do cultivo do tabaco. O uso de produtos químicos e a especialização de cultivos modernos permitem o uso mais intensivo da terra.
- O Cenário B – Região Agroecológica – mostra a intensidade do desenvolvimento baseado na agroecologia.
- O Cenário C – Alternativo – alternativas emanam de uma coexistência de agricultura convencional e orgânica. A sociedade se move em direção a um futuro alternativo. Isto significa o caminho para a consciência ecológica. Isto levará a outros estilos de vida. Este cenário poderá ser uma solução realista para a região.

Por fim, a agricultura orgânica pode oferecer múltiplas soluções aos problemas de meio ambiente, econômicos e sociais. A eficácia e o sucesso de um desenvolvimento sustentável dependerão não somente de condições de produção, marketing e organização, mas, sobretudo do compromisso dos agricultores.

Com o objetivo de assegurar um desenvolvimento independente e duradouro nas áreas rurais muito terá que ser feito.

## **5. Dinamizando a produção orgânica na região do Vale do Rio Pardo**

Para melhor e dinamizar ainda mais as experiências agroecológicas regionais, deve-se melhorar a infraestrutura e organização das experiências já em curso, assim como, criar estímulos para que elas possam ser desenvolvidas, nos municípios onde ainda não existem. Esta é uma tarefa com um alto grau de complexidade, pois para a implantação e consolidação de uma nova matriz de produção, é necessário (re) pensar a organização dos produtores, as formas associativas, a assistência técnica, os canais de distribuição e comercialização, assim como as estratégias de *marketing* e de divulgação.

Nesta perspectiva, para que sejam viabilizadas novas formas de desenvolvimento da agroecologia na região, devem ser fomentadas políticas de parceria e de associativismo, tanto entre agricultores (pois as experiências encontradas mostram que a comercialização e beneficiamento da produção são feitos de forma associativa, em grupos formados a partir do interesse de cada um de seus membros), quanto entre os agentes promotores desta prática (associações comunitárias, sindicatos, organismos governamentais e não governamentais, dentre outros). É a partir da união dos esforços destes agentes que poderá se obter acesso a crédito, técnicas adequadas e mercado consumidor.

Uma dificuldade que se constata quando se procuram inovações e novas formas de produção no meio rural é a situação de apatia em que muitos produtores familiares se encontram, pois os pacotes tecnológicos introduzidos principalmente na cultura do tabaco, com o tempo, passam a "facilitar" o trabalho do agricultor. Assim, ele recebe um modelo de

produção pronto, que não requer sua participação.

A comercialização da produção adotada na fumicultura gera os chamados “contratos de parceria”, em que a produção da família rural já possui um comprador certo, fazendo com que o agricultor não tenha de preocupar-se com a comercialização de seu produto. Isso prejudica a introdução de novas culturas, como as agroecológicas, pois os produtores muitas vezes estão desacostumados a enfrentar um mercado instável, uma vez que a “facilidade” da garantia da compra da produção pelas empresas transnacionais do tabaco acaba por inibir a iniciativa destes produtores, na busca de novos mercados para seus produtos.

## 6. Conclusões

Tendo em vista o atual quadro de impactos ambientais e de problemas sociais, a partir da década de 1970, os resultados da aplicação das estratégias convencionais de desenvolvimento já começavam a se mostrar insuficientes para dar conta das crescentes condições de desigualdades e de exclusão social. A transição de uma agricultura convencional para uma agricultura orgânica (sustentável) norteia-se para um processo gradual de mudança, através do tempo, nas formas de manejo dos agroecossistemas, tendo como meta a passagem de um modelo agroquímico de produção a um modelo ou estilo de agricultura que incorporem princípios, métodos e tecnologias.

A ideia de base ecológica se refere a um processo de evolução contínua, multilinear e crescente no tempo, porém sem ter um momento final determinado. Por se tratar de um processo social, isto é, por depender da intervenção e da interação humana, a transição agroecológica implica não somente a busca de uma maior racionalização econômico-produtiva com base nas especificidades biofísicas de cada ecossistema, mas também uma mudança nas atitudes e valores dos atores sociais em relação ao manejo

“  
*Durante muitos anos, esta perspectiva de desenvolvimento vem norteando as ações de muitas administrações federal, estaduais e municipais, mas é hoje a realidade de um número quase que insignificante de municípios.*”

e conservação dos recursos naturais. Por incluir considerações de natureza diversa (econômica, cultural, social, política, ambiental, entre outras), o processo de transição agroecológica não dispensa o progresso técnico e o avanço do conhecimento científico (COSTABEBER, 1998).

Percebe-se que o desenvolvimento de estados e pequenos municípios baseados apenas no setor urbano/industrial está falido. O falso sonho de atrair médias e grandes indústrias para as pequenas e médias cidades, apostando todos os recursos públicos, buscando gerar empregos e aumento da arrecadação fiscal está cada vez mais difícil de concretizar. Durante muitos anos, esta perspectiva de desenvolvimento vem norteando as ações de muitas administrações federal, estaduais e municipais, mas é hoje a realidade de um número quase que insignificante de municípios.

Segundo dados da FAO/INCRA, a agricultura familiar emprega, no Brasil, cerca de 80% das pessoas que trabalham na área rural, representando cerca de 18% do total da população economicamente ativa. Além disso, a geração de um emprego no campo, principalmente na agricultura familiar, representa custo bem mais baixo que a geração de um em-

prego nas atividades urbanas. Também é responsável pela produção de 80% dos alimentos consumidos no Brasil. Os agricultores familiares, portanto, compõem um importante segmento produtivo, ocupando uma área de 25% das terras agrícolas do Brasil. Ainda segundo dados da FAO/INCRA, há no país, 7 milhões de estabelecimentos rurais. Destes estabelecimentos, 6,5 milhões são ocupados por agricultores familiares, com mais de ¾ da população rural (FAO/INCRA 2011).

Com o incentivo à agricultura, dinamiza-se o desenvolvimento nos outros setores econômicos. Estabelecer um projeto de desenvolvimento municipal ou mesmo regional, baseado na agricultura familiar sustentável não é apenas uma proposta política para o setor rural, é uma necessidade e uma condição de fortalecimento da economia de um grande número de municípios brasileiros. É o desenvolvimento com distribuição de renda no setor rural que viabiliza e sustenta o desenvolvimento do setor urbano.

A agricultura familiar é também a base para o fortalecimento da sociedade civil na área rural. Somente a agricultura familiar pode formar uma grande rede das mais diversas formas associativas que irão consolidar a democratização e a participação da população rural, construindo cidadania no campo (FETAG 2002).

A busca de desenvolvimento e de uma agricultura sustentável exige uma nova postura e um novo tipo de atuação da sociedade. Portanto, é preciso reconhecer que entre os agricultores e suas famílias existe um saber, um conjunto de conhecimentos que são fundamentais para o desenvolvimento regional. Disso resulta que toda a ação deve ser capaz de contribuir para a integração dos diferentes saberes, buscando a construção social de conhecimentos adequados para o desenvolvimento dos potenciais agrícolas de cada ecossistema e dos potenciais de desenvolvimento sustentável presentes

em cada comunidade. [...] Devem ser criadas estruturas que possibilitem o surgimento de consciência ecológica e responsabilidade social dos atores com referência aos seus espaços de vida, transformando as suas ações imediatas em estratégias duradouras e adaptadas às condições físicas, sócio-econômicas e culturais [...] conferir Coy e Neuburger, (1996).

No caso da região do Vale do Rio Pardo, constatam-se incipientes experiências agroecológicas que podem ser caracterizadas como alternativas à produção do tabaco. Esta produção garante a continuidade do desenvolvimento regional baseado nos princípios de uma agricultura “moderna”. As experiências agroecológicas na região, porém, ainda carecem do engajamento da sociedade como um todo, o que as tornam vulneráveis frente ao contexto sócio-econômico regional atual.

De forma geral os agricultores familiares do Vale do Rio Pardo necessitam compatibilizar diversos fatores buscando ajustar-se às demandas de um mercado globalizado que estabelece crescentes exigências que dizem respeito à eficiência produtiva, técnica, qualidade e, mais recentemente, à preservação ambiental. Com exceção do aspecto ambiental, o tabaco ainda tem sido o fio condutor que atende aos requisitos mencionados e que imprime identidade à região.

## Referências

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J. NAVARRO, Z. (Org.) *Reconstruindo a agricultura*: Idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997, p.33-55.

ALTIERI, M., MASERA, O. Desenvolvimento rural sustentável na América Latina: Construindo de baixo para cima. In: ALMEIDA, J. e NAVARRO, Z. (Org.) *Reconstruindo a agricultura*: Idéias

e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997, p.72-105.

AVÉ-LALLEMANT, Robert. *Viagem pela província do Rio Grande do Sul*. Trad. Teodoro Cabral. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia, São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980. p.161- 188.

BEZERRA, Maria do Carmo Lima, VIELGA, José Eli da (Coord.). *Agricultura Sustentável*. MMA; IBAMA; Consórcio Museu Emílio Goeldi. 2000, 190 p.

CAPORAL, Francisco Roberto, COSTABEBER, José Antônio. Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável: Perspectivas de uma nova Extensão Rural. In: ETGES, Virgínia Elisabeta (Org.) *Desenvolvimento Rural*: Potencialidades em questão. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001. P . 19 – 52.

CAPORAL, Francisco, COSTABEBER, José. *Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável: perspectivas para uma nova extensão rural*. Porto Alegre: EMATER/ASCAR, v.1, n.1, jan./mar. 2000.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO VALE DO RIO PARDO – COREDE. *Plano Estratégico de Desenvolvimento do Vale do Rio Pardo – Caracterização da Região*. 1ª parte. Santa Cruz do sul: EDUNISC, 1998.

COSTABEBER, J. A. *Acción colectiva y procesos de transición agroecológica en Rio Grande do Sul, Brasil*. Córdoba, 1998. 422p. Tese (Doctorado en Agroecología) - Programa de Doctorado em Agroecología, Campesinado e Historia, ISEC-ETSIAN, Universidad de Córdoba, España, 1998.

COY, M., NEUBURGER, M. *As frentes pioneiras na Amazônia brasileira entre globalização e sustentabilidade*. In: CEHU - Centro de Estudios Alexander von Humboldt (Hrsg.): *Primer Encuentro Internacional Humboldt*; Buenos Aires (CD-Rom).

ETGES, Virgínia Elisabeta. *Geografia Agrária: a contribuição de Leo Waibel*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. 226 p.

ETGES, Virgínia E. *Sujeição e resistência: os camponeses gaúchos e a indústria do fumo*. Santa Cruz do Sul: FISC, 1991.

ETGES, Virgínia E. *Desenvolvimento Rural: potencialidades em questão*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

GLIESMANN, Stephen R. *Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2000.

KARNOPP, Erica. *Kleinbauern zwischen konventioneller und ökologischer Landwirtschaft: das Beispiel der Region Vale do Rio Pardo (Brasilien)*. 2004. Tese (Doutorado) Tübingen, 2004.

KLARMANN, Herbert. A delimitação territorial da ação pública no Rio Grande do Sul: contribuição para o debate. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9. 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, v. 1, 2001.

KLARMANN, Herbert. *Região e Identidade Regional: um estudo da espacialização e representatividade regional no Vale do Rio Pardo*. 1999. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz, 1999.

NÚCLEO DE ESTUDOS E TÉCNICAS EM GESTÃO – NUTEP/UFRGS. *Informações Sócio-econômicas do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <<http://nutep.adm.ufrgs.br>> . Acesso em: 21 de jan. 2002.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento – crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986. Tradução de Eneida Araújo.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993. p. 35-49.

SINDICATO DA INDÚSTRIA DO FUMO – SINDIFUMO. *A agroindústria do fumo no sul do Brasil*. Santa Cruz do Sul: SINDIFUMO, 2000. 16 p.

# DINÂMICA REGIONAL URBANA, CONDIÇÕES DE VIDA E DESIGUALDADES NO CENTRO-OESTE DO BRASIL

FERNANDO NEGRET FERNANDEZ<sup>1</sup>

## Resumo

O presente trabalho teve por objetivo estudar a dinâmica e as mudanças nas regiões e cidades dos estados do Centro-Oeste e do Distrito Federal, analisar e explicar os diversos fatores que promoveram e promovem a urbanização, o crescimento desigual das regiões e cidades e a reorganização dos sistemas regionais urbanos. Foram igualmente avaliadas as mudanças nas condições de vida da população e a situação das terras indígenas. Finalmente se apresentam algumas considerações para subsidiar políticas públicas orientadas a atenuar essas desigualdades socioambientais. Foram utilizadas informações demográficas, de produção agrícola e industrial relacionadas com a urbanização e como indicadores de mudanças nas condições de vida nos estados foram comentados alguns dados disponíveis sobre as instalações de água e esgoto, equipamentos de saúde e mortalidade infantil.

**Palavras Chave:** Dinâmica Regional Urbana, Urbanização, Desigualdades, Condições de Vida.

## Abstract

This paper aimed to study the dynamics and changes in regions and cities of the Brazilian Midwest states

and the Federal District, analyze and explain the various factors that promoted and promote urbanization, uneven growth of regions and cities and the reorganization of regional urban systems. Were also evaluated changes in the conditions of life and the situation of indigenous' lands. Finally some considerations are presented to support public policies to attenuate social and environmental inequalities. There were used demographic, agricultural and industrial production data and some available informations about water and sewage, health infrastructure and child mortality as indicators to report life condition changes.

**Key-Word:** Regional Urban Dynamic, Urbanization, Inequalities, Living Conditions.

**JEL:** R11; R13; R58

## Introdução

A região Centro-Oeste é um dos territórios do Brasil onde têm

sido promovidas e induzidas pelo estado mais intensamente políticas públicas de ocupação e desenvolvimento regional, as quais têm ocasionado uma dinâmica regional e urbana complexa e diversa. Este trabalho se orientou ao análise dessa dinâmica e as mudanças sócio-ambientais que foram aceleradas por meio de fortes programas de incentivos públicos para a produção de grãos e a pecuária no cerrado e que geraram os mais altos índices de urbanização nas décadas de 70 e 80. Nesse período Brasília se consolidou como um centro regional que contribuiu ao processo de concentração urbana no Distrito Federal e no seu entorno.

A partir desse período diversas regiões e municípios dos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul experimentaram grandes mudanças econômicas, sociais e ambientais, muitas delas como consequência do agronegócio, mas não todas como geralmente se acredita, pois são precisamente uma diversi-

Doutor em Economia, Coordenador do Mestrado em Desenvolvimento Regional nas Faculdades Alves Faria – ALFA. Pesquisador e professor nas áreas de desenvolvimento e planejamento regional e urbano, gestão do território e meio ambiente. E-mail: fenegret@uol.com.br

dade de fatores como a indústria, o turismo, os serviços e a localização estratégica de regiões e cidades, os que impulsionaram e consolidaram um processo de urbanização complexo e diverso no Centro-Oeste do Brasil. Essa urbanização significa a consolidação de centros urbanos com trajetória histórica, mas também de novas cidades, o que ocasionou mudanças na hierarquia urbana e nos sistemas regionais urbanos nos estados.

As mudanças na hierarquia das cidades estão correlacionadas com o crescimento demográfico, a localização de agroindústrias, de indústrias e serviços diversos, mostrando que a urbanização é um processo complexo que implica ao mesmo tempo a concentração da produção, do capital e da população.

Neste trabalho se apresenta inicialmente um breve referencial teórico no qual se discute a perspectiva da análise e se assinala crucial importância às atividades econômicas como determinantes da dinâmica regional urbana, da aceleração da urbanização e das desigualdades que se foram ampliando com a ocupação do território do Centro-Oeste. Os resultados destacam os efeitos das principais políticas públicas na ocupação do território, o papel do agronegócio e das agroindústrias na dinamização regional e urbana, a industrialização e a localização dos diversos serviços, incluindo os financeiros, como fatores que ocasionaram movimentos demográficos, a urbanização, consolidação e surgimento de sistemas regionais urbanos, bem como mudanças nas condições de vida da população, incluindo as comunidades indígenas.

Finalmente se incluem algumas conclusões e sugestões para subsidiar políticas públicas orientadas a atenuar essas desigualdades regionais ao interior dos estados. Entretanto se reconhece que esse propósito é um grande desafio e que somente os estados podem assumir o compromisso social de apoiar as regiões e muni-

cípios que se encontram atrasados, estagnados e inclusive em retrocesso. Sabe-se que as desigualdades sociais, materializadas no nível urbano e regional, são um produto que gera no seu funcionamento o capital e que, nas circunstâncias históricas atuais, somente o estado pode criar instrumentos para atenuá-las.

## **2. Metodologia: referencial teórico e procedimentos para o desenvolvimento da pesquisa**

Os processos de ocupação territorial e os fenômenos que acontecem nas regiões e cidades são a materialização das formas de utilização social do território e dos seus recursos naturais e expressam as características da sociedade que realiza essa ocupação e o uso dos recursos sócio-ambientais. Ou seja, as desigualdades sociais e produtivas nos níveis regional e urbano são o produto e a materialização do funcionamento da sociedade nesses territórios e cidades. É claro que boa parte dessas desigualdades na dinâmica produtiva regional e nas condições de vida regionais está condicionada também pelas potencialidades dos recursos naturais localizados nas regiões.

Neste sentido se assume que o território, com todos seus elementos naturais e aqueles construídos socialmente, é a expressão de processos sócio-ambientais ocorridos historicamente. Para Castells (1976) a ocupação do espaço, incluindo na sua expressão ampla o território, "é um produto social", ou seja, é a materialização das relações sociais que acontecem no seu âmbito, as quais "dão ao espaço uma forma, uma função, um significado social" (CASTELLS, 1976, p. 141). Desta forma, para o autor, as cidades, bem como o território ocupado, expressam a articulação com outros elementos da realidade sócio-ambiental de um determinado período histórico.

Na mesma perspectiva Coraggio (1988) no seu trabalho "Territórios em Transição" faz referência a "es-

pacialidade dos processos sociais" e afirma que "a espacialidade dos diversos fenômenos varia com a natureza diferencial dos mesmos" e que esta é historicamente determinada e não tem caráter universal. Para o autor, a análise e interpretação dos fenômenos territoriais devem ser correlacionadas com os processos sócio-ambientais particulares de um processo histórico específico e neste sentido a "espacialidade está baseada na articulação natureza-sociedade" (CORAGGIO, 1998, p. 31-32).

É igualmente aceito nas principais fontes bibliográficas que, em termos gerais, os processos produtivos são os elementos mais determinantes da ocupação e das transformações no território, incluindo a geração das próprias desigualdades. Ou seja, a ocupação territorial e o desenvolvimento regional desigual estão determinados e se explicam predominantemente por processos produtivos ou sócio-ambientais, incluindo os casos de implantação de cidades e de obras de infraestrutura, que como tais constituem meios para o desenvolvimento das atividades econômicas. É nessa dinâmica que se explica, no contexto do capitalismo, a expansão das cidades, o desenvolvimento regional e as desigualdades entre centros urbanos e regiões.

Convém ressaltar que no caso da região Centro-Oeste existe processos produtivos e experiências de cidades implantadas, como Brasília e Goiânia, que foram fatores determinantes na ocupação do território regional e na expansão de outras cidades. Igualmente foram diversos setores econômicos e da produção setorial os que determinaram mudanças nessa ocupação e urbanização: inicialmente pastos para a pecuária, posteriormente a agricultura com cultivos predominantes como a soja e mais recentemente a cana de açúcar, bem como a industrialização, o comércio ou o turismo em regiões dos estados. As atividades no campo exigem insumos, maquinaria, serviços e atividades de apoio à produção

agropecuária, bem como à força de trabalho ocupada nesses setores, o qual tem contribuído à urbanização e ao crescimento das cidades.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste - PEDCO afirma, com referência ao processo de ocupação da região, que “O crescimento e a modernização foram baseados no agronegócio e na integração com o comércio mundial” (PEDCO, 2008, p. 20). Complementarmente o documento aponta que “até a década de 70 foram criadas as condições para um novo ciclo de crescimento e modernização da economia do Centro-Oeste, que se aceleram nas últimas três décadas, ao combinar integração físico-territorial e comercial com ocupação econômica e demográfica da fronteira oeste (PEDCO, 2008, p. 21)”.

Essa integração territorial e a ocupação econômica e demográfica a partir do agronegócio no Centro-Oeste é uma visão que contribui evidentemente para explicar a dinâmica e as transformações socioambientais na ocupação do território e na expansão das cidades. Entretanto cabe ressaltar que esse processo é altamente complexo e implica políticas públicas diversas, agentes sociais diferentes e, sobretudo setores econômicos distintos. Essa foi a perspectiva desta pesquisa e nesse sentido foi identificada uma significativa diversidade de fatores que determinaram a dinâmica da ocupação territorial e o crescimento de centros urbanos em regiões específicas.

Este artigo foi elaborado a partir dos resultados da pesquisa “Ocupação Territorial e Prioridades Sócio-Ambientais no Centro-Oeste do Brasil”, a qual se apoiou em informação secundária de fontes estatísticas como IBGE, Ministérios, Embrapa, IBAMA e de órgãos dos estados e do Distrito Federal. A bibliografia incorpora aspectos sobre história, demografia, produção agropecuária e industrial, os serviços financeiros e alguns indicadores sociais de condições de vida.

### 3. Resultados

#### Principais políticas de estado na ocupação do território no Centro-Oeste

A Marcha para o Oeste de Getúlio Vargas, a construção de Brasília por Juscelino Kubitschek e posteriormente a promoção com incentivos das atividades agropecuárias no Cerrado para a exportação na ditadura militar, se destacam como as principais políticas públicas no século XX para a ocupação do território do Centro Oeste.

A necessidade de incorporar novas áreas para a produção agrícola e pecuária na divisão regional do trabalho que o processo de industrialização da região sudeste demandava gerou A Marcha para o Oeste e como consequência dessa política de estado a ocupação territorial ocorrida nesta região. Segundo Gomides Borges (2000) no final da década de 20 a expansão da fronteira agrícola de São Paulo se intensificou para outros estados “em fase do aumento da demanda de gêneros alimentícios para o mercado interno. O desenvolvimento urbano industrial do Sudeste incrementou a distribuição espacial das atividades econômicas no país e estruturou o espaço agrário nacional.” (BORGES, 2000, p. 16).

Posteriormente a transferência da Capital Federal para o Centro-Oeste é a iniciativa e obra mais relevante e determinante das grandes transformações acontecidas na região desde o início da segunda metade do século XX. No PEDCO afirma-se que “A Marcha para o Oeste ganha novo impulso com a construção de Brasília e a abertura de rodovias do plano de Metas de Juscelino Kubitschek e, reorganiza o território nacional e a integração produtiva do mercado brasileiro” (PEDCO, 2007, p. 21).

A última etapa da ocupação territorial do Centro-Oeste ainda está ocorrendo nos espaços com potencialidade agropecuária que subsistem no Cerrado. Essa etapa se iniciou

com os fortes incentivos federais no governo militar para as atividades do agronegócio, os quais facilitaram uma acelerada expansão da área plantada em agricultura, principalmente grãos, e de pastos para a pecuária de corte para exportação.

No II PND de 1974 foram definidas orientações sobre o papel da agropecuária no desenvolvimento do Brasil nos seguintes termos:

A agropecuária, que vem tendo, em geral, bom desempenho, é chamada a cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro, com contribuição muito mais significativa para o crescimento do PIB e mostrando ser o Brasil capaz de realizar a sua vocação de supridor mundial de alimentos e matérias primas agrícolas, com ou sem elaboração industrial (PND, 1974, p.16).

Foi dentro dessa perspectiva para o setor agropecuário que a ocupação do Centro-Oeste foi promovida através de incentivos e créditos, os quais facilitaram que a região se constituísse na maior produtora de soja, sorgo, algodão e girassol e a segunda de milho do país. No Centro-Oeste se encontrava em 2007 o maior rebanho bovino do Brasil, com cerca de 58,5 milhões de cabeças (IBGE, SIDRA-2011).

No âmbito do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND, foi criada em 1967 a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, com o objetivo de coordenar e desenvolver a região. Com esse propósito lhe foi atribuído pesquisar e definir regiões com potencialidade produtiva, bem como os pólos urbanos que apoiariam o desenvolvimento de suas regiões de influência. Nessa perspectiva a SUDECO criou, com base nas orientações do II PND, o Programa de Desenvolvimento do Cerrado – POLOCENTRO em 1975, o qual foi o mais importante apoio às atividades agropecuárias e a ocupação territorial do Centro-Oeste. Em 1973 foi criada a EMBRAPA a qual se constitui no centro de desenvol-

“

*O fenômeno demográfico mais relevante no Centro-Oeste foi a acelerada urbanização regional, que passou de uma proporção igualitária entre a população urbana e rural na década de 1970 para um predomínio da população urbana...*

”

vimento da pesquisa agropecuária mais relevante e de reconhecida produção de espécies de grãos e pastos adaptadas às determinantes ambientais da região, principalmente solos e clima.

Segundo a Embrapa e com relação à soja, “nas décadas de 1980 e 1990 repetiu-se, na região tropical do Brasil, o explosivo crescimento da produção ocorrido nas duas décadas anteriores na Região Sul. Em 1970, menos de 2% da produção nacional de soja era colhida no Centro-Oeste. Em 1980 esse percentual passou para 20%, em 1990 já era superior a 40% e em 2003 estava próximo dos 60%, com tendências a ocupar maior espaço a cada nova safra”. (EMBRAPA SOJA, 2004). Em 2007 a soja ocupava algo mais de 60% do território plantado na região, seguido do milho com 23%. As outras culturas não eram tão representativas, incluindo a cana de açúcar, que apenas iniciava o processo de expansão (NEGRET, 2011, p. 122).

Cabe assinalar que nesta última etapa da ocupação do Centro-Oeste, promovida de forma contundente na década de 70, não foram aplicados critérios de conservação, nem tomadas medidas preventivas para atenu-

ar os drásticos impactos ocasionados sobre os recursos naturais e contribuir para a sustentabilidade. Com a ocupação do território sem controle não foram respeitadas sequer as áreas de preservação permanente estabelecidas por lei e, por esse motivo, a partir desse período se consolidou de maneira acelerada o processo de degradação dos recursos naturais e da biodiversidade do cerrado. **O agronegócio como determinante inicial das mudanças regionais e urbanas, da urbanização e da concentração econômica em regiões no Centro-Oeste**

O fenômeno demográfico mais relevante no Centro-Oeste foi a acelerada urbanização regional, que passou de uma proporção igualitária entre a população urbana e rural na década de 1970 para um predomínio da população urbana em 2007, com 86,81% do total da região. Destaca-se o período entre 1970 e 1980 como o de maior dinâmica de urbanização, ao passar de 48,05% em 1970 para 67,78% em 1980 (Tabela 1). Esse período foi exatamente aquele influenciado pelo I PND de 1967 e II PND de 1974 e no qual ocorreu o maior processo de urbanização na história do Brasil. Na Tabela 1 pode ser constatado que a partir de 1996 houve um período de estabilização com leve declínio dos índices de urbanização e finalmente entre 2000 e 2007 um crescimento mais reduzido comparado com as décadas de maior expansão.

Essa urbanização significou o crescimento de diversas cidades que tiveram um primeiro impulso pelas atividades do agronegócio nas regiões com melhores terras agrícolas e se foram consolidando em sistemas regionais de várias cidades vizinhas ou em eixos regionais urbanos com base nas vias principais da região (Figura 1). Esses sistemas de fluxos de bens e serviços integrados por conjuntos de cidades e regiões produtivas ampliaram as desigualdades regionais. Dentre essas cidades houve a consolidação de algumas com trajetória histórica nos estados, bem como a expansão de pequenos assentamentos existentes ou o surgimento de novos centros urbanos a partir do desenvolvimento das atividades econômicas industriais e de serviços. A expansão das cidades significou igualmente a consolidação de sistemas regionais urbanos existentes há décadas, bem como o surgimento de outros novos promovidos pelas atividades de apoio à produção do agronegócio. De fato, boa parte das cidades com maior crescimento da população são aquelas que estão inseridas nas regiões de maior expansão produtiva, como se descreve a seguir e se poderá constatar na Tabela 2. Essa expansão ampliou as desigualdades regionais e urbanas.

**Tabela 1**  
**Comportamento demográfico do Centro-Oeste no período 1970 - 2007**

Ano	População Total	População Urbana	%	População Rural	%
1970	5.073.258	2.437.378	48,05	2.635.880	51,95
1980	7.545.769	5.114.489	67,78	2.431.280	32,22
1991	9.432.601	7.668.122	81,30	1.764.479	18,70
1996	10.520.579	8.884.936	84,45	1.635.643	15,55
2000	11.636.731	10.092.979	84,73	1.543.752	15,27
2007	13.562.870	11.773.800	86,81	1.789.070	13,19

Fontes: IBGE. Ocupação do Território e Prioridades Socioambientais. Elaboração desta pesquisa.

Segundo o Estudo Ocupação Territorial e Prioridades Socioambientais no Centro-Oeste do Brasil (2011), no estado de Goiás se distinguem três regiões com processos de urbanização relevante e localização geográfica distante que obedecem a processos sócio-econômicos distintos e tem integrado sistemas regionais urbanos com as zonas rurais produtivas da sua influencia.

Em primeiro lugar destaca-se o eixo Brasília-Anápolis-Goiânia, integrado pela Capital Federal e sua Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF, por Anápolis a segunda cidade de Goiás com um importante distrito industrial e a Região Metropolitana de Goiânia – RMG, na qual se localizam, entre outros, Senador Canedo e Aparecida de Goiânia, dois municípios com maior dinâmica demográfica que a Capital Goiânia. Essas duas cidades apresentam respectivamente a primeira e quarta maior taxa de crescimento demográfico de Goiás e uma expansão de 916,9% e 291,2% do pessoal ocupado no setor industrial. Desta forma, pode-se estabelecer uma relação entre o processo de industrialização nos dois municípios e seu crescimento demográfico, na medida em que houve um incremento importante na criação de empregos na indústria.

Outra dinâmica significativa no estado de Goiás ocorre na região Sudoeste, onde estão localizadas as melhores terras e municípios de grande produção agrícola e agroindustrial, tais como Rio Verde, Jataí, Mineiros e Chapadão do Céu. Estas cidades, capitais municipais, apresentam crescimentos significativos, sendo que Rio Verde e Mineiros têm das maiores taxas de expansão demográfica do estado, excetuando algumas cidades da RMG e da região do entorno de Brasília, onde a dinâmica acontece sob a influência da capital federal e da capital goiana.

Acelerado crescimento urbano acontece também nas capitais de novos municípios produtores, tais como Cristalina e Catalão. No primeiro caso sob a influência de uma expansão dos cultivos de soja, milho, feijão e sorgo e, no segundo, promovido, além dos cultivos de soja e milho, pelos fluxos de produção, capital e pessoas que geram as indústrias Mitsubishi e John Deere ali implantadas.

No estado de Mato Grosso distinguem-se várias cidades antigas

e novas com expansão demográfica acelerada que tem integrado e estão integrando sistemas regionais urbanos no território estadual. O principal sistema é evidentemente o eixo Várzea Grande – Cuiabá – Rondonópolis, cuja hierarquia está determinada pela presença da capital do estado e por ser a região com o maior número de habitantes e os mais intensos fluxos de pessoas, bens e serviços. Outra região de grande dinâmica econômica e demográfica está localizada sobre o eixo Cuiabá-Santarém, e nela está já constituído outro sistema regional urbano integrado, entre outros, pelos municípios de Nova Mutum, Lucas de Rio Verde, Sorriso e Sinop. Estes quatro municípios são grandes produtores de soja, milho, sorgo e algodão, sendo que precisamente Sorriso e Lucas do Rio Verde, apresentam as duas mais altas taxas de crescimento demográfico do estado e, Sinop apresenta a quarta. Esta é uma clara correlação entre expansão econômica e demográfica, pois esses dois municípios também se destacam pela dinâmica de sua produção agrícola. A mais nova região de produção agrícola com agrupação relevante de municípios se localiza no Oeste do estado na Chapada dos Parecis. Nela se está consolidando um sistema regional urbano integrado, entre outros, pelos municípios de Tangará da Serra, Sapezal, Diamantino, Campo Novo dos Parecis, Nova Olinda e Barra do Bugres. Esses municípios são importantes produtores de grãos e Tangará da Serra e Barra do Bugres, são os principais centros urbanos dessa região e apresentam altas taxas de crescimento como pode se constatar na Tabela 2.

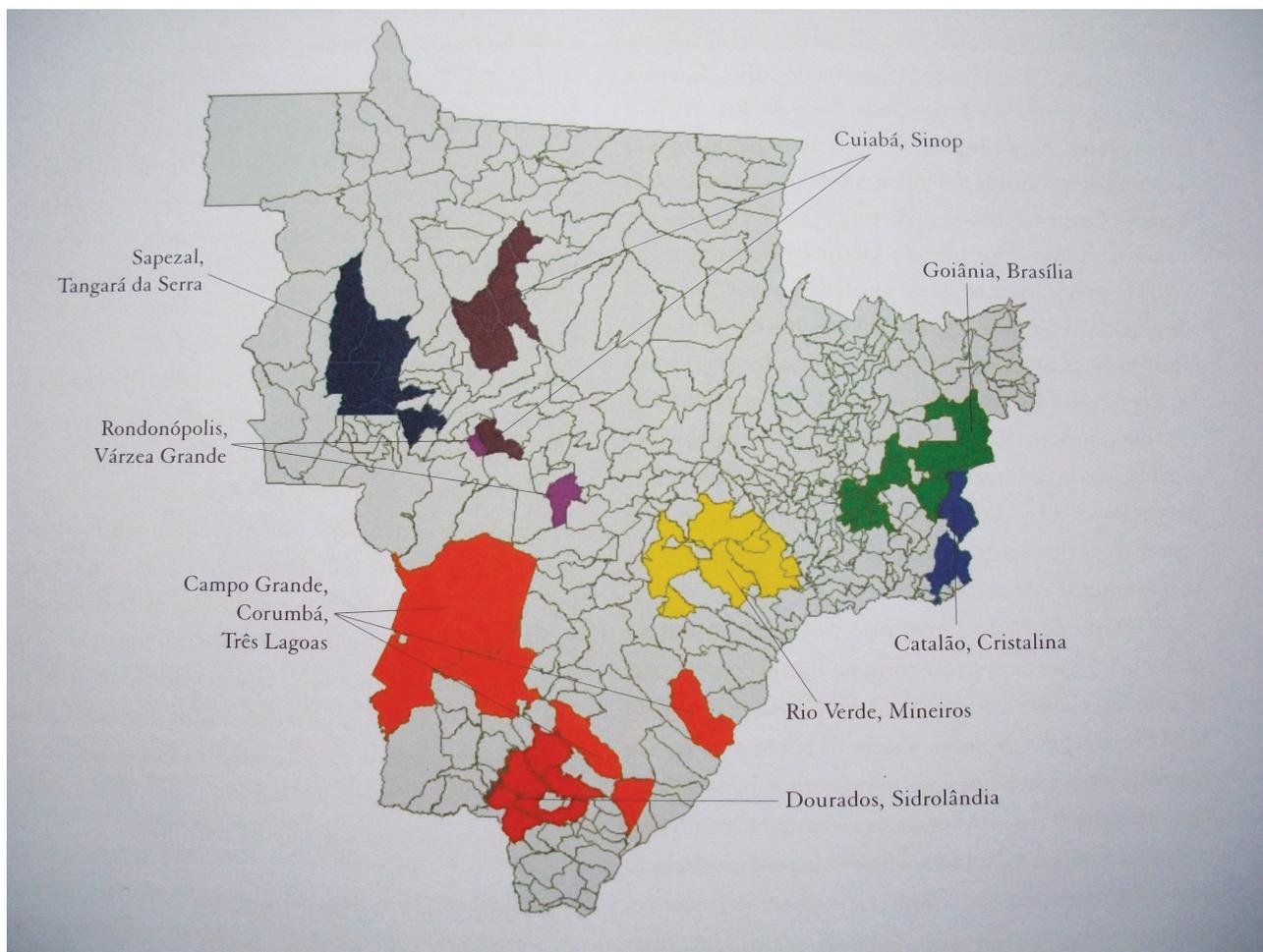
Em Mato Grosso do Sul existem dois sistemas regionais urbanos com localização e funcionamento diferenciado quanto à proximidade das cidades. Um sistema estabelecido

pela capital estadual Campo Grande com base em fluxos de população e serviços decorrentes da sua função administrativa, assim como de fluxos de bens e serviços para atendimento da maior concentração de habitantes no estado. Este sistema é mais disperso territorialmente e opera entre a capital com centros urbanos de relevância histórica como Corumbá e Três Lagoas e de relevância econômica regional como Dourados, a segunda cidade do estado e de grande dinâmica nas atividades agrícolas, agroindustriais e de serviços. É em torno de Dourados que existe outro sistema regional urbano mais agrupado territorialmente e integrado pelos municípios de Maracaju, Ponta Porá, Rio Brillhante, Sidrolândia, Aral Moreira e Laguna Carapá, entre outros, todos grandes produtores principalmente de soja. Neste segundo sistema é bem claro como as atividades agrícolas desenvolveram uma economia dinâmica e promoveram uma integração entre as capitais municipais através de fluxos de pessoas, bens e serviços, principalmente relacionados com a produção regional. Dentre desses municípios destacam-se como centros urbanos de grande dinâmica demográfica Sidrolândia, Rio Brillhante e Maracajú. (Tabela 2)

Convém reiterar que é evidente que potencialidades inicialmente agrícolas em regiões específicas dos estados fortaleceram e criaram sistemas de cidades e consolidaram uma ocupação e desenvolvimento regional concentrado e desigual, como pode ser constatado na Figura 1<sup>2</sup>. Nessas regiões ou sistemas regionais urbanos se concentra grande parte da produção agrícola e industrial do Centro-Oeste, ao tempo que ainda nos três estados existem outras regiões sem essas potencialidades produtivas e se mantém atrasadas e estagnadas.

<sup>2</sup> O Mapa foi obtido do livro *Ocupação do Território e Prioridades Socioambientais no Centro-Oeste do Brasil*, e mostra os sistemas regionais urbanos onde se localizam de maneira concentrada a produção e a população na região.

**Figura 1 - Sistemas regionais urbanos na Região Centro-Oeste**



Fonte: Pesquisa Ocupação Territorial e Prioridades Socioambientais do Centro-Oeste do Brasil

Na ocupação do Distrito Federal destaca-se, sobretudo, o intenso processo de urbanização que chega a 54,6% da sua superfície, os 45,4% restantes esta ocupado, em termos gerais, por áreas agrícolas, pecuárias e pelas unidades de conservação. O nível de urbanização do DF é o maior dentre as entidades federadas no país, além de que nos seus limites com os municípios do estado de Goiás, várias cidades tem se desenvolvido aceleradamente e apresentam deficiências em serviços públicos e equipamentos sociais. O predomínio da soja na agricultura se destaca, pois ocupa uma superfície quase igual às outras oito culturas mais importantes no DF.

Dentre as regiões administrativas em que se encontra dividido o DF, quatro dessas áreas, Recanto das Emas, São Sebastião, Riacho Fundo e Planaltina, apareciam como as de maior crescimento demográfico (Tabela 2), além de serem também as cidades onde moram as classes sociais mais pobres da capital do país e apresentam maiores deficiências em infraestrutura e serviços, particularmente as duas primeiras.

Estas cidades são essencialmente moradias ou “dormitórios” da força de trabalho ocupada em Brasília nas atividades de limpeza, vigilância, construção civil, transporte público, serviços pessoais, etc. Na Tabela

2 também pode ser verificado que existem regiões administrativas com crescimento negativo, dentre as quais se destacam Sobradinho, Núcleo Bandeirante e o Cruzeiro, que são três das mais antigas “cidades satélites” de Brasília. Estas cidades também foram afetadas pela elevação dos custos da terra e mudanças nos usos residenciais, o que ocasionou migração de famílias para outras regiões administrativas da capital. Essa pode ser uma hipótese para interpretar o crescimento negativo de várias cidades no âmbito do Distrito Federal, já que no conjunto e no período de 1996 a 2004 o DF teve uma expansão demográfica de 7.61%.

**Tabela 2 - População da região Centro-Oeste, dos estados e seus 20 principais municípios e do Distrito Federal com suas regiões administrativas.**

Região, Estados e Município	População em 1996	População em 2000	População em 2010	Crescimento Absoluto 2000-10	Crescimento Relativo 1996- 00
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>10501480</b>	<b>11636728</b>	<b>14050340</b>	<b>3548860</b>	<b>33,79</b>
<b>Mato Grosso (141 Municípios)</b>	<b>2075177</b>	<b>2504353</b>	<b>3033991</b>	<b>958814</b>	<b>46,20</b>
Cuiabá	433355	483346	551350	117995	27,23
Várzea Grande	193401	215298	252709	59308	30,67
Rondonópolis	142524	150227	195550	53026	37,20
Sinop	54306	74831	113082	58776	108,23
Cáceres	73596	85857	87912	14316	19,45
Tangará da Serra	50925	58840	84076	33151	65,10
Sorriso	26711	35605	66506	39795	148,98
Barra do Garça	47133	52092	56423	9290	19,71
Primavera do Leste	20983	39857	52114	31131	148,36
Alta Floresta	58187	46982	49233	-8954	-15,39
Lucas do Rio Verde	12647	19316	45545	32898	260,12
Pontes e Lacerda	40768	43012	41386	618	1,52
Juína	32221	38017	39260	7039	21,85
Juara	25710	30748	32769	7059	27,46
Guarantã do Norte	24210	28200	32150	7940	32,80
Poconé	30595	30773	31778	1183	3,87
Barra do Bugres	20571	27460	31058	10487	50,98
Colíder	28416	28051	30864	2448	8,61
Jaciara	20953	23796	25666	4713	22,49
Confresa	17196	17841	25127	7931	46,12
<b>Total 20 Principais Municípios</b>	<b>1354408</b>	<b>1530149</b>	<b>1844558</b>	<b>490150</b>	<b>36,19</b>
<b>Mato Grosso do Sul (78 Municípios)</b>	<b>1927834</b>	<b>2078001</b>	<b>2449341</b>	<b>521507</b>	<b>27,05</b>
Campo Grande	600069	663621	787204	187135	31,19
Dourados	153191	164949	196068	42877	27,99
Corumbá	89083	95701	103772	14689	16,49
Três Lagoas	74797	79059	101722	26925	36,00
Ponta Porá	58505	60916	77866	19361	33,09
Naviraí	34670	36662	46355	11685w	33,70
Aquidauana	40394	43440	45623	5229	12,94
Nova Andradina	34216	35381	45599	11383	33,27
Sidrolândia	18150	23483	42076	23926	131,82
Paranaíba	37594	38406	40174	2580	6,86
Maracaju	24621	26219	37407	12786	51,93
Amambaí	27935	29484	34739	6804	24,36
Coxim	28888	30866	32180	3292	11,40
Rio Brilhante	18660	22640	30647	11987	64,24
Caarapó	21427	20706	25763	4336	20,24
Miranda	20878	23007	25615	4737	22,69
Jardim	20570	22542	24363	3793	18,44
Anastácio	21378	22477	23846	2468	11,54
Bela Vista	20437	21764	23175	2738	13,40
Cassilândia	19570	20087	20932	1362	6,96
<b>Total 20 Principais Municípios</b>	<b>1365033</b>	<b>1481410</b>	<b>1765126</b>	<b>400093</b>	<b>29,31</b>

**Tabela 2 - População da região Centro-Oeste, dos estados e seus 20 principais municípios e do Distrito Federal com suas regiões administrativas (continuação)**

<b>Goiás (246 Municípios)</b>	<b>4515868</b>	<b>5003228</b>	<b>6004045</b>	<b>1488177</b>	<b>32,95</b>
Goiânia	1004098	1093007	1301892	297794	29,66
Aparecida de Goiânia	265868	336392	455735	189867	71,41
Anápolis	264975	288085	335032	70057	26,44
Luziânia	242522	141082	174546	-67976	-28,03
Rio Verde	100596	116552	176502	75906	75,46
Águas Lindas	N.E*	105746	159505	N.E	N.E
Valparaíso de Goiás	N.E*	94856	132947	N.E	N.E
Trindade	68838	81457	104506	35668	51,81
Formosa	68704	78651	100084	31380	45,67
Itumbiara	78669	81430	92942	14273	18,14
Novo Gama	60447	74380	95013	34566	57,18
Jataí	69192	75451	88048	18856	27,25
Planaltina	58576	73718	81612	23036	39,33
Catalão	58507	64347	86597	28090	48,01
Senador Canedo	44266	53105	84399	40133	90,66
Caldas Novas	39635	49660	70463	30828	77,78
Stº Antônio do Descoberto	46194	51897	63166	16972	36,74
Goianésia	46308	49160	59545	13237	28,58
Cidade Ocidental	33147	40377	55883	22736	68,59
Mineiros	33743	39024	52964	19221	56,96
<b>Total 20 Principais Municípios</b>	<b>2584285</b>	<b>2988377</b>	<b>3771381</b>	<b>1187096</b>	<b>45,94</b>

<b>Distrito Federal</b>	<b>População em 1996</b>	<b>População em 2000</b>	<b>População em 2004</b>	<b>Crescimento Absoluto 96-04</b>	<b>Cresci-me. Relativo 96-04</b>
Brasília	199.020	198.422	198.906	-114	-0,06
Gama	121.630	130.580	112.019	-9.611	-7,90
Taguatinga	221.250	243.575	223.452	2.202	1,00
Brazlândia	47.720	52.698	48.958	1.238	2,59
Sobradinho	101.090	128.789	61.290	-39.800	-39,37
Planaltina	115.830	147.114	141.097	25.267	21,81
Paranoá	47.160	54.902	39.630	-7.530	-15,97
N. Bandeirante	31.200	36.472	22.688	-8.512	-27,28
Ceilândia	342.830	344.039	332.455	-10.375	-3,03
Guará	102.910	115.385	112.989	10.079	9,79
Cruzeiro	55.730	63.883	40.934	-14.796	-26,55
Samambaia	157.400	164.319	147.907	-9.493	-6,03
Santa Maria	87.750	98.679	89.721	1.971	2,25
São Sebastião	44.180	64.322	69.469	25.289	57,24
Recanto das Emas	51.990	93.287	102.271	50.281	96,71
Lago Sul	28.410	28.137	24.406	-4.004	-14,09
Riacho Fundo	21.370	41.404	26.093	4.723	22,10
Lago Norte	25.700	29.505	23.000	-2.700	-10,51
Candangolândia	13.830	15.634	13.660	-170	-1,23
<b>Total 21 Regiões Administrativas</b>	<b>1.817.000</b>	<b>2.051.146</b>	<b>1.830.945</b>	<b>13.945</b>	<b>7,61%</b>

\*NE: Não existia esse município em 1996.

Fontes: IBGE. Censo 2010. Cidades@ 2000/2007 e Contagem da População 1996. CODEPLAN – IDHAB/DF. Elaborado pela pesquisa: Ocupação Territorial e Prioridades Socioambientais no Centro-Oeste do Brasil. 2011;

“  
*No Estado de Goiás  
as cinco cidades  
mais dinâmicas  
demograficamente  
são Senador Canedo,  
Caldas Novas, Cidade  
Occidental, Novo  
Gama e Mineiros  
(Tabela 2), as quais  
apresentam fatores  
econômicos diversos  
e também distintos  
aos comentados nos  
casos dos estados de  
Mato Grosso e Mato  
Grosso do Sul.*”

**A localização de estabelecimentos agroindustriais e de serviços que consolidaram a urbanização e a concentração regional e urbana no Centro-Oeste**

A urbanização no Centro-Oeste foi determinada e consolidada por diferentes fatores aliados ao desenvolvimento do agronegócio, o qual ao tempo que concentrou a propriedade da terra e expulsou pequenos e médios proprietários do campo que migraram para as cidades, promoveu a instalação de agroindústrias e indústrias para agregar valor e melhorar a acumulação do capital nas regiões produtivas dos estados, gerando empregos e atração de trabalhadores para as cidades. Essa industrialização e urbanização demandaram serviços comerciais, bancários e pessoais com o qual se acelerou ainda mais a expansão dos centros urbanos nas regiões e municípios com crescimento agropecuário e industrial.

Convém examinar, então, fatores econômicos e aspectos específicos que influenciaram a expansão urba-

na das cidades mais importantes no Centro-Oeste:

No caso de Mato Grosso três centros urbanos importantes com expansão industrial significativa são Sorriso, Tangará da Serra e Rondonópolis em situações regionais diferentes. Sorriso, primeiro município produtor de soja e milho da região Centro-Oeste em 2007, encontra-se numa região altamente produtora de cereais do Estado e junto com Sinop, Lucas de Rio Verde e Nova Mutum, principalmente, integram um sistema de cidades dinâmico que tem contribuído para o fortalecimento agroindustrial de Sorriso. Tangará da Serra está numa nova região produtora de cereais com grande dinâmica e vizinha de municípios como Sapezal segundo produtor de soja do estado e de Campo Novo de Parecis, Diamantino e Campos de Julio, dentre outros, importantes produtores de soja, milho e sorgo do Mato Grosso. Segundo os dados de 2007, esta constitui nova região agrícola de grande importância neste estado. O caso de Rondonópolis como outra cidade importante em expansão industrial se deve tanto a sua localização estratégica, relativamente próxima da Capital e na via de saída aos portos, bem como a sua própria produção municipal e do seu entorno.

No caso de Mato Grosso do Sul, as cinco cidades de maior dinâmica demográfica foram, na sua ordem, Sidrolândia, Rio Brilhante, Três Lagoas, Navirai e Nova Andradina as quais tiveram como fatores dinamizadores as seguintes atividades econômicas e aspectos: Sidrolândia e Rio Brilhante são importantes produtores de grãos, bem como Navirai, porém em menor grau, as três estão localizadas na região centro-sul do estado e são beneficiadas por um sistema regional urbano altamente produtivo, que inclui Dourados como principal centro desse sistema. Três Lagoas sempre foi um importante centro urbano de apóio principalmente á pecuária, porém entre 1996

e 2006 teve o terceiro crescimento industrial relativo do estado em número de estabelecimentos e de pessoal ocupado. Nova Andradina apresenta diminuição do rebanho bobino e um incremento na ocupação do cultivo da cana de açúcar. Desta forma, o processo de urbanização dessas cinco cidades não está determinado por um mesmo fator econômico, foram determinantes a produção de grãos, a industrialização e a expansão da cana de açúcar.

No Estado de Goiás as cinco cidades mais dinâmicas demograficamente são Senador Canedo, Caldas Novas, Cidade Occidental, Novo Gama e Mineiros (Tabela 2), as quais apresentam fatores econômicos diversos e também distintos aos comentados nos casos dos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Senador Canedo é um município da Região Metropolitana de Goiânia, favorecido pela dinâmica dessa região urbanizada e pela proximidade da capital, além de que dispõe de um pólo de combustíveis e um processo mais recente de industrialização com a implantação de Distritos Industriais e a consolidação dos setores de alimentos e de cosméticos. Caldas Novas tem em diversas áreas de turismo o seu principal setor econômico dinamizador, o qual abrange desde as internacionalmente famosas águas quentes até o turismo de aventura, em trilhas e esportes radicais, bem como eventos musicais e de lazer. Cidade Occidental e Novo Gama estão localizadas na periferia do Distrito Federal, na denominada Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF, criada em 1998 para realizar um planejamento regional de forma coordenada pela União, os Estados de Goiás e de Minas Gerais e o Distrito Federal. Essas duas cidades são também “Cidades Dormitórios” dos trabalhadores de Brasília e como tais experimentam uma forte dinâmica migratória. Mineiros é uma cidade do sudoeste goiano, vizinha de Jataí e do Rio Verde, que além de ser grande

produtora de grãos tem recebido importantes indústrias, incluindo uma filial de Perdigoão.

Como pode ser observado nas análises anteriores o estado de Goiás apresenta uma maior diversificação dos fatores de urbanização e crescimento das suas cidades que os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e inclusive do Distrito Federal. De fato existem centros urbanos com dinâmica demográfica a partir da localização na região metropolitana de Goiânia, da localização de distritos industriais nos seus municípios, da expansão de atividades agrícolas ou industriais nos territórios municipais ou nas regiões onde se encontram localizados, bem como pela atividade turística.

No Distrito Federal a urbanização está evidentemente impulsionada por fatores específicos. Desde a sua própria construção, quando foi chamada a “Capital da Esperança” e a “Capital do Trabalho”, os migrantes não param de chegar de todos os cantos do Brasil e de todos os níveis sociais, porém, em maior número das classes sociais mais pobres. As cidades de maior crescimento no Distrito Federal são Recanto das Emas, São Sebastião, Riacho Fundo, Planaltina e Guará (Tabela 2). Todas essas cidades, hoje pertencentes a Regiões Administrativas da estrutura de gestão territorial do DF, foram criadas em anos diferentes e por isso com graus de consolidação diversa. Recanto das Emas, São Sebastião e Riacho Fundo são de criação posterior a Guará e Planaltina, sendo que esta última era o único centro urbano anterior a própria fundação da Capital Federal. As cinco cidades são, pela sua função, das denominadas “Cidades Dormitórios”, sendo que Recanto das Emas e São Sebastião foram criadas em 1993 e são as mais pobres das cinco. Riacho Fundo, foi criada em 1990, é a mais consolidada e nela habitam famílias de maiores recursos econômicos que nas duas anteriores. Guará é dentre as quatro cidades diferentes de Planaltina a

“  
**É no Distrito Federal e no seu entorno onde se registraram as maiores invasões de terras e o surgimento de favelas que têm exigido grandes esforços do Governo Federal e do DF para melhorar as condições de vida dos assentados, mas por sua vez essas ações têm promovido novas migrações e a criação de ...**”

mais antiga, fundada em 1967 e hoje de melhor estrutura urbana que as outras três e ocupada por famílias na maioria de classe média. Planaltina, cuja fundação acredita-se foi no final do século XVII, é uma cidade mais diversificada socialmente que as outras quatro, com bairros de classe média e outros de classe pobre na periferia. Estas cidades tem se desenvolvido como consequência da busca de moradia no Distrito Federal, cujos valores da terra e aluguel são dos mais altos do Brasil e terminam por expulsar de forme periódica à população de menor renda para cidades e bairros mais periféricos da Capital.

Cabe finalmente reiterar que o crescimento das cidades no Centro-Oeste não obedece a um mesmo fator econômico e, pelo contrario, é a expressão da diversidade de processos sócio-econômicos que ocorrem no território do Brasil. Como mencionado na análise anterior, a agricultura é evidentemente o principal sector

econômico dinamizador dos centros urbanos na macro-região, porém também tem importância o desenvolvimento regional conjunto com cidades vizinhas, a industrialização, os serviços de apoio à produção e à população e também a localização em áreas próximas de grandes cidades como Brasília e Goiânia, que geram migração para suas áreas do entorno.

#### **Algumas mudanças nas condições de vida da população em geral e de grupos específicos no Centro-Oeste**

Nesse contexto de ocupação territorial e urbanização do Centro-Oeste, ocorreram também mudanças nas condições de vida de grupos sociais específicos e da população em geral. A mudança social de maior significação foi a expulsão dos pequenos e tradicionais produtores rurais e a migração para os grandes centros urbanos da região, os quais se expandiram também pelo crescimento vegetativo da população que nunca deixou de crescer, embora com índices decrescentes até agora. Boa parte dessa nova população urbana se localizou ou cresceu na periferia das grandes e médias cidades do Centro-Oeste, cujos bairros apresentavam algumas deficiências em serviços básicos e equipamentos sociais.

Nas análises de campo na pesquisa sobre ocupação territorial no Centro-Oeste foi verificado que algumas cidades tem se urbanizado sem invasões, sem ocupações de terras ou urbanizações não legalizadas, mas também existem casos em que foram realizadas urbanizações não planejadas e onde as desigualdades sociais são significativas. É no Distrito Federal e no seu entorno onde se registraram as maiores invasões de terras e o surgimento de favelas que têm exigido grandes esforços do Governo Federal e do DF para melhorar as condições de vida dos assentados, mas por sua vez essas ações têm promovido novas migrações e a criação de novas cidades na capital federal, em um processo sem fim.

Não estão disponíveis dados sobre indicadores que permitam uma análise objetiva das mudanças nas condições de vida da população do Centro-Oeste com a intensa urbanização ocorrida no transcurso de quatro décadas, a partir dos anos 70. Dispõe-se de algumas informações segmentadas de períodos diferentes sobre instalações de água encanada e de esgoto e sobre mortalidade infantil e leitos de internação nos hospitais de períodos mais recentes (NEGRET, 2011).

Com relação às instalações de redes de água e de esgoto estão disponibilizados dados pelo Ministério de Saúde para o período entre 1991 e 2000, com base nos quais se estabeleceu que houvesse um avanço na cobertura desses serviços nos principais e na maior parte dos municípios dos estados do Centro-Oeste, pois melhorou a proporção de moradias que dispõem dessas instalações. As redes de esgoto também melhoraram, porém em um grau bastante menor que as de água encanada e as desigualdades eram notáveis, tanto entre estados como entre os municípios.

Um indicador importante sobre condições de vida é a mortalidade infantil e sobre o qual se dispõe de dados para o período 1997-2007 para os municípios dos três estados e do Distrito Federal. Essas informações mostram um avanço geral na saúde infantil, havendo não entanto alguns poucos municípios que pioraram nesse indicador. Uma análise sobre a disponibilidade de leitos de internação mostra também uma melhoria desta infraestrutura em praticamente todos os municípios do Centro-Oeste.

Com base nos indicadores de instalações de água, esgoto e saúde, se pode concluir que as condições de vida no Centro-Oeste tem tido uma evidente melhoria, entretanto a desigualdade entre municípios e cidades no interior da região e dos estados é ainda muito grande. Essa desigualdade não é fácil de ser explicada,

porque as deficiências em serviços sanitários e de saúde aparecem entre centros urbanos de diferentes estados, localizações diversas, distintos níveis de desenvolvimento econômico regional e jerarquia urbana, e, por tanto, a urbanização, por si só, não é explicativa.

Menção específica deve ser feita sobre a dramática situação de comunidades indígenas pela usurpação permanente de suas terras e a ocupação para agronegócios. Não existem informações sistemáticas sobre a situação das terras indígenas, nem das condições de vida destas comunidades no médio rural nem urbano, somente dispõe-se de alguns dados da FUNAI e de outros trabalhos dispersos. Porém, é conhecida a situação social lamentável que ocorreu e ainda ocorre na região Centro-Oeste com a expulsão violenta das comunidades indígenas, a usurpação das suas terras e a ocupação mais recente de várias áreas destas populações tradicionais para o cultivo da soja. Não existem dados sobre a dimensão territorial das terras que supostamente ocupavam e utilizavam essas comunidades para a sua sobrevivência, somente alguns dados gerais.

Um trabalho do governo do estado de Mato Grosso (2006) assinala que as 124 terras indígenas que existem na região Centro-Oeste ocupam uma área total de 14.462.380 hectares e significam 9% do total do território. Entretanto sabe-se que grande parte destas terras está em litígio e tem sido e estão sendo ocupadas por grandes produtores de soja. Trabalhos realizados pela ONG Cordaid de Holanda (2008) denunciaram que terras indígenas estavam sendo ocupadas e outras se encontram sitiadas pelos cultivos de soja, sendo contaminadas as águas, diminuídas a fauna e a flora e restringidas as possibilidades de caça das comunidades. Outra denúncia vem da ONG Repórter Brasil que avaliou os processos de desmatamento, desertificação e contaminação de solos e água de diversas reservas indígenas.

“  
*Mato Grosso do Sul é onde maior número destas comunidades se localiza, seguido de Mato Grosso. Surpreende que o número de indígenas de Goiás seja muito similar ao do Distrito Federal, sendo o território deste último bem menor. Igualmente é relevante registrar que os indígenas nestas duas entidades federadas estão altamente urbanizados (Tabela 3).*  
”

Esses estudos revelaram que das 78 terras indígenas de Mato Grosso, pelo menos 30 tem partes ocupadas, chegando a plantar soja em mais de 10.000 hectares (O GLOBO, 2010).

A população total indígena que subsiste no Centro-Oeste é de 130.494 pessoas e equivalem a 0,95%, do total de 13.697.475 habitantes da região. Desse número de indígenas 73,77 residem no meio rural e 26,23% no meio urbano. Mato Grosso do Sul é onde maior número destas comunidades se localiza, seguido de Mato Grosso. Surpreende que o número de indígenas de Goiás seja muito similar ao do Distrito Federal, sendo o território deste último bem menor. Igualmente é relevante registrar que os indígenas nestas duas entidades federadas estão altamente urbanizados (Tabela 3).

**Tabela 3**  
**Grupos indígenas e população rural e urbana por estado 2010**

Estado	Nº de Etnias	População Urbana	%	População Rural	%	População Total
Mato Grosso	42	5.821	13,68	36.717	86,32	42.538
Mato Grosso do Sul	9	14.457	19,45	59.838	80,55	74.295
Goiás	3	8.019	93,97	514	6,03	8.533
Distrito Federal	-	5.991	97,84	187	3,06	6.123
<b>Total Centro-Oeste</b>	<b>54</b>	<b>34.238</b>	<b>26,23</b>	<b>96.256</b>	<b>73,77</b>	<b>130.494</b>

Fontes: IBGE 2010, FUNAI. Elaboração desta Pesquisa.

Cabe comentar finalmente que alguns estudos e pesquisas de opinião mostram que o processo de democratização vivido pelo Brasil tem levado a um maior reconhecimento e aceitação pela sociedade dos direitos dos indígenas, porém também é uma realidade que ainda muitas comunidades lutam pela terra que lhes foi usurpada e por melhorar as suas condições de vida.

#### 4. Conclusões finais e algumas sugestões para subsidiar políticas públicas

- a. A região Centro-Oeste é o território nacional com maiores transformações na ocupação do território e na dinâmica econômica induzidas por políticas e obras públicas. Essas mudanças geraram concentração das atividades econômicas, urbanização e desigualdades regionais.
- b. A ocupação territorial com o agronegócio gerou como fenômeno social mais relevante no Centro-Oeste a urbanização da população, já que passou de 48,05% em 1970 para 86,81% em 2007.
- c. O Agronegócio foi efetivamente o fator inicial de dinamização econômica na região, mas a posterior instalação de agroindústrias, de indústrias

e de serviços em algumas cidades, consolidou sistemas regionais urbanos que concentraram os fluxos de bens e serviços nas regiões com maiores atividades econômicas em cada estado e se ampliaram as desigualdades regionais (Figura 1).

- d. No Centro-Oeste coexistem regiões e municípios com ampla produção em diferentes setores, outros com diminuição da produção, alguns praticamente estagnados e vários em franco retrocesso. Igualmente existem cidades consolidadas pela industrialização, pelos serviços financeiros e de apoio à produção e à população, pelo turismo, pela localização regional estratégica, etc. Ou seja, a dinâmica regional urbana no Centro-Oeste é diversa e complexa e tem ampliado as desigualdades econômicas e sociais.
- e. As condições sociais de vida dos habitantes, analisadas com base na cobertura de água, esgoto, equipamentos de saúde e mortalidade infantil, mostram uma melhora geral na região. Entretanto, existem desigualdades e alguns municípios têm empiorado em esses indicadores.

- f. As comunidades indígenas continuam sendo as de piores condições de vida e as que merecem atenção prioritária. Ainda existe a usurpação das suas terras, existem grupos étnicos habitando áreas sem demarcação e continuam os conflitos e violência com a ocupação destes territórios pelos produtores de soja.
- g. Os incentivos têm sido as políticas públicas mais convencionais para diminuir desigualdades regionais, porém ao tempo que têm contribuído para desenvolver regiões tem aumentado essas desigualdades. Desta forma, corresponde aos governos federal e dos estados, melhorar as condições de vida das regiões atrasadas e com menores recursos, tornando prioritários os investimentos sociais.
- h. A distribuição dos recursos naturais e das potencialidades é desigual regionalmente, sendo um desafio atingir a igualdade socioambiental em todo o território. Porém, é necessário conhecer potencialidades e vulnerabilidades para saber realmente as possibilidades de desenvolvimento de cada região.

- i. As necessidades sociais são muitas e os recursos financeiros para atendê-las são poucos. Por isso a conveniência de se conhecer as prioridades sócio-ambientais nos municípios e comunidades locais para atuar de forma direta sobre aqueles aspectos socialmente prioritários.

## Referências

- CASTELLS, Manuel. *Los Elementos de la Estructura Espacial*. El Concepto de Espacio. La Cuestión Urbana. Siglo XXI. México, 1976.
- CORAGGIO, José Luis. *Sobre la Espacialidad Social y el Concepto de Región*. Territorios en Transición. Ciudad. Quito; Ecuador: Centro de Investigación, 1988.
- CORDAID Fundação; DOEM Solidaridad; ONG Repórter Brasil. *O Brasil dos Agrocombustíveis: Impactos das Lavouras sobre a Terra, o Meio e a Sociedade – Soja e Mamona*. São Paulo: Gráfica Eskenazi. DCI – Diário, Comércio e Indústria & Serviços, 2008. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/indigenas-estao-presentes-em-80,5-dos-municipios-brasileiros,-diz-ibge-id290555.html>> Acesso em: 23 abr. 2012.
- EMBRAPA. Tecnologias de Produção de soja. Região Central do Brasil 2004. *Sistema de produção*, n. 4. Embrapa soja. Disponível em: <<http://www.cnpso.embrapa.br/produçãosoja/sojano.Brasil.htm>> Acesso em: 13 dez. 2012.
- GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. SEPLAN. *Regiões de Planejamento*. Goiânia, 2005.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTATÍSTICA, PESQUISA E INFORMAÇÃO – SEPIN DA SEPLAN DE GOIÁS. *Estatísticas Municipais*. Series Históricas, 2012. Disponível em: [http://www.seplan.go.gov.br/sepim/perfilweb/estatistica\\_bde.asp](http://www.seplan.go.gov.br/sepim/perfilweb/estatistica_bde.asp). Acesso em: 23 abr. 2012.
- GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DO PLANEJAMENTO, DA CIENCIA E TECNOLOGIA – SEMAC. MS. *Produto Interno Bruto Municipal*. 2002-2009. Campo Grande, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Site IBGE Bases de Dados Cidades@ e SIDRA*. <<http://www.dci.com.br/indigenas-estao-presentes-em-80,5-dos-municipios-brasileiros,-diz-ibge-id290555.html>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Contagem da População 1996*, 1997. v. 1. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/indigenas-estao-presentes-em-80,5-dos-municipios-brasileiros,-diz-ibge-id290555.html>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Regiões de Influência das Cidades*, 2008. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/indigenas-estao-presentes-em-80,5-dos-municipios-brasileiros,-diz-ibge-id290555.html>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Cadastro Central de Empresas*, 1996-2006. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/indigenas-estao-presentes-em-80,5-dos-municipios-brasileiros,-diz-ibge-id290555.html>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios Brasileiros*, 2008-2009. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/indigenas-estao-presentes-em-80,5-dos-municipios-brasileiros,-diz-ibge-id290555.html>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Series Estatísticas & Series Históricas Atividade Industrial*, 1996-2006. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/indigenas-estao-presentes-em-80,5-dos-municipios-brasileiros,-diz-ibge-id290555.html>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*, 2010. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/indigenas-estao-presentes-em-80,5-dos-municipios-brasileiros,-diz-ibge-id290555.html>>. Acesso em: 23 abr. 2012.
- IPEA/IBGE/NESUR (IE UNICAMP) *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*. v. 1/2. Campinas. Unicamp. 1999.
- REDES Urbanas Regionais: Norte, Nordeste, Centro-Oeste. Brasília: IPEA-IBGE, 2002.
- REGIÃO e Espaço no Desenvolvimento Agrícola Brasileiro. A Região Centro-Oeste e o Desenvolvimento Agrícola Brasileiro. Rio de Janeiro, 2003.
- MINISTERIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste do Ministério da Integração*. Brasília, 2007.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Cadastro Nacional dos Estabelecimentos de Saúde do Brasil*. 2006-2009.
- NEGRET, Fernando. *Ocupação Territorial e Prioridades Socioambientais no Centro-Oeste do Brasil*. Brasília: Editorial Paralelo, 2011.
- ALGUNAS Consideraciones y Conceptos sobre la Investigación del Espacio, el Territorio, lo Regional-Urbano, la Región y la Ciudad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.
- O GLOBO CIDADES. *Terras Indígenas de Mato Grosso são Desmatadas para o Plantio de Soja*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/cidades.mat.2010>> Acesso em: 18 out. 2010.
- TEIXEIRA, Jodenir C.. HESPANHOL, Antônio N. A Região Centro-Oeste no Contexto das mudanças agrícolas ocorridas no período pós 1960. *Revista eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros*, v. 1. n. 3, ano 3, p. 52-66, 2006.

# UMA CIDADE À VENDA? CAPITAL IMOBILIÁRIO, PODER PÚBLICO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM FLORIANÓPOLIS A PARTIR DA DÉCADA DE 1980

SAMUEL STEINER DOS SANTOS<sup>1</sup>

## Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar algumas características do processo de reprodução do espaço urbano de Florianópolis. Mais especificamente ele busca apreender certas lógicas que impulsionam o intenso processo de expansão urbana e produção imobiliária sentidos pela cidade nas últimas décadas. Os resultados da pesquisa dão conta que, na base deste processo, está o capital imobiliário, que age de forma hegemônica tanto na produção de objetos espaciais diversos (casas, centros comerciais, hotéis, loteamentos, condomínios) como também no direcionamento das ações do poder público. Este, ao implantar infraestruturas e os instrumentos de regulação urbanística, acaba por proporcionar condições ótimas de atuação e de rentabilidade ao capital imobiliário.

**Palavras-chave:** capital imobiliário, urbanização, planejamento urbano, Florianópolis

## Résumé

Cet article vise à analyser certaines caractéristiques du processus de reproduction de l'espace urbain de Florianópolis, Santa Catarina. Plus précisément, il cherche à appréhender certaines logiques qui

sous-tendent le processus intense de l'expansion urbaine et de la production immobilière ressentie par la ville dans les dernières décennies. Les résultats de la recherche nous disent que sur la base de ce processus se situe le capital immobilier, qui agit à la fois dans la production des objets spatiaux hégémoniques divers (maisons, centres commerciaux, hôtels, lotissements, condominiums, etc.), mais aussi dans l'orientation des actions du pouvoir public. Ceci, au moment de déployer l'infrastructure et des instruments de régulation urbaine, finit par offrir des conditions optimales de fonctionnement et de rentabilité au capital immobilier.

**Mots-clés:** Capital Immobilier; Urbanisation; Aménagement Urbain; Florianópolis.

**JEL:** R14; R140

## 1. Introdução

O capital imobiliário tem um papel central na definição e redefinição da estrutura de uma cidade. Ele aparece, em muitos casos, como força

hegemônica que coordena, através de lógicas e práticas próprias, o processo de ocupação do solo e a produção do espaço urbano. A produção, a gestão e o planejamento da cidade capitalista são submetidos às regras do capital imobiliário e do mercado fundiário. Estas regras imprimem um ritmo ao desenvolvimento urbano e comportam suas próprias contradições.

Se as afirmações acima parecem coerentes com a realidade que encontramos na maior parte das médias e grandes cidades brasileiras, elas são especialmente válidas para Florianópolis. A capital do Estado de Santa Catarina tem assistido nas últimas décadas a um processo intenso de produção imobiliária que transformou rapidamente a paisagem da cidade, sua estrutura urbana e sua dinâmica socioeconômica.

Paralelamente a isto, temos assistido ao florescimento de discussões, públicas e acaloradas, que dão conta de uma "crise urbana" vivida por Florianópolis. Uma crise materializada em diversas dimensões: crise de mobilidade; aumento nos índices de violência; multiplicação

<sup>1</sup> Doutorando em co-tutela, Programa de Pós-graduação em Geografia, UFSC e Institut d'Urbanisme de Grenoble, França. Bolsista CAPES/REUNI. Mestre em Geografia, Desenvolvimento Regional e Urbano, PPGGEO/UFSC. Mestre em Urbanismo, Urbanisme, Habitat et Coopération Internationale, Institut d'Urbanisme de Grenoble, França (2008-2010) samuel.steiner@gmail.com

de moradias insalubres; segregação sócio-espacial; desastres “naturais”; desequilíbrio na distribuição de serviços e equipamentos coletivos públicos; entre outros.

Diversos autores (CASTELLS, 2000; LEFEBVRE 2001; e HARVEY, 1980) nos dão a noção de que esta crise urbana é também sintoma e consequência de outro tipo de crise mais abrangente que abarca a sociedade contemporânea: os sistemas de governo, as formas de planejamento e regulação, as políticas públicas existentes, os quadros teóricos de análise, surgidos e amadurecidos na longa história, parecem não oferecer mais respostas adequadas aos problemas da cidade.

Segundo ABRAMO (2007), nos países latino-americanos, a produção das cidades é o resultado da atuação de três lógicas interdependentes. A primeira delas é a lógica de mercado, onde o solo urbano é transformado em mercadoria e as formas de ocupação seguem o princípio da oferta, da procura e da lucratividade; a segunda é a lógica de Estado, que na teoria e no discurso trabalharia como agente regulador do processo de ocupação do solo, mas que, historicamente, tem servido como elemento dinamizador da lógica seletiva e desigual do mercado; e a terceira é a lógica da necessidade, imposta à boa parcela da população que, ao produzir sua alternativa de moradia, ajuda a construir as cidades a partir do habitat precário e fora da legalidade urbanística.

A produção da cidade concreta é, portanto, o resultado de intensa atividade econômica, política e ideológica. Cabe-nos questionar, enquanto profissionais do urbano, sobre a essência e os fundamentos desta dinâmica urbana. Os últimos oitenta anos de planejamento urbano no Brasil demonstram que a cidade não pode ser condicionada a pressupostos técnicos e urbanísticos. A produção do espaço responde a exigências econômicas específicas que precisam ser desveladas para serem

compreendidas e bem trabalhadas.

E no caso específico de Florianópolis, quais lógicas comandam o processo de reprodução de seu espaço urbano? O que impulsiona a intensificação de produção imobiliária sentida nas últimas décadas? De que forma age o capital imobiliário neste caso específico? Qual a relação desta dinâmica com a “crise urbana” vivida pela capital catarinense? Qual é e qual deveria ser o papel do poder público? O que pode o planejamento urbano neste contexto? É na reflexão em torno destas questões que este artigo se apresenta. Sem a pretensão de respostas conclusivas, nossa pesquisa tem um caráter exploratório e reúne dados primários e secundários de diversas fontes e pesquisas, aqui compilados de forma a corroborar com a afirmação de que o capital imobiliário detém hoje, uma posição de hegemonia na dinâmica de estruturação do espaço urbano de Florianópolis.

Neste sentido organizamos o presente artigo em três partes: 1) um breve histórico do processo de urbanização de Florianópolis e dos principais elementos que concorreram para a rápida expansão da cidade e para a transformação da antiga Florianópolis, mercantil e portuária, na atual cidade contemporânea, “irresistível” aos olhos do capital imobiliário; 2) uma breve caracterização do que entendemos por mercado imobiliário: o que é? Quais lógicas? Quais práticas; e 3) a terceira parte do artigo tentará demonstrar como a lógica do mercado imobiliário tem se materializado em Florianópolis e de que forma isto tem direcionado o “crescimento” da cidade e ajudado a estruturar o atual quadro de “crise urbana” vivido pela capital catarinense. Por fim, nas considerações finais faremos uma breve reflexão sobre as possibilidades e limites do planejamento urbano no contexto específico de Florianópolis.

## 2. Florianópolis e a reinvenção da cidade<sup>2</sup>

Os anos sessenta marcam uma ação incisiva por parte do Estado na dinâmica de ocupação de Florianópolis, seja no plano regulatório (através da criação de instrumentos de gestão e planejamento), seja na estrutura física da cidade, através de profundas transformações da paisagem e da realização de obras públicas importantes: a construção de uma nova ponte, a implantação de um grande aterro, a construção de vias de ligação estruturantes. Ações que procuraram interligar e articular os núcleos tradicionais de ocupação espalhados pelo território municipal (muitos deles rapidamente transformados em estações balneárias). A ocupação neste momento respondia a demanda de novas moradias, que eram construídas ao longo das ruas já existentes. O plano inicial, de malha urbana em xadrez, foi abandonado. As colinas começaram a ser rapidamente transformadas e ocupadas.

As décadas seguintes, mas, sobretudo os anos 1980, assistiram ao surgimento e consolidação da atividade turística como elemento-chave na expansão urbana da cidade. Paralelamente, iniciou-se uma campanha midiática intensa, de repercussão internacional, que proclamava Florianópolis como “cidade-paráíso” ou “a capital com a melhor qualidade de vida do país”. A cidade testemunha então um processo voraz de urbanização, tanto nas áreas adjacentes ao centro histórico, como na maior parte das comunidades tradicionais espalhadas por seu território (Canasvieiras, Santo Antônio de Lisboa, Ingleses, Ribeirão da Ilha, Sambaqui, entre outros). A capital catarinense sofre um “boom imobiliário” e torna-se o destino preferencial não somente de turistas vindos de todos os cantos do país e do Mercosul, mas também de novos moradores de classes abastadas de outros países da Europa e das Américas.

<sup>2</sup> Título inspirado no artigo de Fernanda Sanchez, (2001)

**“Este contexto faz de Florianópolis um local propício à incorporação imobiliária: grandes e luxuosos condomínios, centro comerciais e de serviços, loteamentos de alto padrão, hotéis e resorts despontam por todo o território da capital catarinense.”**

Essa modernização [...] formou as novas condições materiais e as novas relações sociais que permitiram a “urbanização corporativa” no processo de expansão da cidade de Florianópolis. O capital turístico-imobiliário, que foi “eleito” como a principal atividade componente deste circuito moderno da economia, (definição por vezes enganadora, como buscaremos demonstrar adiante), é a grande força que orienta a urbanização nesta última fase (POZZO; VIDAL, 2010, p. 4).

A natureza, a infraestrutura e a qualidade de vida urbana são alguns dos aspectos vendidos pelo marketing imobiliário em Florianópolis. Vários empreendimentos e condomínios são construídos em associação com algum aspecto físico ou simbólico da natureza para atrair investidores e compradores. A cidade acusa a criação de circuitos privilegiados de investimentos privados, baseado em empreendimentos imobiliários de alto padrão. Os núcleos pesqueiros tradicionais foram rapidamente transformados em balneários, muitas das terras de uso comunal foram pilhadas em proveito de novos usos relacionados à recente condição turística de Florianópolis.<sup>3</sup>

É a partir desta base que vai despontar um elemento decisivo para as novas configurações paisagísticas da orla marítima de Florianópolis: a mercantilização da terra. A predominância do valor de troca sobre o valor de uso implicou um acentuado boom imobiliário. A verticalização, praticamente inexistente nas praias do município, expandiu-se a olhos vistos durante a década de oitenta [...]. Sinteticamente, a incidência da elevação do preço da terra ocorre quase que simultaneamente à decadência das atividades econômicas tradicionais, implicando, via de regra, a transferência da posse da terra e a expulsão das áreas de marinha de muitas famílias de agricultores e pescadores, em benefício das classes mais abastadas de Florianópolis e outros lugares (OURIQUES, 2007, p. 75).

Junto a isso se percebe um cenário macroeconômico propício, caracterizado pela estabilidade econômica, pelo crescimento constante do PIB brasileiro, pelas políticas públicas de fomento e pela disponibilidade de crédito imobiliário que dinamizam o setor da construção civil. Este contexto faz de Florianópolis um local propício à incorporação imobiliária: grandes e luxuosos condomínios, centro comerciais e de serviços, loteamentos de alto padrão, hotéis e resorts despontam por todo o território da capital catarinense.

### **3. Qual lógica e práticas do capital imobiliário?**

Conforme Corrêa (2003), a cidade oferece condições para que a acumulação capitalista aconteça e, por outro lado, a acumulação capitalista transforma o espaço urbanizado através de uma concentração geográfica de diversos tipos de capital, dentre os quais está o capital imobiliário. Este capital apresenta como interesse particular na estruturação do espaço a obtenção de ótimas condições de

acumulação e lucratividade através da manipulação dos objetos espaciais, sejam eles terrenos, prédios, residências, condomínios, centros comerciais, entre outros. Quais são, no entanto, os fundamentos de sua rentabilidade e sua função no interior do capital social?

Cabe ressaltar, as formas de atuação do capital imobiliário não são as mesmas para todas as cidades. Embora a lógica de atuação seja semelhante, o conteúdo das ações é bastante diferente e está relacionada às características físicas, sociais, culturais, políticas e econômicas específicas de cada localidade. Este raciocínio justifica, pois, a importância de estudarmos cada caso em específico e justifica também a existência deste artigo. Florianópolis é um caso emblemático onde o capital imobiliário é elemento fundamental na compreensão dos caminhos trilhados pela sua recente, voraz e seletiva urbanização.

Inicialmente cabe precisar que o capital imobiliário não realiza nenhum trabalho produtivo, não cria nenhuma mais-valia. Ele trabalha no nível do imobiliário: comprar para vender ou, mais exatamente, comprar para vender mais caro. Ele se distingue do capital investido na indústria da construção, tendo em vista que esta produz um bem concreto, a edificação, enquanto o capital imobiliário realiza somente a metamorfose na forma de dinheiro.

Os lucros do capitalismo imobiliário se explicam unicamente pelo direito exercido sobre uma parte do espaço urbano. Este direito lhe confere o poder de cobrar de seus compradores, por vantagens locais que são totalmente externas. Assim os moradores da Beira-Mar ou Jurerê Internacional pagam caro pelos imóveis devido a beleza da paisagem ou a concentração de equi-

<sup>3</sup> Para mais informações sobre este tema, sugerimos a leitura da obra “Terras Comuns na Ilha de Santa Catarina” de autoria do prof. Nazareno José de Campos, Editora da UFSC, 1991.

pamentos e serviços urbanos. Grande parte destas “vantagens” não é, no entanto, criada pelos empreendedores imobiliários.

Podemos dizer globalmente que, mais o capitalismo imobiliário se desenvolve em grande escala, mais ele cria condições de sua própria rentabilidade. Por exemplo, através da integração geográfica de equipamentos comerciais e residenciais, o capital imobiliário lucra duas vezes: de um lado ele embolsa o preço pago pelos residentes por estarem na proximidade de serviços comerciais e, de outro, ele tributa os comerciantes pelo acesso facilitado a um mercado consumidor de proximidade.

Os lucros realizados pelo direito de propriedade no espaço urbano são apresentados sob a forma de rendas. A renda apresenta-se como certa soma de dinheiro que o proprietário retira da ocupação de uma parcela da cidade. É considerando as diferentes formas de atuação do capitalismo imobiliário na retenção da renda, que é possível melhor compreender o papel hegemônico e “planificador” deste último no desenvolvimento da cidade contemporânea. O trabalho de LENZ (2007) traz alguns elementos importantes do pensamento de MARX que nos ajudam a compreender os fundamentos que configuram a rentabilidade do capital imobiliário:

a. *Renda diferencial I*: é o resultado das vantagens que oferece a localização de uma propriedade, e que não dependem diretamente da iniciativa do proprietário. Esta renda é dita diferencial porque as vantagens de localização que a fundamentam não estão igualmente repartidas pelo espaço. Ela constitui-se em um “a mais” no valor de venda dos empreendimentos, que não pertencem ao proprietário do terreno. Esta renda se dá,

“ *A partir destes elementos é mais fácil compreender o papel planificador do promotor imobiliário, pois mais o capital especializado se desenvolve em grande escala, mais ele se concentra em mãos pouco numerosas, mais as rendas diferenciais contam na rentabilidade de seus investimentos.* ”

normalmente, via três elementos principais: os atributos naturais do local; proximidade a serviços e equipamentos privados; ou através dos investimentos públicos.

b. *Renda diferencial II*: baseada principalmente nas vantagens contidas no interior da propriedade, que dependem, sobretudo, da natureza dos ocupantes. Pode-se dizer que esta renda corresponde aos lucros obtidos pelo promotor das vantagens que oferece a “vizinhança” formada entre os demais “compradores” desta propriedade. Esta situação é clara nos empreendimentos de alto padrão, onde o empreendedor imobiliário obtém lucro pelo “prestígio” ou pelo estatuto social que determinado empreendimento confere a quem ali habita. Esta renda é também importante para os espaços comerciais e administrativos, pois as atividades recíprocas dos proprietários poderão ser vantajosas para cada um deles.

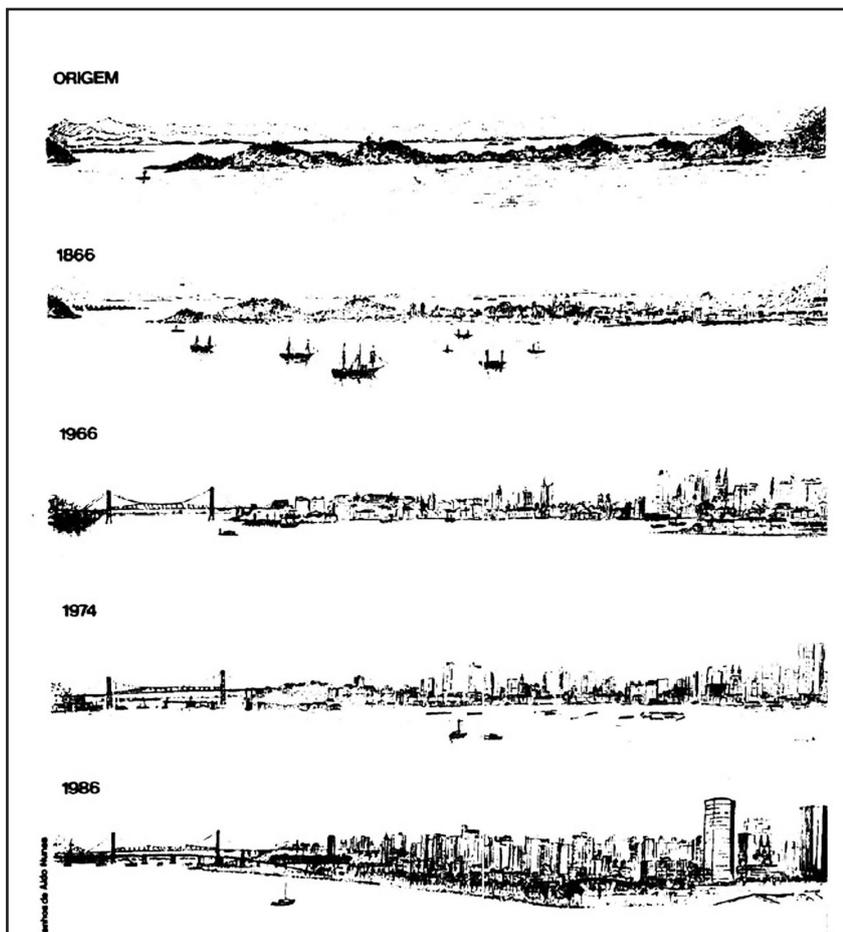
c. *Renda absoluta*: é o direito de propriedade dos terrenos, ou seja, o direito jurídico de reter uma determinada parcela de terra fora do mercado (fora da livre circulação e da livre utilização) durante um tempo mais ou menos longo: o tempo de desenvolvimento geral da cidade aumenta a importância deste lugar em vistas do capital imobiliário e dá assim a possibilidade ao proprietário de aumentar o seu preço. Estes lucros antecipados, que possibilitam o direito de retenção sobre a terra, se apresentam sob forma de renda absoluta. Diferentemente das rendas diferenciais, este terceiro tipo de renda não procura beneficiar imediatamente o proprietário fundiário. Esta renda se estrutura ao longo do tempo e resulta da ação do proprietário, que ao reter a exploração do terreno, favorece o aumento das rendas diferenciais esperadas.

A partir destes elementos é mais fácil compreender o papel planificador do promotor imobiliário, pois mais o capital especializado se desenvolve em grande escala, mais ele se concentra em mãos pouco numerosas, mais as rendas diferenciais contam na rentabilidade de seus investimentos. Este é uma fórmula muito utilizada em Florianópolis, como veremos no decorrer do texto.

#### **4. Florianópolis: uma cidade à venda?**

A ilustração a seguir contém uma série de croquis que representam as transformações na paisagem da área central de Florianópolis com o passar dos anos. Destacamos as modificações ocorridas a partir da segunda metade da década de 60, onde é possível observar um processo intensivo de urbanização e verticalização do centro histórico e das áreas adjacentes.

Figura 1: Croquis do Centro Histórico de Florianópolis



Fonte: Aldo Nunes, apud SÁ (2005)

A dinâmica de urbanização demonstrada por esta figura não é, certamente, um fato natural. O trabalho de SUGAI (2002) é provavelmente um dos mais representativos no que tange à análise da lógica de expansão urbana de Florianópolis. Neste trabalho a autora faz um estudo sobre como os investimentos públicos influenciaram na distribuição sócio espacial na área conurbada de Florianópolis. Uma das conclusões importantes trazidas pela pesquisa diz respeito a articulação profunda entre as ações do poder público e a criação de circuitos privilegiados para a atuação do capital imobiliário.

Durante a década de 80 foram observadas em Florianópolis intensas repercussões espaciais decorrentes

dos grandes investimentos viários executados desde o início da década de 70. Entre outras consequências espaciais deve-se destacar a consolidação dos eixos das áreas residenciais das elites, o processo de periferização no interior da Ilha, a expansão do mercado imobiliário e da construção civil nas áreas centrais e nos balneários, as alterações na dinâmica imobiliária e os deslocamentos espaciais das instituições estatais na direção dos bairros ocupados pelas elites (SUGAI, 2008).

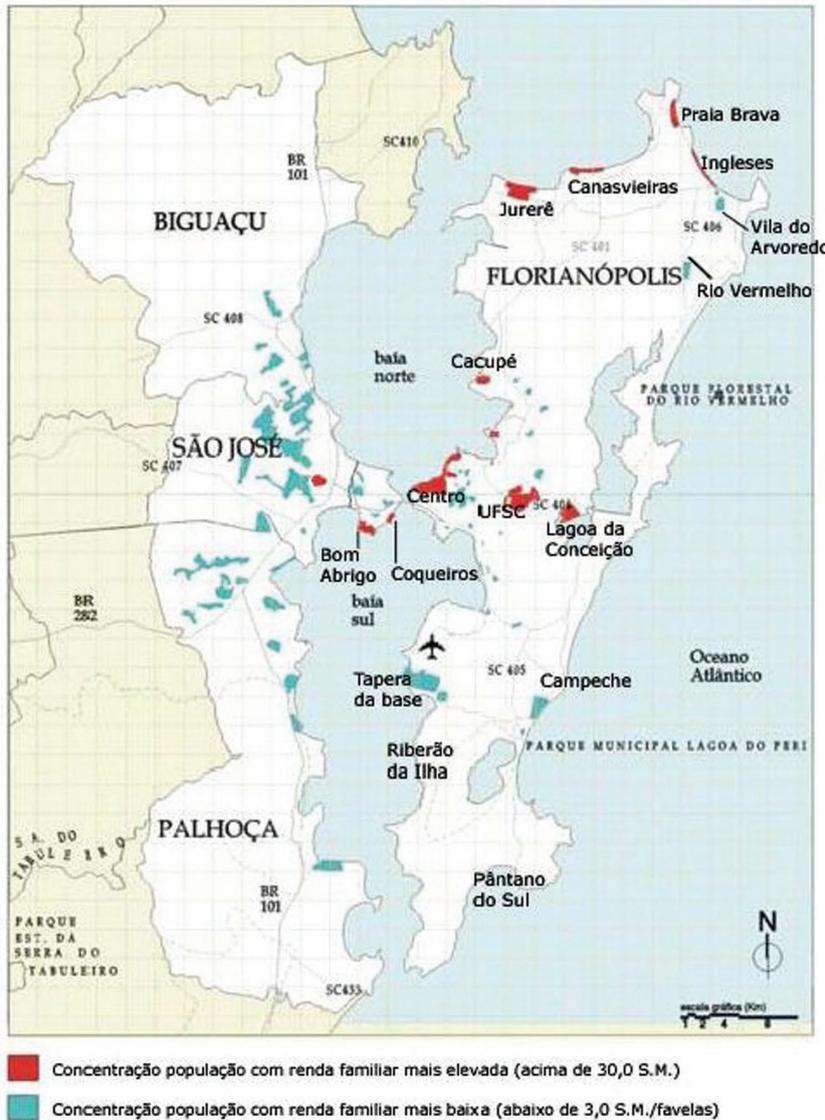
O que vemos na figura 1 é, portanto, a materialização da dinâmica apresentada pela autora. A área central de Florianópolis transformou-se, a partir da década de 1970, em um setor privilegiado aos olhos do capital imobiliário. Esta

dinâmica foi amplamente influenciada pela ação do poder público, que ao implantar a infraestrutura, os equipamentos e instituições públicas proporcionou condições excepcionais de rentabilidade aos promotores imobiliários:

A valorização imobiliária e o afluxo de capitais e os constantes investimentos públicos e privados nas áreas urbanas situadas no eixo privilegiado de Florianópolis espelham, sob o ponto de vista da classe dominante, o sucesso de seu projeto de auto-segregação espacial e a eficiência daquelas ações do Estado [...] este conjunto de investimentos, principalmente os de caráter viário, determinaram repercussões na área intraurbana favoráveis à ampliação dos processos segregativos e à transferência, desde meados da década de 90, de milhares de famílias de alta renda para Florianópolis (SUGAI, 2008).

Se as décadas de 60 e 70 marcam uma expansão urbana assentada em novos equipamentos e instituições públicas bem como na produção de áreas residenciais de médio e alto padrão nas áreas contíguas ao centro histórico, as décadas de 80 e 90 acusam o surgimento de um novo e importante fenômeno: a dinamização da atividade turística. O turismo e a valorização dos atributos naturais de Florianópolis modificaram as formas de atuação do capital imobiliário, que passou a concentrar a maior parte de seus interesses nas áreas balneárias da ilha de Santa Catarina. Nestes setores específicos foram implantadas áreas residenciais de luxo direcionadas a uma clientela seletiva de altíssimo poder aquisitivo. A rápida transformação dos balneários é o resultado de um processo claro de fragmentação da propriedade tradicional. Os moradores mais antigos venderam parcelas de suas glebas, antes usadas para plantio (valor de uso), que foram inseridas no mercado imobiliário, ganhando valor especulativo (valor de troca).

**Figura 2 : A distribuição espacial das famílias por extratos de renda.**



Fonte : (SUGAI, 2002)

A lógica inicial de apropriação das áreas de comunidades tradicionais não é única. Outras áreas “vazias” passaram a ser interessantes assim que o poder público gerou melhores condições de acesso. Praia Brava, Jurerê e Daniela, foram rapidamente transformadas em estações balneárias de alto padrão a partir do momento em que o capital imobiliário viu ali condições excepcionais de atuação em larga escala. A paisagem destas localidades foi

sumariamente transformada. Ao longo das últimas décadas, o capital imobiliário sustentado pela atividade turística, vem absorvendo violentamente os antigos espaços tradicionais de produção.

Sinteticamente, a incidência da elevação do preço da terra ocorre quase que simultaneamente à decadência das atividades econômicas tradicionais, implicando, via de regra, a transferência da posse da terra e a expulsão das áreas de

marinha de muitas famílias de agricultores e pescadores, em benefício das classes mais abastadas de Florianópolis e outros lugares (OURIQUES apud POZZO; VIDAL, 2010, p. 7).

Através de um breve passeio pelos balneários da ilha podemos compreender que o capital imobiliário atua de forma concentrada delimitando áreas de valorização e diferenciação no produto-habituação para atrair demanda. Surge daí, o importante papel da dinâmica imobiliária na estruturação do espaço, através investimentos capazes de deslocar a demanda e influenciar decisões, tanto públicas quanto privadas. Neste caminho, os condomínios horizontais tornam-se um produto especial aos olhos do capital imobiliário, o que pode ser auferido pela quantidade de projetos de condomínios residenciais horizontais aprovados na década de 80. Segundo estudos de GEBARA (2008), dos sessenta e oito projetos de condomínio aprovados neste período, 80% a estão localizados em áreas de interesse turístico.

Um dos exemplos mais bem elaborados das estratégias do capital imobiliário de delimitação de áreas extensas de valorização é o de Jurerê Internacional. Do ponto de vista político este empreendimento é também emblemático na explicitação da relação quase orgânica entre a economia imobiliária e a atuação do Estado. O que é hoje uma das zonas mais valorizadas da cidade era, até poucas décadas atrás, uma área de uso comum. A obra de CAMPOS (1991) traz um breve relato deste processo de transformação. Ali consta que as terras que abrangem as atuais localidades da Daniela, Praia do Forte, Jurerê Internacional e Jurerê eram áreas de uso comum para a criação de gado e a retirada de lenha pelos moradores da região. Esta grande gleba teria sido privatizada ao ser dada como moeda de troca ao Sr. Antônio Amaro pela desapropriação das terras próximas à cabeceira insular

“

*Jurerê Internacional é um exemplo de como o capital imobiliário atua de forma a rentabilizar seus investimentos através da maximização excepcional da renda diferencial II.*

”

da recém construída Ponte Hercílio Luz, que necessitava de espaço para a construção de suas vias de acesso.

Após alguns percalços, em 1935 a terra é finalmente adquirida pelo político local, o Sr. Aderbal Ramos da Silva que em 1957, já como ex-governador do Estado, cria a Imobiliária Jurerê. Existia naquele momento um plano diferenciado de desenvolvimento do lugar, ilustrado pelas palavras do renomado arquiteto Oscar Niemeyer, que declarava seu compromisso em desenvolver o projeto urbanístico do que seria o primeiro loteamento planejado da Capital:

Conhecendo a encantadora natureza de que é dotada a Ilha de Santa Catarina e as reais possibilidades de que dispõe o seu Estado para transformar-se em ponto de atração turística, foi efetivamente com prazer que comprometi os meus serviços com essa empresa. (NIE-MEYER, apud SOUZA, 2008, p. 34).

Neste momento a relação entre o capital imobiliário e poder público era praticamente indissociável. Os interesses particulares e públicos se fundiam tal como um todo orgânico, conforme nos apresenta Souza, 2008:

Aproveitando as redes políticas do PDS em todo o Estado e a capilaridade da Companhia Hoepcke, então a principal empresa privada do Estado, os títulos de seu novo empreendimento eram oferecidos aos partidários pelo interior do Estado. Segundo Aluísio Dobes, morador de Jurerê Internacional, que trabalhou em 1982 no lançamento das vendas de Jurerê Internacional, o doutor Aderbal: “mandou, para oferecer, para aqueles cabos eleitorais, o comerciante que o apoiava, o farmacêutico, o dono da venda”. Por vários motivos, muitos adquiriram títulos de propriedades que sequer chegaram a conhecer. É importante ressaltar este ponto: a situação transformava o PSD numa espécie de imobiliária. Numa Época em que as comunicações eram difíceis e não haviam artifícios mercadológicos consolidados para a comercialização de imóveis, a política misturava-se às ações empresariais: praticamente não havia distinção entre as duas atividades. Segundo Elisabete Tesser, que residia no oeste do estado “eles distribuíam no Oeste todo, pros caciques políticos, cada três cotas dava direito a um terreno” (SOUZA, 2008, p. 35).

Posteriormente, em 1978, o terreno é adquirido pelo grupo Habitasul, um grupo de origem gaúcha que atua tanto na área imobiliária como também no ramo industrial. Esta empresa foi responsável por trazer o conceito de “comunidade planejada” para Jurerê Internacional, um modelo de ocupação inspirado em visitas realizadas pelo presidente da companhia a cidades dos Estados Unidos, da costa espanhola e italiana.

O modelo de ocupação de Jurerê é, pois, diferente de tudo o que havia na cidade na década de 1980. Baseada na baixíssima densidade demográfica e nas moradias de alto padrão, o condomínio contou desde o início com uma gestão própria da água, da limpeza pública, do monitoramento da balneabilidade e segurança pública. Com o passar do tempo Jurerê Internacional transformou-se em uma grife que

agrega valor ao empreendimento e confere aos seus frequentadores e moradores uma marca de distinção econômica e social.

Jurerê Internacional é um exemplo de como o capital imobiliário atua de forma a rentabilizar seus investimentos através da maximização excepcional da renda diferencial II. Aqui a Habitasul obtém a maior parte do seu lucro a partir do “prestígio” e do estatuto social que o empreendimento adquiriu. A baixa densidade da área não resultou na diminuição da taxa de lucros na comercialização dos lotes: ela atuou como um atrativo, como um diferencial.

Além do poder publicitário a Habitasul lançou mão de outros instrumentos, e focou na construção de uma comunidade ideal, a partir do planejamento urbano a construção de um modelo de cidade idealizada e artificial.[...]o principal produto comercializado em Jurerê Internacional, segundo inclusive depoimentos de dois de seus diretores, Carlos Leite e Andrea Druck, não é o espaço, ou um lote, mas sim um conceito, portanto, trata-se de um produto subjetivo, que opera com elementos culturais contemporâneos que vêm afetando a conformação de cidades e relações sociais (SOUZA, 2008, p. 51).

Segundo HARVEY (2000), dinâmicas como estas são reflexos de uma ‘Disneyficação’ da cidade contemporânea. Estes grandes empreendimentos buscam oferecer um cenário irrealista, um espaço sem conflito, harmônico e limpo, onde a suposta felicidade está ancorada em um passado mítico criado e em construções feitas para entreter: “uma perpetuação do fetiche pela cultura da mercadoria”.

A partir da última década, com o relativo esgotamento dos terrenos disponíveis no norte da ilha, o capital imobiliário iniciou a procura por novas áreas. Segundo estudos de GEBARA (2008), no período de 2000 a 2007 os projetos de condomínios aprovados em Florianópolis saltaram de 36 a 137. Ao analisar a localização

destes empreendimentos, percebe-se uma distribuição generalizada por toda a ilha, em uma dinâmica diferente das décadas anteriores, mas seguindo uma lógica de valorização das áreas balneárias. Neste período recente surgem novas localidades que concentram um número importante de novos empreendimentos: Pântano do Sul, Campeche, Cachoeira do Bom Jesus e Cacupé, todas elas áreas balneárias.

No Campeche, por exemplo, temos uma reprodução da dinâmica ocorrida no norte da ilha. Mesmo que os recursos naturais da localidade não tenham se tornados mais sedutores nos últimos anos, a região passou a ser bastante atrativa aos olhos do mercado imobiliário após a conclusão da Via Expressa Sul. Os dados *GEBARA (2008)* dão conta de que no período de 2000 a 2007 foram aprovados 16 projetos na localidade, contra os 07 que haviam sido aprovados ao longo das décadas de 1980 e 1990.

Este processo generalizado de produção imobiliária está ancorado, pois, na formação de um capital “imobiliário-turístico” como modalidade que o capital imobiliário tem de explorar, seja com capital local ou externo, as características especiais que Florianópolis proporciona. Sua forma de atuação não envolve apenas a construção de condomínios residenciais, mas também de resorts (Costão do Santinho é um exemplo), campos de golfe, centros comerciais e hotéis de alto padrão.

A afirmação de *CORREA (2003)* de que os proprietários de terras bem localizadas, valorizadas por amenidades físicas, como o mar, lagoa, sol, sal, verde, etc., agem pressionando o Estado visando à instalação de infra-estrutura urbana, é confirmada pela análise crítica do processo de expansão urbana de Florianópolis, como vimos. Mas a proximidade entre ambos é também bastante clara quando observamos mais atentamente a lógica de

“**Entre outras acusações, estavam crimes contra a ordem tributária, falsificação de documento, uso de documento falso, formação de quadrilha, corrupção e tráfico de influência. Diversos empreendimentos imobiliários de grande porte da cidade foram citados nesta investigação.**”

produção/modificação das legislações urbanísticas e ambientais. O trabalho de *FAGUNDES (2009)* nos apresenta uma importante análise sobre as modificações impostas ao Plano Diretor de Florianópolis desde 1997. Ao todo foram encontradas noventa e seis alterações de zoneamento. A maior parte delas está inserida no que a autora define como “contexto político de favorecimentos corporativistas”

Em entrevista concedida para esta pesquisa, Acácio Garibaldi<sup>4</sup> relatou que muitas destas leis (de caráter menos restritivo) foram criadas para atender pedidos particulares e excusos, envolvendo interesses corporativos com troca de benefícios financeiro, material, ou político. Entre os maiores solicitantes da categoria foram encontrados os grandes empresários, construtores civis e comerciantes. Com o auxílio das entrevistas e saídas de campo foi possível constatar que tais alterações trouxeram prejuízos para a estrutura urbana da cidade: infra-estrutura, paisagística e entorno (*FAGUNDES, 2009, p. 01*).

Das 96 modificações, 70 (73%) são de caráter menos restritivo, ou seja, proporcionam condições para um maior aproveitamento da gleba, através do adensamento e da verticalização das construções. Além da quantidade, a pesquisa de *FAGUNDES (2009)* destaca também uma ligação entre estas modificações e operação Moeda Verde - deflagrada no mês de abril de 2007.

Esta operação resultou no indiciamento do atual prefeito Dário Berger (PMDB), de três ex-secretários da Prefeitura de Florianópolis, de ex-diretores e funcionários de órgãos ambientais estaduais e municipais, de dez empresários e de dois vereadores que foram responsáveis pela maior parte das modificações impostas ao Plano Diretor. Entre outras acusações, estavam crimes contra a ordem tributária, falsificação de documento, uso de documento falso, formação de quadrilha, corrupção e tráfico de influência. Diversos empreendimentos imobiliários de grande porte da cidade foram citados nesta investigação.

A operação Moeda Verde e a prisão de políticos e empresários conhecidos movimentou a cidade e provocou os mais diversos tipos de reação. O governador de Santa Catarina na época, Luiz Henrique da Silveira (PMDB), afirmou, por intermédio de nota de sua assessoria de comunicação, que a ação da Polícia Federal “*espanta investidores interessados em implantar projetos ou empreendimentos no Estado*”. O prefeito de Florianópolis, Dário Berger, afastou todos os sete servidores envolvidos e em entrevista coletiva culpou a administração anterior, da hoje deputada federal Ângela Amin, como a responsável pela emissão de licenças.

O inquérito da Polícia Federal, presidido pela delegada Julia Vergara, foi concluído em 15 de

<sup>4</sup> Vereador no período de 2001 a 2004 e presidente do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis no período de 1997 a 2000. Entrevista realizada em 17 de janeiro de 2008.

outubro de 2007 de onde seguiu para o Ministério Público Federal. Mesmo que as prisões de empresários, políticos e servidores públicos tenham sido decretadas com o objetivo de garantir as investigações, sem presumir culpa, a manifestação de determinados atores importantes, entre eles o Governador do Estado e o Prefeito Municipal, sugerem a existência de situações escusas entre o poder público e o capital imobiliário.

Em entrevista concedida à TVBV, que foi ao ar no dia 03 de abril de 2007, poucos meses antes da Operação Moeda Verde, o então governador do Estado exprime o seu ponto de vista em relação à legislação ambiental e as dificuldades que estas criam para a implantação de empreendimentos imobiliários em Florianópolis:

Eu acho que nós vamos ultrapassar este período negro, que não é possível que nós não possamos ter numa ilha como esta, maravilhosa, marinas para receber turistas estrangeiros de muito dinheiro, que venham gastar aqui e gerar emprego. Que nós não consigamos fazer um campo de golfe, meu Deus do céu. Em Marbella você viu (se referindo ao entrevistador, Vânio Bossle, que acompanhou a comitiva do Governador em viagem pela Europa) tem 50 campos de golfe e por isso aquela vila pobre de pescadores foi transformada em um dos maiores pólos bilionários de turismo (SILVEIRA, 2007).

No discurso do ex-governador podemos perceber a presença de um conteúdo ideológico forte ao unir três elementos como se estes formassem uma tríade virtuosa: turismo, geração de renda e desenvolvimento local. Diversos estudos apontam para o fato de que dinâmica econômica não significa melhoria das condições de vida - e de repartição igualitária dos benefícios - pois são condicionadas por formas diversas de inclusão e exclusão que as relações de poder na produção do espaço urbano implicam. A contradição no discurso do ex-governador é evidente quando

ele, um representante do poder público, exime-se da culpa em relação à incapacidade do Estado em garantir o acesso à moradia para a população de baixa renda, conforme rege a Constituição do país. Ele se coloca, sem acanhamento, ao lado dos interesses do empreendedor imobiliário:

Agora você me diz, a Favela do Siri ali, do lado do campo de golfe que não querem deixar o Fernando Marcondes fazer. Por que não se proíbe? A proliferação de favelas que, me permitam a expressão irada, joga cocô para a praia provocar doença nas nossas crianças. Por que não se atua nisso aí para se impedir? Por que não se atua nisso aí para se impedir? A favela pode poluir a praia, agora um Resort, um Hotel, um Campo de Golfe, para atrair turista e gerar emprego e renda, não pode (SILVEIRA, 2007).

Em outra passagem o ex-governador cita países e comunidades que deveriam servir de modelo para o desenvolvimento turístico de Florianópolis, incluindo o que ele chama de “países pobres da América Central”:

Meu deus do céu, eu vejo aqui a Ponta do Coral. A Ponta do Coral poderia ter um Caesar Park, poderia ter um hotel internacional seis estrelas. Tá embargado a quantos anos? Aquilo ali é um local privilegiado para ter um hotel com marinas. Eu vi agora na Bahia, um hotel que eles estão vendendo para milionários do mundo todo, um hotel não, um condomínio em que o cidadão sai do apartamento, pega o elevador e já entra no barco, entendeu? [...] hotel internacional daqueles que a gente vê em Hong-Kong, que a gente vê em Shangai, que a gente vê na Indonésia, que a gente vê na Tailândia, que a gente vê aqui nos países pobres da América Central, que a gente vê no Peru, que a gente vê no Equador (SILVEIRA, 2007).

Neste ponto a fala do ex-governador desvela, no nosso entendimento, algumas importantes intenções encobertas pelo discurso pacífico de geração de emprego e renda através da atividade turística. Seu discurso

contém uma compreensão de Estado enquanto instrumento político de legitimação das ações das classes hegemônicas. O Estado apresenta-se assim como um instrumento de atuação desigual e seletivo. Esta situação nos remete a MARX, que afirmava que o Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados.

A economia do turismo e a economia imobiliária não podem ser compreendidas como atividades virtuosas, pois elas carregam a essência das contradições presentes no modo de produção capitalista. Essa relativização é importante, sobretudo no contexto de Florianópolis, como bem aponta POZZO & VIDAL (2010). Na capital catarinense grande parte do capital imobiliário investido, setor que mais se beneficia da dinamização da atividade turística, é extra-local, gerando mais-valia que não permanece na cidade.

O impacto social do turismo depende, assim, do cruzamento de uma ampla quantidade de fatores. [...] Os efeitos problemáticos do desenvolvimento do turismo em pelo menos alguns países são bastante bem conhecidos. São resultados do número elevado de turistas e sua demanda sazonal de serviços, os efeitos sociais deletérios, que resultam, sobretudo da mão-de-obra disponível, da concentração geográfica dos visitantes, da falta de uma política coerente para o setor, das diferenças culturais entre hóspedes e hospedeiros, da exigência, por parte de muitos visitantes, de se fecharem em caras „bolhas ambientais (URRY apud SILVA; FERREIRA, 2011, p. 8).

As palavras do ex-governador Luis Henrique ilustram também a lógica dos recentes empreendimentos imobiliários de Florianópolis, que utilizam o marketing sobre a paisagem e direcionam investimentos na formatação de produtos para uma clientela externa e bastante seletiva. Este processo gera um profundo impacto sócio-espacial: novos atores

“*Ocorre, portanto, um alinhamento do capital financeiro ao capital imobiliário, o que tem produzido conseqüências importantes em vários centros turísticos do país, e Florianópolis não foge à regra.*”

e processos, novas tipologias construtivas, novos “hábitos”; a expulsão “branca” de moradores tradicionais; a gentrificação de certas áreas; o aumento do preço do solo urbano, o impacto na estrutura de emprego e renda, entre outros.

Não somente os consumidores dos produtos imobiliários são externos, os próprios capitalistas imobiliários são, muitas vezes, de outras regiões do país e do mundo. Esta estrutura é relativamente recente. Há alguns anos o cenário econômico internacional tem colocado o setor imobiliário como um dos mais atrativos ao capital financeiro. Ocorre, portanto, um alinhamento do capital financeiro ao capital imobiliário, o que tem produzido conseqüências importantes em vários centros turísticos do país, e Florianópolis não foge à regra. Aqui existe uma forte relação entre o capital imobiliário e as atividades do setor turístico, principalmente com a atração de investimentos estrangeiros no setor residencial. Além de alterar as lógicas e estratégias locais do mercado, este fenômeno engendra novas relações espaciais.

Tais fenômenos acirram a segregação espacial e exclusão social a partir de dois processos: (a) expulsão

“branca” dos moradores das áreas “de interesse turístico”, e a “periferização” desses aglomerados, onde a população de baixa renda busca sua nova moradia. b) rearranjo socioeconômico nesses “territórios do turismo” com a desestruturação da economia local baseada na pesca, no pequeno comércio e no artesanato e o surgimento de novas modalidades na oferta de emprego como o de prestador de serviço (mal remunerado e mal qualificado) aos novos moradores e às empresas administrativas dos resorts e condomínios fechados (SILVA; FERREIRA, 2011, p. 15).

Esta condição é bem exemplificada novamente pelas palavras do ex-governador Luis Henrique, que ao criticar as dificuldades impostas pelas legislações ambientais e pelo que ele chama de “burrocracia”, elucida as intencionalidades de seu discurso e a articulação dos grandes empreendimentos imobiliários de Florianópolis ao capital internacional:

Se privatizar amanhã a Ponta do Coral, os donos, que não sei quem é, poderão fazer um leilão internacional, por que as grandes cadeias vão se bater para fazer um empreendimento ali. [...] e eu vou dizer mais...eu vou dizer mais. Nós estamos em uma situação de perder o bonde da história. [...] Chegou, no início do meu primeiro governo, o presidente de uma grande cadeia americana. Queria fazer um empreendimento maior que Jurerê Internacional no sul da Ilha. Ele disse: Governador, o senhor consegue ultrapassar, o senhor consegue vencer, o senhor consegue revogar aquela norma do CONAMA que impede que meu hotel seja construído na beira do mar, que obriga que eu tenha que construí-lo à trezentos metros do mar? Eu disse: não consigo, não consigo (SILVEIRA, 2007).

Em suas publicidades, as empresas imobiliárias dão conta que investir em imóveis em Florianópolis é garantia de um retorno seguro e rentável. A valorização de imóveis na cidade tem sido de 15% ao ano, em média. Segundo dados do Sindicato

da Habitação SECOVI de Florianópolis, o preço do valor médio do metro quadrado na capital está em R\$ 2.615. Em algumas áreas como Jurerê Internacional e Beira Mar Norte o valor chega a ser multiplicado por seis (até R\$ 15.690,00 o m<sup>2</sup>). Estas áreas apresentam preços similares aos das áreas mais nobres do Rio de Janeiro. Copacabana, por exemplo, tem o preço do metro quadrado em torno de R\$ 12 mil de acordo com o Conselho Regional dos Corretores de Imóveis do Rio de Janeiro (CRECI).

Assim o capital imobiliário consegue encontrar em Florianópolis ótimas condições de rentabilidade, à semelhança do que ocorre em outros centros turísticos do país. Em Natal – RN, segundo estudos de SILVA & FERREIRA (2007), o setor de serviços ligado ao turismo tem possibilitado uma diversificação das opções de obtenção de lucro e de recuperação dos investimentos do setor imobiliário: venda, administração imobiliária, sinergia de atrativos com a infraestrutura turística, diminuição de custos, fidelização de clientes com alta renda, entre outras alternativas. Fenômeno semelhante ocorre na capital catarinense.

Assim, acreditamos que em Florianópolis a atual dinâmica imobiliária está assentada sobre cinco elementos principais: 1) no afluxo importante de capitais nacionais e internacionais dispostos a investir em novos produtos imobiliários baseados na seletividade e exclusividade; 2) na atuação incisiva por parte do poder público na criação de condições ótimas de atuação e lucratividade ao capital imobiliário; 3) na forte demanda de imóveis por parte de turistas nacionais ou estrangeiros de altíssimo poder aquisitivo, que procuram por novos produtos como flats, apartamentos a beira-mar, casas em condomínios, seja para investir, seja para consumir; 4) na disponibilidade de solo urbano bem localizado, acessível e que apresenta ótimos atrativos naturais e paisagísticos; e 5) de uma dinâmica

turística que estrutura um setor específico de equipamentos e serviços complementar ao capital imobiliário e que potencializa suas condições de acumulação.

## 5. Considerações finais

Se nós observamos a morfologia concreta da cidade, podemos compreender que a atividade do capital imobiliário em Florianópolis tem se desenvolvido segundo movimentos lógicos e sucessivos: é nos setores geográficos propícios à implantação de espaços de comércio, escritórios e moradias de luxo que ele é mais ativo, pois é neste tipo de organização que ocorre uma maximização de seus lucros. Neste sentido é menos difícil compreender o papel planejador acordado pelo capitalismo imobiliário, pois mais o capital especializado se desenvolve em grande escala, mais ele se concentra em mãos pouco numerosas, fazendo-se valer de ganhos extraordinários proporcionados pela exploração da renda da terra, sobretudo das rendas diferenciais I e II. A concentração e extensão do controle do capital imobiliário sobre o espaço urbano seguem a lógica de aumento das vantagens recíprocas e da maximização dos lucros.

Concretamente, é ao redor do centro da cidade, dos centros secundários, ao longo das vias de comunicação estruturantes, mas principalmente, nas áreas balneárias, que o capital imobiliário tem encontrado os lugares mais favoráveis para atuar e influenciar a estrutura urbana de Florianópolis em prol da rentabilidade de seus investimentos.

Podemos dizer que o boom imobiliário e a atual dinâmica de expansão urbana da capital catarinense estão mais intimamente ligados à capacidade de atrair capitais nacionais e estrangeiros - segundo a lógica da exploração de produtos imobiliários e turísticos - do que com o crescimento demográfico ou com o giro de capital da economia local.

Mesmo que a cidade sinta claramente a atuação das duas outras

lógicas apontadas por ABRAMO, 2007 - a lógica de Estado e a lógica da necessidade - é a lógica de mercado que tem comandado as ações no território da capital catarinense nas últimas décadas. Em Florianópolis, as condições geográficas e paisagísticas excepcionais unidas a um trabalho ideológico forte e às atitudes complacentes do poder público, têm possibilitado que o capitalismo imobiliário se desenvolva e garanta, em grande escala, as condições de sua própria rentabilidade e reprodução.

Este cenário nos faz questionar sobre os limites do planejamento urbano que se pratica. Um breve passeio pelas cidades brasileiras demonstra que após um século de debates sobre como planejar a cidade, depois de reiteradas tentativas de pôr idéias em prática, tem sido necessário retornar sempre as mesmas questões: Como intervir nas cidades? Como acompanhar suas mudanças? Como pensar e projetar o seu futuro? O planejamento urbano é capaz de enfrentar a "crise" vivida pelas cidades? Em suma, o que pode o planejamento urbano no contexto da cidade capitalista?

Para HARVEY (1980) uma das respostas possíveis a estas questões envolve necessariamente a compreensão da cidade e de urbanização enquanto espaço privilegiado de resistência ao capitalismo e campo de luta de classes contra os princípios desiguais de sua organização. De acordo com o pensador britânico a urbanização é muito importante para o sistema capitalista em termos de acúmulo de riqueza, e deve ser também importante para os atores sociais que buscam fórmulas alternativas ao capitalismo.

Neste contexto a participação social assume um lugar privilegiado. Se hoje não existe mais a pretensão de resolver os problemas da cidade através de instrumentos técnicos e de modelos ideais é por que se sabe que mais do que gerir coisas e objetos espaciais, gerir uma cidade significa gerir relações sociais. SOUZA (2007).

Hoje são poucas as políticas públicas urbanas que não se auto-intitulam "participativas". Assistimos a uma verdadeira profusão de instâncias e instrumentos de participação. A participação social é aspecto amplamente aceito, seja no imaginário técnico, no ambiente acadêmico, no meio político ou nas diversas esferas sociais.

A questão que surge com especial força é: como fazer com que a participação social institucionalizada torne-se um instrumento efetivo de democratização do planejamento, de explicitação das contradições presentes na cidade, de conformação de uma arena pública e acessível de discussão e de atuação política. Como articular a prática real de construção da cidade e sua lógica mercadológica, ao embate político em torno do direito à cidade (segundo a concepção trazida por Lefebvre, 1991)? As respostas têm sido pouco numerosas e convincentes.

Cabe afirmar, no entanto, que acreditamos que a prática atual não é a única possível. Autores, como CORAGGIO (1993) nos lembram que o "desenvolvimento local" para além da capital, deve conter princípios como a justiça social e condições crescentes de igualdade. Um desenvolvimento que leve em consideração não somente os aspectos econômicos, mas também componentes culturais e subjetivos como a afirmação da auto-estima dos habitantes, das comunidades, dos bairros; a legitimidade e a afirmação de entidades com identidade histórica.

Para o autor, o sentido de comunidade deve ser reforçado através de valores como solidariedade, tolerância e justiça, o que passa necessariamente pelo desenvolvimento de componentes políticos como: a transparência, a legitimidade e a responsabilidade dos representantes; e a participação direta, responsável e informada dos cidadãos nas grandes decisões coletivas e na gestão do público. Florianópolis - e o seu modelo de desenvolvimen - parecem estar muito distantes desta compreensão.

## Referências

- ABRAMO, Pedro. A cidade com-fusa: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 2, 2007b.
- CAMPOS, Nazareno J. de. **Terras comunais na Ilha de Santa atarina**. Sanata Cataria: Ed. da UFSC, 1991. 162p.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.1ª reimpressão**. São Paulo: paz e Terra, 2000. (v. 48).
- CORREA, Roberto L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo (SP): Atica, 2003. 94p.
- FAGUNDES, Júlia R. As mudanças de zoneamento urbano em Florianópolis: processos, atores e contradições. In: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, MONTEVIDEO, 12., , 2009. **Anais...** 2009. Disponível em: < [http://egal2009.easyplanners.info/area05/5198\\_Fagundes\\_Julia.doc](http://egal2009.easyplanners.info/area05/5198_Fagundes_Julia.doc)>. Acesso em: 13 dez. 2011.
- GEBARA, Marila Filártiga. **A difusão espacial dos condomínios residenciais horizontais fechados em Florianópolis - SC. Florianópolis**. UFSC, 2008. 1 v.,. Disponível em:< <http://www.tede.ufsc.br/teses/PARQ0094-D.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.
- HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- \_\_\_\_\_. **A Produção capitalista do espaço**. São Paulo, Anna Blume, 2005.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001a.
- LENZ, Maria Heloisa. A evolução do conceito de renda da terra no pensamento econômico: Ricardo, Malthus, Adam Smith e Marx. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA. 7., 2007, Aracajú-SE. **Anais...** Aracajú-SE, 2007.
- MARCON, Maria T. de R. **A metropolização de Florianópolis o papel do estado**. 2000. 319 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2000.
- NEUMANN, Clóvis; **O processo de intensificação urbana do centro de Florianópolis**. Florianópolis, 1998. 186 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 1998.
- OURIQUES, Helton R. Turismo, Meio Ambiente e Trabalho em Florianópolis, SC. **Caderno Virtual de Turismo**, v.7, n. 2, 2007.
- POZZO, Renata R., & VIDAL, Leandro M. A cidade contra a ilha: aspectos da urbanização contemporânea de Florianópolis. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 13., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://xiisimpurb2011.com.br/home>>. Acesso em: 11 dez 2011.
- ROSSETTO, C. R. **Adaptação Estratégica Organizacional: Um estudo multi-caso na indústria da construção civil** – Setor de edificações. 1998. Tese (Doutorado). - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 1998.
- SÁ, Kátia Fernanda Castro de. **O comportamento dos incorporadores imobiliários e os instrumentos de uso e ocupação do solo**. Florianópolis, 2005. 202 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2005.
- SANCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, p. 31-49, jun. 2001.
- SILVA, Alexsandro F. C.; FERREIRA, Angela L. de A. F. Dinâmica imobiliária e turismo: novas relações, novos riscos. **Cadernos Metrópole**, 18, 2º semestre de 2007;
- SILVA, Alexsandro F. C.; FERREIRA, Angela L. de A. F. **Para além do muro alto: “turismo imobiliário” e novas configurações sócio-espaciais na Região Metropolitana de Natal – RN, Brasil**. Disponível em: <<http://cchla.ufbrn.br/rmnatal/artigo/artigo11.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2012;
- SUGAI, Maria Ines. **Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis**. São Paulo, 2002. 2 v. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Os investimentos públicos na produção da segregação urbana**, 2008. Disponível em: <<http://nucleoplanodiretorufsc.blogspot.com/2008/05/artigo-sobre-segregao-em-florianopolis.html>>. Acesso em: 13 deze 2011.
- VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global Editora, 1986. Disponível em: <[www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html](http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html)>. Acesso em: 13 dez. 2011.
- WOLFF, Doris de Souza. **Avaliação de empreendimentos imobiliários a partir do ecodesign: estudo de caso - Jurerê Internacional**. Florianópolis, 2004. 102 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis - SC, 2004. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PEPS4130.pdf>> Acesso em: 12 jan. 2012.
- SILVEIRA Luiz Henrique. Entrevista concedida à Vanio Bossler. **TVBV**. 27 abr 2007. Disponível em: <<http://video.google.com/videoplay?docid=-8286208201407673708>> Acesso em: 12 jan. 2012.

# ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA REGIONAIS, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LEGITIMIDADE: NOTAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UM ESQUEMA DE REFERÊNCIA.

WILSON B. FIGUEIREDO FILHO<sup>1</sup>

## Resumo

As estruturas de governança são inovações institucionais que os atores regionais montam para enfrentar os desafios do desenvolvimento sustentável através da cooperação. No entanto, a cooperação não significa o fim dos conflitos, mas a alternância entre ambos em uma espécie de jogo cujo prêmio é a maior capacidade de influir nos rumos do desenvolvimento de dada região.

**Palavras chave:** Atores sociais. Jogo social. Instituições.

## Abstract

Governance structures are institutional innovations that regional actors assemble to face the challenges of sustainable development through cooperation. However, cooperation does not mean the end of conflict, but switching between both in a sort of game whose prize is the greatest ability to influence the course of development of a given region.

**Keywords:** Social actors. Social game. Institutions.

JEL - R11

## 1 Introdução

O presente trabalho<sup>2</sup> reflete um esforço inicial para a criação de um

esquema de referência que ajude a explicar o funcionamento das estruturas de governança no estado de São Paulo. Sua hipótese preliminar pode ser formulada nos seguintes termos: no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável regional, suspeito que os atores sociais que atuam dentro das estruturas de governança alternam cooperação e conflito em uma espécie de jogo cujo prêmio passageiro é o topo de uma hierarquia flexível que os habilita, por exemplo, a influenciar o encaminhamento das externalidades negativas.

As estruturas de governança – arranjos produtivos locais, consórcios intermunicipais, comitês de bacias hidrográficas, circuitos turísticos, câmaras setoriais – são inovações institucionais que os atores sociais (governos, partidos políticos, empresas, sindicatos, organizações não governamentais, organizações associativas, universidades, etc.) montam para enfrentar

os desafios do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável no âmbito regional, tais como o encaminhamento das externalidades negativas. Tal enfrentamento pressupõe a cooperação que, por sua vez, não implica na ausência de conflito, mas na coexistência de ambos em uma espécie de jogo entre atores que decidem em função de seu processo de formação, dos seus próprios interesses e das regras do jogo, as instituições.

Para examinar a questão posta, é necessário percorrer algumas etapas. Considerando esta introdução como a primeira etapa, a segunda consiste em examinar a mudança da ideia de desenvolvimento baseada na industrialização e nos fatores locais para o desenvolvimento sustentável. Tal mudança enfatiza o desenvolvimento regional e a necessidade de cooperação, relação que será desenvolvida na terceira etapa. A cooperação, por sua vez,

<sup>1</sup> Graduado em Economia (Unicamp). Mestre e Doutor em Geografia (UNESP – Rio Claro). Docente na área de Economia da Academia da Força Aérea (AFA) em Pirassununga, São Paulo. E-mail: wilson\_figueiredo@ig.com.br

<sup>2</sup> Ele é fruto da minha participação no grupo de pesquisa “Estruturas de governança e desenvolvimento territorial” sob a coordenação do Prof. Dr. Elson L. Pires do Departamento de Planejamento Regional – DEPLAN – da UNESP, campus Rio Claro.

não implica na ausência de conflito, mas na coexistência de ambos em uma espécie de jogo entre atores que defendem diferentes interesses. Está é a quarta etapa.

Na quinta etapa, procuro relacionar, a partir da ideia de jogo, como as inter-relações entre atores conformam um território, nem sempre contíguo ou com uma base física bem definida. Dentro deste território, os atores agem em função de seu processo de formação o que potencializa a ignorância de um ator sobre o curso de ação do outro. Na sexta etapa, pesquise a influência das instituições na decisão dos atores. Finalmente, o objetivo das considerações finais, a partir dos itens precedentes, é clarificar a hipótese bem como apontar um provável caminho para a continuação deste trabalho.

## 2 Desenvolvimento e desenvolvimento sustentável

O desenvolvimento pode ser descrito como um processo sequencial de mudanças que impacta a economia (desde a produção até a política econômica), levando a um aumento da renda per capita e modificando o modo de funcionamento da sociedade através do surgimento de novas necessidades e comportamentos. No entanto, este processo não resulta sempre no mesmo resultado porque envolve incerteza e risco (SOUZA, 2005).

Após o final da Segunda Guerra Mundial torna-se a opção preferencial de governos capitalistas ou comunistas para combater a pobreza via industrialização baseada na grande empresa de produção em massa. Desenvolvimento e industrialização, desse modo, estavam interligados. Tal processo conta com a participação decisiva dos Estados, mesmo naqueles classificados como liberais. A ação estatal foi fundamental para o período de prosperidade que caracterizou os trinta anos após 1945 (HOBSBAWN, 1995).

A crise do petróleo, caracterizada pelos aumentos de preços em 1973 e

1979, marca o início da crise fiscal e da aceleração inflacionária que perturbaria os países industrializados até o fim da década de 80. A alta dos preços do petróleo evidenciou a dependência excessiva dessa matéria prima e chamou atenção para as consequências sociais e ambientais do acelerado processo de desenvolvimento baseado na industrialização. As persistentes desigualdades sociais e econômicas, a poluição, o crescimento exagerado das cidades e as necessidades cada vez maiores de energia são apenas alguns exemplos.

Lentamente, o modelo de desenvolvimento fortemente incentivado pelo Estado e baseado na grande empresa fordista, na concentração gerencial, locacional e produtiva é revisto. Fica também cada vez mais evidente que do ângulo de vista ambiental, tal modelo compromete a capacidade do meio ambiente em fornecer os recursos naturais, assimilar os dejetos resultantes do processo industrial e prestar os serviços ambientais, ou seja, prover o suporte de vida e os atrativos ambientais (VAN HAUWERMEIREN, 1998).

Evitar ou minimizar a poluição e a exaustão dos recursos naturais renováveis ou não renováveis tornam-se preocupações mais evidentes a vários atores sociais e contribuem para a formação da ideia de desenvolvimento sustentável. No entanto, a sustentabilidade não diz respeito somente ao meio ambiente, há outros componentes embutidos, tais como a economia e a equidade.

Dasgupta (2008) utiliza o exemplo da extração de madeira para explicar as conexões entre ecologia, economia e a equidade. O governo de um país rico em florestas e bacias hidrográficas concede licenças de exploração para empresas privadas. A derrubada da mata para a exploração da madeira causa assoreamento dos rios afetando negativamente agricultores e pescadores. "Se a empresa não é obrigada a indenizar os que sofrem o dano, o custo privado da exploração é menor que o seu

custo real" (DASGUPTA, 2008, p. 133). Os economistas chamam de externalidades negativas as consequências do processo de produção ou do consumo de um bem ou serviço qualquer que causam dano à sociedade de maneira geral. Tais danos são pagos por todos e não somente pelos produtores ou consumidores do produto cuja produção e consumo causam o dano.

A noção de equidade faz emergir o problema da repartição entre os diversos segmentos sociais dos custos e dos benefícios decorrentes do funcionamento do sistema econômico. Para Müller (2001, p. 127) a questão se coloca da seguinte maneira: "quem vai controlar e financiar as externalidades negativas sobre o meio ambiente e como se pode considerá-lo como um bem público?". Voltando ao exemplo da extração da madeira, quem indenizará as pessoas que utilizam o rio como fonte de renda, como fornecedor de água ou como lazer? Indo mais além, a indenização é paga, mas agricultores e pescadores não podem mais trabalhar na área, como serão realocados? Quem pagará pelo tratamento da água para consumo de uma cidade que esteja rio abaixo?

Tais questões exemplificam a complexidade dos problemas que são expostos pela ideia da sustentabilidade, bem como expõem as alterações nos limites dos conflitos entre o público e o privado, ou seja, a melhor decisão privada pode resultar em externalidades negativas que serão pagas pelo conjunto da sociedade, que procura maneiras de ressarcimento, minimização ou neutralização destes custos através da imposição de leis contra a poluição ou da proibição de certas atividades que, por sua vez, impactam as decisões privadas.

As externalidades negativas borram as fronteiras entre o público e o privado e expõem os limites do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização em massa. Os mais diversos atores sociais com diferentes

interesses tateiam novos caminhos para gerar emprego e renda e, ao mesmo tempo, procuram influenciar as ações dos demais atores. É possível supor que a variedade de interesses leve a um aumento do desejo de participação no processo de decisão que envolva o desenvolvimento, uma vez que cada ator social lutará para amenizar as externalidades negativas que contrariem seus interesses, enquanto que outros lutarão para preservar o modelo existente ou para impor a maior parte dos custos econômicos e políticos de seu enfrentamento sobre os demais atores.

O resultado é um aumento da complexidade das inter-relações sociais que leva à redefinição do papel do Estado nos processos de desenvolvimento. Apesar da existência de um hiato temporal, a maior parte dos países capitalistas, principalmente no ocidente, recorreu a processos de descentralização e regionalização para fazer frente ao novo cenário.

Não foi diferente no Brasil. De maneira geral, a ideia básica que norteou os governos brasileiros a partir da década de 1950 era que a industrialização traria o desenvolvimento econômico e social. O início da década de 70, que iria ficar conhecido como o período do milagre brasileiro, é caracterizado pelo crescimento da economia nacional na contramão das economias mais avançadas do mundo. Só sofreríamos as consequências dos choques nos preços do petróleo no início da década de 80. Inflação alta, moratória, recessão e a abertura política tornaram o Estado brasileiro menos apto às tarefas do desenvolvimento baseado na industrialização.

O fim do período militar e a Constituição de 1988 impulsionam as ideias de participação e descentralização econômica e política. Por outro lado, a crescente preocupação com as consequências ambientais do desenvolvimento via industrialização e a percepção de que não há um padrão de desenvolvimento único tornam cada vez mais frequentes a noção de sustentabilidade para

os mais variados atores sociais que atuam em âmbito regional.

### **3 Desenvolvimento regional sustentável, cooperação e estruturas de governança**

Tradicionalmente, o planejamento das políticas públicas relativas ao desenvolvimento regional busca influenciar as decisões de localização tendo como parâmetros dois aspectos. O primeiro deles é o político, que diz respeito aos objetivos, meios e avaliação. O segundo envolve a técnica, ou seja, a coleta de informação, análise, programação e operação (PERLOFF, 1977).

O aspecto político pode privilegiar dois tipos de desenvolvimento. No desenvolvimento vertical, localidades privilegiadas com recursos são aquelas que apresentam aglomerações industriais, de infraestrutura e populacional. Já o desenvolvimento horizontal se caracteriza pela construção de centros regionais de maneira a ampliar o processo econômico através da implantação de uma indústria ou grupo de indústrias que atrairão outras atividades econômicas para determinada região. Os aspectos técnicos subsidiam a decisão sobre o tipo de desenvolvimento mais adequado a dada região, bem como estabelecem os parâmetros para o funcionamento e avaliação das ações implantadas (PERLOFF, 1977).

No Brasil tal modelo era caracterizado pela forte atuação do Estado que agia para reduzir as desigualdades regionais. A persistência destas desigualdades bem como a emergência do paradigma da sustentabilidade fornecem indícios de que a industrialização baseada na ação estatal e na grande empresa de produção em massa por si só não traria o desenvolvimento.

Os resultados são a descentralização das políticas públicas relativas ao desenvolvimento e a ideia de que cada região tem uma vocação e uma maneira particular de contribuir e participar dos fluxos econômicos. No entanto, algumas regiões colhem

êxitos na gestão dos serviços públicos e das políticas de desenvolvimento, enquanto que outras demonstram baixa capacidade no desempenho das mesmas tarefas.

Para Boisier (1996), a explicação para o sucesso ou fracasso se deve à capacidade de acompanhar as mudanças macroeconômicas, tecnológicas e organizacionais de maneira a manter a atratividade da cidade ou região em relação aos fluxos econômicos. Admitindo que um dos parâmetros que influencie tal capacidade de adaptação esteja ligado ao enfrentamento eficiente das externalidades negativas, é plausível supor que um aumento da poluição e da iniquidade no futuro comprometerá aquela capacidade.

Se os diversos atores que atuam na região cooperam para estabelecer mecanismos de controle eficientes sobre as decisões privadas que causam as externalidades negativas, então o enfrentamento das suas consequências é mais eficiente, tornando a região mais atrativa para os fluxos econômicos e com maior capacidade de adaptação às mudanças macroeconômicas, organizacionais e tecnológicas. A maior participação no processo de decisão que envolve o desenvolvimento sustentável regional é indício da contenção dos danos causados pelas externalidades negativas.

Por isso, no que se refere ao desenvolvimento sustentável regional, a maior eficácia está associada à capacidade de cooperação dos atores sociais que atuam em determinados municípios ou regiões, estabelecendo novas dinâmicas regionais e diversas ordenações sociais. Neste sentido, Benko e Pecqueur (2001) afirmam que a densidade das relações entre atores locais pode desempenhar um papel determinante na competitividade de certas atividades e serviços.

De acordo com Tapia (2005), a multiplicidade de atores impõe a necessidade de coordenação das ações para facilitar a construção de competências regionais específicas através

da aquisição de conhecimentos e de como utilizá-los para a produção de bens, serviços ou mesmo mais conhecimento. Significa dizer que uma melhor inserção do município e seu entorno no mercado não implica na liberdade de atuação dos seus mecanismos. A inserção construída exige a mediação entre os atores, inclusive o ator governo, com o mercado.

Segundo Fligstein (2007, p. 62), induzir a cooperação é uma habilidade social [crucial para a construção de ordens sociais locais]. Os atores com tais habilidades criam campos a partir de práticas sociais preexistentes que, por sua vez, geram certa estabilidade e atraem os demais atores. Forma-se uma hierarquia não rígida entre atores mais poderosos e menos poderosos e os primeiros estabelecem as normas gerais para a decisão e a ação.

Cooperação e coordenação entre atores que atuam regionalmente são requisitos importantes para o enfrentamento eficaz da variedade e da complexidade das tarefas envolvidas na busca pelo desenvolvimento sustentável. Cooperação e coordenação não significam a ausência de conflitos, mas, pelo contrário, a coexistência entre ambos.

Há pelos menos três abordagens teóricas que explicam a existência de mecanismos que facilitam a cooperação e o controle de conflitos entre atores sociais que, genericamente, são designadas como estruturas de governança. Segundo Williamson (1985), originalmente o termo estruturas de governança surgiu para explicar a necessidade de coordenação entre agentes econômicos com o objetivo de reduzir os custos de transação que derivam do oportunismo e da racionalidade limitada que são inerentes ao comportamento humano. Estas estruturas reduzem tais comportamentos ao facilitar o controle das condutas dos agentes e ao permitir a adaptação a novas situações.

Já para Benko (1996), representante da teoria da regulação, grosso

modo, as estruturas de governança surgem para facilitar a coordenação e as decisões entre redes cada vez maiores e mais complexas de fornecedores, de fábricas e de compradores que se organizam hierarquicamente de várias maneiras, tais como subcontratações e parcerias.

Para Dalabrida (2007), o termo em questão designa o processo de decisão relativo ao desenvolvimento no qual o Estado perde seu papel central. Neste sentido, as estruturas de governança [antecipam e ultrapassam o governo] e fornecem indícios da crescente importância da sociedade civil como fonte de poder e legitimidade para as ações relativas ao desenvolvimento regional, ao favorecer e incentivar a descentralização e a negociação entre os diversos atores sociais.

Em comum, as três abordagens supõem que a cooperação é uma necessidade que deriva dos diferentes interesses, pontos de vista e objetivos que o relacionamento entre atores sociais evidencia. A cooperação facilita a convivência e gera um adensamento das relações sociais que, por sua vez, facilita e incentiva a cooperação. Outro fator a considerar, no que diz respeito ao desenvolvimento regional sustentável, é que a cooperação torna-se parte importante da ação dos diversos atores, pois sozinhos têm pouca chance de influir nos rumos do desenvolvimento regional.

Para Pires et al. (2010), grosso modo, arranjos produtivos locais, consórcios intermunicipais, comitês de bacias hidrográficas, circuitos turísticos, câmaras setoriais são estruturas de governança, pois estimulam a coordenação e a cooperação entre atores regionais. Podem ser classificadas como estruturas de âmbito privado, público ou misto. Por exemplo, nos comitês de bacias hidrográficas, prevalece a governança pública, enquanto que nos arranjos produtivos locais (APL) prevalece a do tipo misto ou privado. Cada um dos tipos levará a um determinado modo de cooperação e conflito.

## 4 Estruturas de governança como um jogo

Supondo que as relações entre atores dentro das estruturas de governança alternem conflito e cooperação nas mais diversas situações, então tais relações podem ser descritas como um jogo. A interação entre atores vista como um jogo envolve a noção de que pensamento e ação são voltados para um objetivo, que acontecem dentro de certo contexto e que obedecem a determinadas regras.

Diversos autores recorreram à analogia do jogo para explicar a relação entre atores. Cito brevemente três deles. Preocupado com a eficácia da ação governamental na América Latina, Matus (1996) descreve a relação entre atores sociais que cooperam e competem simultaneamente para atingir seus objetivos como um jogo, o jogo social. Nele, os atores lançam mão de seus recursos econômicos, cognitivos, políticos e gerenciais para acumular mais recursos, tornando-os mais fortes que os demais atores e mais próximos do próprio objetivo.

Utilizando os termos propostos por Matus (1996), os atores lançam mão de sua capacidade de governo que é função da posse de recursos cognitivos, econômicos, gerenciais ou políticos para manter ou expandir sua governabilidade, ou seja, aumentar o controle sobre aqueles recursos para implantar seu plano de governo de tal maneira que os demais atores não consigam impedir o acúmulo daqueles recursos e a implantação do plano. Porém, pensamento, decisão e a ação dos atores são constrangidos por um sistema de regras, o que não impede alguns atores, em alguns momentos, de infringi-lo.

Aron (1986) também utiliza a analogia do jogo esportivo, mais especificamente o futebol, para analisar as relações entre países. O jogo em questão envolve um conjunto de regras que estabelece o número de jogadores, o objetivo, o permitido e o não permitido e o juiz que julga as ações dos demais participantes.

O jogo comporta duas situações. Inicialmente, todos os envolvidos conhecem as regras. Iniciado o jogo, os jogadores enfrentarão situações caracterizadas pela incerteza que decorre da interação entre jogadores, técnicos, árbitros e torcidas.

As relações entre países podem ser descritas nos mesmos termos, excetuando-se o sistema de regras aceitos por todos e o objetivo simples e comum todos. Um complicador adicional é a análise parcial do jogo pelos jogadores, uma vez que eles o analisam a partir de sua própria posição. Isto contribui para a incerteza já que dado jogador pode não perceber as intenções dos demais e os fatos ou tendências do jogo, comprometendo a análise da sua própria situação (ARON, 1986).

Penso que o terceiro autor, Pozzi (1983), fornece a analogia mais adequada para explicar a interação entre atores dentro das estruturas de governança. Para o autor em questão, os jogos de guerra e os esportes captam as características sociais básicas de uma sociedade. Referindo-se aos jogos de guerra em tabuleiros, ele estuda a evolução do pensamento estratégico prussiano e da sociedade que o criou. Inicialmente, os jogos refletem a estratégia do ponto de vista lógico com forte viés matemático e, generalizando, refletem as características básicas daquela sociedade, tais como ordem e disciplina. Quando o antigo regime chega ao fim e as revoluções burguesas tornam incertas as relações sociais até então estáveis, os jogos de guerra passam a retratar a incerteza e o acaso através do dado.

De acordo com Pozzi (1983, p. 46), os jogos de guerra mudam para abarcar as novas relações sociais e estabelecem «o quadro nu da construção social» que pode ser representado ou apreendido a partir de quatro aspectos. O primeiro deles, a situação, representa o evento que mobiliza o jogo «em torno de um paradigma hipotético (se/então)» (POZZI, 1983, p. 47) e motiva os jogadores a utilizarem os seus meios para determinado fim.

A situação estabelece que o jogador joga para ganhar o jogo, portanto calcula suas ações orientado racionalmente para o fim estabelecido, o que não significa a certeza do acerto. Nas estruturas de governança, cada ator é movido pela sua própria ideia de desenvolvimento sustentável que é função dos seus interesses e da sua situação dentro do jogo. Por isso, uma organização não governamental, uma prefeitura e uma empresa apresentarão divergências sobre o que é e como alcançar o desenvolvimento.

O segundo aspecto é o espaço do jogo representado pelo mapa ou tabuleiro. Apesar de irreal e claramente definível, apresenta uma dimensão «misteriosa e singular: a vitória total é impensável» (POZZI, 1983, p. 47), ou seja, o jogador não consegue ocupar todos os espaços a não ser incorrendo em custos, em termos de recursos e peças, cada vez mais elevados, tornando, de maneira contraditória, o espaço do jogo infinito e imensurável. No caso das estruturas de governança, o espaço do jogo é o território construído através das relações entre os atores, que também não conseguem ocupar todos os espaços dado a existência de diferentes objetivos e interesses. Neste caso, a vitória total, isto é, a situação na qual um ator qualquer consiga sobrepujar todos os demais e implantar sua visão de desenvolvimento sustentável é muito difícil de ocorrer.

O terceiro aspecto é dado pelo relógio que marca o tempo de jogo. Não é o tempo humano que flui ao sabor das circunstâncias, algumas vezes mais rápido e, em outras, mais devagar influenciado pelos prazos, metas ou ócio. No entanto, conforme o fim do jogo se aproxima e a pressão pela vitória aumenta, o tempo adquire a característica humana de valorizar o que se esgota ou o que se torna cada vez mais raro (POZZI, 1983). O tempo, no caso das estruturas de governança, é dado pelos prazos e metas estipulados pelos próprios atores para enfrentar as externalidades negativas. Um produtor

rural que deve abandonar queimada como método de colheita de cana de açúcar irá agir para que este prazo seja o maior possível, enquanto que uma organização não governamental voltada para a proteção do meio ambiente irá agir para que o prazo seja reduzindo ao mínimo possível.

Ainda se referindo aos jogos de guerra, Pozzi (1983) diz que o dado representa o quarto aspecto e simboliza a incerteza e a irracionalidade que compõe as relações entre os jogadores que, mesmo assim e apesar delas, continuam a perseguir suas respectivas metas. A incerteza é fruto da ignorância de um ator sobre o curso de ação de outro ator, enquanto que a irracionalidade surge quando um ator age de maneira contrária ao seu interesse básico dentro do jogo. No caso das estruturas de governança, as diferentes percepções sobre o desenvolvimento sustentável, a desconfiança sobre as intenções dos demais atores e a racionalidade limitada contribuem para a permanência da incerteza.

As três abordagens brevemente expostas têm em comum a ideia do jogador com um objetivo e que age para alcançá-lo. O jogador pode ser chamado de ator porque representa e defende determinados valores e interesses de certos segmentos sociais e o faz lançando mão de estratégias que podem induzir ao erro ou ao engano os demais atores. Vale dizer, como posto por North (1993), que o objetivo do ator é vencer o jogo mesmo que tenha que burlar as regras ou recorrer à dissimulação.

Relembrando Pires et al. (2010), não há uma única modalidade de governança e cada uma reflete um tipo de cooperação e conflito. Em comum, as estruturas de governança «territorializam» seus espaços a partir das ações dos atores, isto é, elas extrapolam as fronteiras e os limites políticos administrativos que separam e distinguem regiões e municípios. Conformam um território na medida em que os atores atuam e se relacionam entre si a partir delas.

## 5 Território e atores

Tradicionalmente, o território é um espaço criado a partir de relações de poder. Sua escala pode variar desde alguns quarteirões controlados por uma gangue até uma organização de Estados, como a União Europeia (SOUZA, 2003). Neste sentido, as relações entre atores dentro de uma estrutura de governança também conformam territórios.

Para Boisier (1996), existem três tipos de território. O natural é representado pelas áreas não incorporadas ao sistema sócioeconômico. Os equipados dizem respeito às áreas com infraestrutura econômica básica. Já os territórios organizados dizem respeito à existência de infraestrutura básica mais relações sociais e econômicas. Considerando o conceito básico mais as definições propostas por Boisier (1996), é possível supor que é a atuação ou a não atuação dos atores que caracteriza e formata o território.

Neste mesmo sentido, Souza (2003, p. 86) estabelece que o território é formado por “um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que define, ao mesmo tempo, um limite e uma alteridade...”. Os termos *campo de força* e *relações sociais* são indícios da existência de vários atores que exprimem diferentes graus de governabilidade, ou seja, diferentes capacidades de agir. Então, o campo de força e as relações sociais são circunscritas dentro de fronteiras delimitadas pela capacidade e o alcance da ação dos atores que o constituíram. No caso das estruturas de governança, as fronteiras são delimitadas pela adesão dos atores a tais estruturas. Aderem porque sozinhos não têm capacidade de implantar a sua visão de desenvolvimento.

De acordo com Matus (1996), os atores sociais (prefeituras, câmaras municipais, sindicatos, ONGs, associações de bairro, associações comerciais, partidos políticos, empresas, sindicatos, etc.) podem agir porque controlam determinados recursos (políticos, gerenciais, cognitivos

ou econômicos) ou porque expressam o desejo de mudança através da ação como, por exemplo, uma associação de bairro que luta para preservar a sua própria história ou conseguir alguma melhoria do/ou para o bairro. Os atores planejam, governam e agem dentro de “uma rede de governos circunscritos a domínios específicos” (MATUS, 1996, p. 50), ou seja, dentro de um território formado e conformado pelas suas próprias ações.

A capacidade de agir é a característica que distingue os atores e pode ser explicada a partir do processo de formação do ator e da sua governabilidade, ou seja, do grau de controle sobre o problema ou assunto que lhe interessa. Em minha dissertação de Mestrado (FIGUEIREDO, 2001), procuro os parâmetros da ação do ator a partir do seu processo de formação. Basicamente, a formação do ator se dá por três caminhos básicos. O primeiro tipo de ator é aquele que se forma dentro da sociedade civil a partir do desejo de autonomia e liberdade. Procuram mudar a própria maneira de ser da sociedade e, por isso, não demandam bens, serviços, cargos públicos ou participação política tradicional. Este tipo de ator é caracterizado como um movimento social utópico. Sua governabilidade é função da sua capacidade de mobilização social em torno da sua proposta.

O segundo tipo de ator é aquele que se forma através da defesa de interesses específicos de certos grupos sociais. Sua atuação acontece através de movimentos ideológicos. Sua prioridade básica é preservar seus interesses e, para tanto, podem adotar diferentes atitudes nas suas relações com os demais atores. Geralmente, sua governabilidade é baseada no controle de recursos econômicos e políticos.

O terceiro tipo de ator é aquele que se forma ligado diretamente ao aparelho do Estado. Demandam basicamente recursos econômicos e poder político. Governos em suas

três esferas, sindicatos e empresas são atores característicos desse tipo. Sua governabilidade é baseada no controle do acesso aos recursos econômicos e políticos do Estado.

Em função do seu processo de formação, cada ator ocupa determinados espaços dentro do “território organizado”, com objetivos e estratégia de ação que são específicos e que o leva a fazer suposições sobre as ações dos demais atores sem saber realmente qual é ou será o curso de ação escolhido por eles. O resultado é a incerteza já que um ator não sabe o que o outro pode ou vai fazer de fato.

De acordo com Lessa (1998) quanto mais um ator procura conhecer a realidade na qual está inserido e os possíveis cursos de ação dos demais atores com os quais interage mais informação ele produz e, contraditoriamente, acentua ainda mais incerteza já que mais informação foi produzida e sua capacidade cognitiva permanece constante ou aumenta lentamente.

Também cabe destacar o papel da retórica, ou seja, como os atores trabalham as informações que recebem para angariar simpatizantes ou anular opositores. Tomando a economia como referência, Gala (2003) diz que a retórica é fundamental para entender o embate entre as diferenças correntes do pensamento econômico, bem como a sua modificação ao longo do tempo. O desenvolvimento e a aceitação de uma nova teoria e o seu embate com as teorias vigentes envolvem a comunicação e a retórica para fins de convencimento. Ressalta, no entanto, que isto não significa necessariamente que a retórica é benéfica para o desenvolvimento da teoria econômica. Há pesquisadores que pensam a retórica como instrumento de refinamento teórico através do debate de ideias, desde que sejam seguidas certas regras; como há aqueles que sustentam que a retórica é um recurso que falseia o conhecimento teórico, uma vez que uma falha ou deficiência podem ser mascaradas por uma retórica eficiente.

Do mesmo modo, as estruturas de governança permitem que os atores sociais expressem suas convicções e tentem convencer ou atrair simpatizantes para as suas propostas. Neste caso, há um elemento de retórica na interação entre os atores e, parafraseando Gala (2003), isto não significa necessariamente que a melhor ideia sobre desenvolvimento sustentável seja aquela defendida pelo ator com melhores habilidades retóricas.

## 6 Instituições como regras do jogo e legitimidade<sup>3</sup>

As instituições são as regras do jogo. Estabelecem o permitido e o não permitido dentro do espaço do jogo social. São esquemas de referências que os atores utilizam para pensar suas ações e as prováveis ações dos outros jogadores. São estruturas formais, codificadas juridicamente, ou informais, ritualizadas nos costumes, que moldam a interação política, social ou econômica entre os atores. Fornecem as regras para a criação de mais regras.

Assim, as estruturas de governança foram criadas a partir de uma base institucional pré-existente, formais, codificadas juridicamente, ou informais, ritualizadas nos costumes, que moldam a interação política, social ou econômica entre os atores. Recorrendo a North (1993, p 15) mais uma vez, vale observar a diferença entre aquelas e estas: “el propósito de las reglas es definir la forma que o juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego ...”.

Com efeito, a subjetividade dos atores, cujos comportamentos não podem ser totalmente previstos, a situação de cada um deles dentro do jogo e a massa de informações que devem considerar no momento da decisão levam os jogadores a uma situação de racionalidade limitada, que torna necessário algum mecanismo que os ajude a lidar com estas variáveis (NORTH, 1993).

No entanto, o autor em questão alerta que as instituições, como

reguladoras das ações dos atores, podem ser inadequadas ou ineficientes em virtude da complexidade dos problemas que enfrentam e do meio em que atuam. Assim, não há como estabelecer de maneira completa todos os componentes da decisão o que, paradoxalmente, leva à necessidade de diminuir a incerteza através das instituições, mesmo quando são ineficientes ou inadequadas.

Além de inadequadas ou ineficientes, as instituições mudam com o passar do tempo. Para Buckley (1971, p. 37) as sociedades atuais funcionam de maneira a elaborar e modificar suas estruturas e, portanto, “*mudam continuamente suas estruturas como adaptação às condições internas ou externas*”. A variação daquelas condições leva a um nível mais complexo as estruturas e a própria sociedade, que pode ser descrita como um sistema morfogênico, isto é, criador de estruturas que organiza seu funcionamento através de regras mais ou menos gerais que, no entanto, não especificam detalhadamente a operação daquele sistema. Neste sentido, as estruturas de governança representam uma resposta às variações ambientais.

Buckley (1971) acha o termo instituição impróprio para designar um conjunto de regras estáveis que orienta pensamento e a ação dos atores e estabelece o possível dentro do jogo. As instituições só funcionam como estabilizadores das expectativas quando são legítimas. Uma instituição legítima não significa que seja, necessariamente, legal. Por este motivo as aberrações sociais, tais como o crime ou corrupção, são tão difíceis de serem erradicadas. Tais comportamentos

*São institucionalizados, isto é, envolvem redes interpessoais, complexas, organizadas, de expectativas, comunicação, interesses e crenças encerradas*

*na mesma matriz sócio-cultural que encerra as estruturas legitimadas.* (BUCKLEY, 1971, p. 233)

Para Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986), a legitimidade pode ter um significado genérico no sentido de justiça ou racionalidade. Este termo também pode ter significado político – neste caso, no sentido específico – que se relaciona com o Estado. Neste último, legitimidade assume o sentido de adesão, ou seja, o consenso manifestado de livre e espontânea vontade. Há vários tipos de consenso e que quanto mais perto do consenso manifestado livremente, mais perto da situação ideal o Estado se encontra. Pela mesma linha de raciocínio, uma instituição legítima significa que há uma adesão voluntária dos atores a esta instituição.

As instituições não nascem legítimas. Para Douglas (1998), elas são convenções que surgem a partir de um interesse comum que demanda coordenação “para que todos façam o que a convenção determina” e, neste sentido, uma convenção sempre se autopolicia. Entretanto, as convenções podem ser violadas.

*Queremos que existam convenções sobre como os pedestres devem atravessar a rua, mas nós mesmos as violaremos se pudermos fazê-lo impunemente. Um número de pedestres suficiente para criar uma massa crítica atravessará a rua e fará os carros parar, desafiando os sinais de trânsito. As condições para que surjam convenções estáveis são muito mais estritas do que pode parecer* (DOUGLAS, 1998, p. 56).

Dentre estas condições, Douglas (1998) destaca que uma instituição ou convenção se torna legítima quando existe “*uma convenção cognitiva paralela que lhe dê apoio*” (p. 56). A imagem que formo da explicação da autora em questão é a seguinte: determinada instituição surge a partir de

<sup>3</sup> Este item é baseado no capítulo 1 da minha tese de doutorado intitulada *Jogo social, democratização e planejamento Reflexões acerca dos Planos Piracicaba 2010 e IPPLAP, e da LRF.*

um interesse comum. Inicialmente sua legitimidade e sua capacidade de estabilizar as expectativas dos indivíduos são baixas. Com o passar do tempo, há um acúmulo de informações que vão sendo apreendidas, de forma que esta *«experiência passada é acumulada nas regras de uma instituição, de tal modo a agir como um guia daquilo que se deve esperar do futuro»* (DOUGLAS, 1998, p. 57).

Neste processo, as instituições vão lentamente organizando as informações e tornando-se legítimas. Quanto mais informações acumulam e organizam, maior a sua capacidade de contenção das incertezas, ou seja, neste caso, a instituição desempenha a visão cognitiva. Valendo-se da base institucional, o ator imagina qual das ações pretendidas terá a melhor relação custo-benefício para o seu objetivo. Neste caso, estamos diante da visão transacional. As instituições, então, ajudam um dado ator a decidir ao conciliar o controle da incerteza ao controle da relação custo-benefício, envolvida em uma determinada ação (DOUGLAS, 1998).

Por exemplo, como convivem dois atores que defendem objetivos conflitantes, tais como a proteção ao meio ambiente e a defesa dos organismos geneticamente alterados? Dificilmente entram em acordo, porque um é *«surdo»* em relação aos argumentos do outro. Tanto a preservação da natureza quanto o aumento da produção de alimentos são objetivos legítimos.

Ambos os atores recorrem às instituições para buscar um meio de conviver ou jogar com o outro sem, contudo, *«escutar»* o que o outro argumenta. Por exemplo, o ator que defende o meio ambiente o faz porque existe uma base institucional que ordena comportamentos, ações e ideias a respeito deste assunto, a qual o ator recorre para explicar o porquê de agir ou pensar deste ou daquele modo. Neste caso, as instituições desempenham a visão cognitiva, ou seja, conservam a incerteza em níveis toleráveis. Por outro lado, a

base institucional também fornece os parâmetros para que dado ator faça algum tipo de cálculo para estimar a comparação entre o custo de implantar certa ação e o benefício que ela trará (DOUGLAS, 1998).

A incerteza em níveis toleráveis e a mensuração da relação custo/benefício de determinada ação é uma possível representação das instituições como mediadores da decisão e da relação entre atores dentro de uma estrutura de governança.

### 7 Considerações finais

As análises do desenvolvimento e das suas consequências através de critérios exclusivamente econômicos lentamente deixam de ser aceitas pela sociedade. Outras variáveis passam a ser levadas em consideração. A manutenção física do meio ambiente, o uso consciente dos recursos naturais e a equidade são algumas delas. Este é o núcleo da ideia de sustentabilidade. A partir dela forma-se uma complexa trama de interesses sociais que dificulta a formação de um consenso básico que permita encaminhar os problemas econômicos, ecológicos e sociais que a busca pelo desenvolvimento sustentável traz a tona.

Tal situação coloca novos desafios na busca pelo desenvolvimento sustentável regional como, por exemplo, o encaminhamento das externalidades negativas e ressalta a dificuldade dos atores regionais na adaptação às variáveis que eles não controlam (a política econômica, os fluxos comerciais, as inovações tecnológicas). O resultado é a incerteza como característica básica do relacionamento entre atores.

Dentro desse contexto, torna-se interessante a participação em uma estrutura que facilite os acordos e encaminhe os conflitos sobre o desenvolvimento sustentável. É este o papel das estruturas de governança. As decisões e ações dos atores dentro dessas estruturas conformam um território caracterizado pelas relações de poder entre eles e que podem ser descritas como um jogo.

Os atores jogam para implantar sua visão de desenvolvimento. Seu pensamento e ação são influenciados pelo seu processo de formação e pelas regras do jogo, as instituições. De maneira geral, o processo de formação delimita as possibilidades de ação do ator ao conformar suas características básicas que irão influenciar os objetivos e as estratégias para alcançá-los. Cada ator defende interesses específicos e produz informação sobre si mesmo e sobre os outros para estimar os seus prováveis cursos de ação e as ações dos demais atores. A retórica é ferramenta para convencer e conquistar apoios para a sua versão de desenvolvimento ou minimizar eventuais perdas.

Além do processo de formação, as instituições também conformam a atuação dos atores. São elas que contribuem para a redução da incerteza e fornecem alguns parâmetros para os atores realizarem algum tipo de cálculo entre os recursos necessários à ação, os recursos de monitoramento dessa ação e a realização de objetivos previstos. As instituições, de acordo com Douglas (1998), comportam a dupla visão inscrita no comportamento social: a visão cognitiva, que diz respeito ao controle da incerteza, e a visão transacional, que regula a relação entre o *«custo»* e o *«benefício»* das ações praticadas pelos atores sociais. As instituições implicam em legitimidade, ou seja, adesão espontânea dos indivíduos e atores às regras. A instituição legítima é eficaz na conciliação da dupla visão do comportamento social.

Admitindo a pertinência do esquema de referência apresentado, é plausível supor que os atores alternam conflito e cooperação dentro das estruturas de governança e que a maneira de encaminhar os conflitos ou manter a cooperação influi no processo de desenvolvimento regional. Neste sentido, merece destaque o papel das instituições na definição da legitimidade ou ilegitimidade dos comportamentos dentro das estruturas de governança.

## Referências

- ARON, R. Introdução: os níveis conceituais de compreensão. In: \_\_\_\_\_. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, p. 47-68, 1986.
- BENKO, G. **Economia, espaço e globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BENKO, G. e PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul./dez. de 2001.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.
- BOISIER, S. La política regional en América Latina bajo el signo de la globalización. **Debates**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung/IPEA, no. 12, p. 83-110, 1996.
- BUCLKEY, W. **A sociologia e a moderna teoria dos sistemas**. São Paulo: Cultrix; São Paulo: Editora da USP, 1971.
- CERRONI, U. **Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias**. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- DALABRIDA, V.R. A gestão social dos territórios nos processos de desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. **Sociedade, contabilidade e gestão**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 44-60, 2007. Disponível em: <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.306/index.php/ufrj/article/viewFile/586/575>>. Acesso em: 30 jan. 2012.
- DASGUPTA, P. **Economia**. São Paulo: Ática, 2008.
- DOUGLAS, M. **Como as instituições pensam**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1998.
- DUBAR, C. Agente, ator sujeito, autor: do semelhante ao mesmo. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO FRANCESA DE SOCIOLOGIA, 1., 2004. **Anais...** 2004. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/94289553/DUBAR-Claude-Agente-ator-sujeito-ator-Ator-agente-autor-do-semelhante-ao-mesmo-2004>>. Acesso em: 15 mar. 2011.
- FIGUEIREDO FILHO, W.B. **Planejamento Estratégico e Atores**. Rio Claro: UNESP-IGCE, 2001.
- FIGUEIREDO FILHO, W.B. **Jogo social, democratização e planejamento Reflexões acerca dos Planos Piracicaba 2010 e IPPLAP, e da LRF**. Rio Claro: UNESP-IGCE, 2005.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 47, no. 2, p. 61-80, abr./jun. 2007.
- GALA, P. A Retórica na Economia Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 123-134, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-8.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2011.
- HOBBSBAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914 - 1991**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- LESSA, C. A. Racionalidade estratégica e instituições. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.13, no. 37, p. 129-148, jun.1998.
- MATUS, C. **Adeus, senhor Presidente. Governantes governados**. São Paulo: Edições Fundap, 1996.
- MÜLLER, G. Desenvolvimento sustentável: notas para a elaboração de um esquema de referência. In: BECKER, D. F. (Org). **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001, p. 117-138.
- PERLOFF, H. S. Características principais do planejamento regional. In: SCWARTZMAN, J. (Org). **Economia regional**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977, p. 415-434.
- PIRES, E. et al. **As modalidades de governança territorial no Estado de Estado de São Paulo**. Rio Claro, 2011.
- POZZI, E. Giochi di guerra e tempi de pace. I war games nell' archeologia del sapere. **La critica sociologica**, Roma, n. 67, p. 42-55, set./out. 1983. Disponível em: <<http://www.enricopozzi.eu/publicazioni/Lo%20sport%20tra%20natura%20e%20cultura/giochi.guerra.pdf>>. Acesso em? 27 abr. 2011.
- MONTEIRO, J. V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.
- NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- SOUZA, M. J. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I.E., GOMES, P.C., CORRÊA, R.L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 77-116.
- SOUZA, N. J. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 2005.
- TAPIA, J.R.B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n.1, jan./mar. 2005.
- VAN HAUWERMEIREN, S. **Manual de Economía Ecológica**. Santiago: Instituto de Economía Política, 1998.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics. In: \_\_\_\_\_. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985. p. 15-42.

# PADRÃO DE INTENSIDADE TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA E O CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE ENTRE OS ESTADOS

*EDUARDA MACHOSKI<sup>1</sup>*  
*AUGUSTA PELINSKI RAIHER<sup>2</sup>*

## Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar o padrão de distribuição espacial das indústrias - por intensidade tecnológica - ao longo do país em 2009 *versus* 2002, analisando se existe relação entre esta localização e o crescimento econômico dos Estados brasileiros. Para isso, usaram-se técnicas de análise regional (quociente locacional, coeficiente locacional, e coeficiente redistribuição) e estimou-se um modelo econométrico, usando dados em painel. Os resultados indicam que os setores mais intensivos em tecnologias estavam concentrados, tanto em 2002 como em 2009, em alguns pontos do país, não se tendo alterações significativas na estrutura produtiva no decorrer desses anos. Em específico, poucos Estados eram especializados nos níveis mais avançados de tecnologia, ao contrário das indústrias de baixa tecnologia, em que quase todos a tinham como dinamizadora do crescimento econômico. Por fim, identificou-se um efeito positivo e significativo da indústria sobre o crescimento econômico dos Estados, principalmente quando se tem indústrias mais intensivas em tecnologia.

**Palavras-chave:** Crescimento Econômico; indústrias; tecnologia.

## Abstract

This article aims to analyze the pattern of spatial distribution of industries - by technology intensity - along the country in 2009 and 2002, analyzing whether a relationship exists between this location and economic growth of Brazilian states. They used analytical techniques to regional (location quotient, location coefficient, and coefficient redistribution) and estimated an econometric model using panel data. The results indicate that the sectors most intensive technologies were concentrated in both 2002 and 2009 in some parts of the country and there was no significant change in production structure during those years. In particular, few states were specialized in the more advanced levels of technology, unlike the low-tech industries, where almost everyone had as fosters the economic growth. Finally, we identified a positive and significant effect of industry on the economic growth of states, especially when you have more technology intensive industries.

**Key-words:** Economic Growth; industries; technology.

**JEL:** R11

## 1. Introdução

Segundo Ruffoni (2004), é possível afirmar que existe uma relação positiva entre progresso tecnológico e crescimento econômico - apesar dessa existência nem sempre ter sido considerada nos modelos teóricos sobre o crescimento econômico. Somente a partir de estudos nos anos 1950 [mais especificamente com o trabalho de Solow (1957)] é que a tecnologia passou a ser considerada efetivamente como uma das principais variáveis responsáveis pela explicação das tendências e padrões de crescimento econômico dos países e regiões.

Estudos atuais confirmam tal relação por meio da análise de variáveis que representam o nível de desenvolvimento tecnológico dos países e das regiões. Holland e Porcile (2005), por exemplo, sugerem que uma reduzida participação dos

<sup>1</sup> Graduanda de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bolsista de Iniciação Científica (Fundação Araucária). Email: eduarda\_machoski@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutora em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Email: apelinski@gmail.com.

setores intensivos em tecnologia na indústria manufatureira latino-americana alimenta e reforça sua baixa capacidade de aprendizado tecnológico e crescimento.

Partindo do pressuposto de existência de uma relação entre o crescimento econômico de uma região e o padrão tecnológico da sua indústria, e tendo como espaço de análise os estados do Brasil, questiona-se qual o padrão de distribuição espacial das indústrias - por intensidade tecnológica - ao longo do país em 2009 *versus* 2002, indagando se existe relação entre esta localização e o crescimento econômico dos estados brasileiros.

Com os resultados obtidos, mapear-se-á a distribuição industrial em intensidade tecnológica ao longo do Brasil, a qual poderá servir de ferramentas para políticas públicas que visem mudanças na estrutura produtiva e no crescimento do país.

Destaca-se, por fim, que a análise quanto aos padrões de intensidade tecnológica da indústria é feita, em geral, apenas em nível de países, em que, em termos regionais (em nível de estados) pouco é pesquisado, o que justificaria a importância de tal pesquisa.

Para isso este artigo está dividido em cinco seções incluindo esta. Na segunda seção se faz uma breve discussão sobre a indústria, sua importância para o crescimento econômico e a relevância da tecnologia para a mesma. Na terceira seção é apresentada a metodologia. Na sequência têm-se os resultados e por fim, as considerações finais.

## **2. Crescimento econômico e sua relação com a indústria e com a tecnologia**

### **A Indústria**

A industrialização tem como principal interesse a maximização de lucros. Esta maximização é alcançada pela substituição do modo de produção, ou seja, pela mecanização dos processos de produção. Em tal substituição, é possível aumentar o nível de produção com uma redução

no tempo e no dinheiro gasto. Com a ajuda da tecnologia disponível, a industrialização torna possível a produção em série e em grande escala.

Segundo Schumpeter (1984), a tecnologia que as indústrias utilizam para o seu processo de produção cria uma dinâmica que faz da inovação tecnológica o principal fator da atividade produtiva. A explicação é que decorrente das melhores tecnologias utilizadas novas fontes de matérias-primas são encontradas, novos modos de produção aparecem e com eles, novos produtos. Com esses produtos, novos mercados são abertos e as indústrias têm de ser adaptar a essas mudanças. Quanto maior é a diversidade de produtos, mais acirrada é a competição de venda e maior é a importância de se ter um produto diferenciado em um mercado.

E é essa indústria que, para alguns autores, é o *locus* do dinamismo econômico de uma região. Kaldor (1983) confirma isso ao apresentar suas leis que apontam a indústria como motor do crescimento econômico. Segundo ele, isso acontece pelo fato do setor industrial apresentar retornos crescentes de escala, o que não se verifica nos demais setores.

Em 1966, Kaldor estudou 12 economias capitalistas para entender o motivo de existirem entre elas diferentes taxas de crescimento. Os argumentos encontrados para essas diferenças são conhecidos como "Leis de Crescimento de Kaldor" (THIRWALL, 1983).

Na Primeira lei de Kaldor, ele argumenta a existência de uma forte relação entre a taxa de crescimento da produção na indústria de transformação e a taxa de crescimento do PIB. Na segunda lei, defende-se uma forte e positiva relação entre a taxa de crescimento da produtividade na indústria de transformação e o crescimento da produção nessa indústria. Por fim, a terceira lei de Kaldor destaca que quanto maior o crescimento da produção na indústria de transformação, maior é a taxa

de transferência de trabalhadores dos demais setores para o industrial (THIRWALL, 1983). Assim, a produtividade total é positivamente relacionada com o crescimento da produção e do emprego na indústria de transformação e negativamente associada com o crescimento do emprego nos demais setores.

Em estudos realizados por Pieper (1998) os argumentos de Kaldor são confirmados, pois a relação entre indústrias e o desempenho da economia mostra-se positiva. O estudo do autor aponta que países que tiveram um maior crescimento da indústria de transformação apresentaram um crescimento maior da produtividade em todo o setor industrial. Feijó, Carvalho e Rodriguez (2003) encontraram resultados similares a Pieper (1998), apontando para a importância da indústria no processo de inovação e, conseqüentemente, no aumento da produtividade.

Neste contexto, considerando a importância da indústria no crescimento econômico sob a ótica de diferentes autores, a distribuição industrial de uma região pode ser responsável pelos desníveis quanto ao seu crescimento econômico interno.

## **A Tecnologia e o Crescimento Econômico**

Existem diversas teorias que visam explicar o crescimento econômico. A teoria neoclássica afirma que o aumento da relação capital/trabalho de uma economia está relacionado às taxas endógenas de crescimento do capital/trabalho. Nesse modelo, a economia naturalmente atinge um equilíbrio estável, o chamado *steady-state*.

Solow (1956) afirma em seu modelo de crescimento econômico que a única fonte possível de crescimento para uma economia deriva dos avanços tecnológicos que surgem ao longo do tempo. Esse modelo é considerado por muitos autores como a primeira tentativa sistemática de explicar o crescimento econômico a longo-prazo. Além disso, o modelo

de Solow (1956) é utilizado por muitos economistas como instrumento básico para análise dos determinantes do crescimento econômico. Porém, o modelo falha quando se mostra incapaz de explicar diferenças de crescimento e renda *per capita* entre economias distintas. Segundo Oreiro (1998), apesar de o modelo de Solow explicar o crescimento da renda *per capita* no longo-prazo, nenhuma explicação é dada pelo autor à respeito do que ou quais os fatores são responsáveis pela melhoria contínua da tecnologia de produção. Ou seja:

De fato, no modelo em consideração a tecnologia é considerada como se fosse um bem público, fornecida pelo governo e pelas universidades; estando, portanto, disponível a todos os agentes que desejam utilizá-la. Nesse contexto, se postula que a produtividade total dos fatores de produção cresce a uma taxa constante  $g$ , taxa essa que será igual à taxa de crescimento da renda *per capita* em *steady-state*. Segue-se, portanto, que o crescimento da renda *per capita* não é explicado pelo modelo em consideração. Ele é tomado como um mero fato da vida." (OREIRO, 1998, p. 1).

A partir da década de 1980, alguns autores neoclássicos começaram a mostrar um novo interesse pela questão do crescimento econômico. Em sua grande maioria, as novas teorias apresentadas tinham como escopo resolver o problema encontrado por Solow (1956) no que se refere ao crescimento econômico contínuo para o nível de renda *per capita* dos países. As *novas teorias do crescimento* são usualmente classificadas em dois grupos, tendo como critério para essa classificação a mudança que ocorre na estrutura o modelo de Solow (1956).

O primeiro grupo reúne os modelos de Romer (1986), Lucas (1988) e Rebello (1991). Uma diferença importante entre os modelos que fazem parte desse novo grupo e o modelo de Solow (1956) é que naqueles os

rendimentos marginais do fator acumulável são tidos como constantes ou crescentes, enquanto no modelo de Solow (1956) tais rendimentos são decrescentes. Ademais, exceto o modelo de Lucas (1988), todos os modelos desse primeiro grupo em consideração tratam a tecnologia da mesma forma como ela é tratada por Solow (1956), ou seja, como um bem público.

Em seu modelo, Rebello (1991) mostra que as diferenças entre as taxas de crescimento da renda *per capita* entre economias podem resultar apenas de diferenças na tecnologia empregada nesses países ou de diferenças nas preferências dos consumidores de cada região. Porém, o segundo argumento logo é descartado, pois segundo Oreiro (1998), tentar explicar as diferenças nas preferências dos consumidores seria inútil. Rebello (1991) considera uma economia em que prevalece a concorrência perfeita, onde todo o produto é gasto na remuneração dos fatores de produção. Então, se as indústrias tivessem de pagar pelo uso da tecnologia empregada em seu processo de produção, elas jamais atingiriam seu ponto de equilíbrio. Portanto Rebello (1991), assim como Solow (1956), conclui que a tecnologia deve ser encarada como um bem público. Desta forma, todas as economias empregariam a mesma tecnologia no processo de produção e, conseqüentemente, as diferenças entre as taxas de crescimento e renda *per capita* delas desapareceriam.

O segundo grupo reúne os modelos de Romer (1990), Grossman e Helpmann (1989) e Aghion e Howitt (1992). Os modelos que fazem parte desse grupo empregam uma concepção de tecnologia que é substancialmente diferente daquela que é empregada no modelo de Solow (1956). Romer (1990) trata o progresso tecnológico como conseqüência da busca das indústrias por lucro. Nesse modelo, a tecnologia é um bem não-rival, de uso geral, mas que agora pode ser apropriada através

de patentes, por exemplo, de modo que o dono dessa tecnologia possa obter uma renda a partir da venda para outras indústrias. A tecnologia caracterizada dessa forma descarta a hipótese de uma economia em concorrência perfeita.

Romer (1990) considera uma economia com três setores: o setor de pesquisa e desenvolvimento, o setor de bens intermediários e o setor de bens finais. O primeiro setor utiliza o capital humano e o estoque de conhecimento existente para produzir novos projetos de bens de capital. Esses são vendidos ao setor de produção de bens intermediários onde serão transformados em novos bens de capital que, por sua vez, serão licenciados para o setor produtor de bens finais, que os combina com trabalho e capital humano para a produção dos referidos bens. A produção de bens finais é uma função do volume empregado de trabalho, da fração do estoque de capital humano empregado nesse setor e da quantidade e da variedade de bens intermediários empregados para esse fim. Pode-se então concluir que o progresso tecnológico aumenta a produtividade do trabalho ao aumentar a variedade, e não a qualidade, dos bens intermediários utilizados para a produção de bens finais. Uma redução de estoque de capital humano empregado no setor de pesquisa e desenvolvimento, por exemplo, tem o efeito de reduzir a taxa de crescimento do nível de conhecimento tecnológico; o que, por sua vez, impõe uma redução na taxa de crescimento do nível de produção e do estoque de capital. Considerando que as economias diferem entre si no que se refere às quantidades de capital humano, Romer (1990), através de comprovações mostradas em seu modelo, consegue tornar coerente o fato de existirem diferentes taxas de crescimento de renda *per capita* entre os diversos países do mundo.

Vê-se então que se a tecnologia for tratada como um bem-público, como ocorre no modelo de Solow (1956) e nos outros modelos de

crescimento com retornos crescentes ou constantes de escala, a renda *per capita* deverá crescer à mesma taxa em todos os países do mundo. De modo contrário, se a tecnologia for tratada como um bem não-rival, como ocorre no modelo de Romer (1990), os diversos países do mundo poderão apresentar diferentes taxas de crescimento, desde que no estoque de capital humano desses países existam diferenças.

### 3. Metodologia

Os dados utilizados para analisar a distribuição espacial da tecnologia na atividade produtiva brasileira adveio da Rais/Caged, tendo como *proxy* o emprego formal dos Estados, para os anos de 2002 e 2009.

Desse modo, os setores (e o número de empregos gerados por eles) foram classificados de acordo com a metodologia usados por Furtado e Carvalho (2005):

- Alta intensidade tecnológica: setores aeroespacial; farmacêutico; de informática; eletrônica e telecomunicações e instrumentos.

- Média-alta intensidade tecnológica: setores de material elétrico; veículos automotores; química, excluído o setor farmacêutico; ferroviário e de equipamento de transporte; máquinas e equipamentos.

- Média-baixa intensidade tecnológica: setores de construção naval; borracha e produtos plásticos; coque, produtos refinados do petróleo e de combustíveis nucleares; outros produtos não metálicos; metalurgia básica e produtos metálicos.

- Baixa intensidade tecnológica: outros setores e de reciclagem, papel e celulose; editorial e gráfica; alimentos, bebidas e fumo; têxtil e de confecção, couro e calçados.

Feita a classificação, pôde-se identificar a distribuição dessas indústrias, por nível de tecnologia, utilizando técnicas de análise regional.

A concentração de cada nível tecnológico em cada Estado foi analisada por meio do quociente locacional - QL - (1).

$$QL_{ik} = \frac{\frac{x_{ik}}{x_k}}{\frac{x_i}{x}} \quad (1)$$

Onde:  $x_{ik}$  é o valor da variável  $x$  (emprego) para a unidade territorial  $i$  e para o setor  $k$ ;  $x_k$  refere-se ao valor total da variável  $x$  para o setor  $k$ ;  $x_i$  é o valor total da variável  $x$  na unidade espacial  $i$ ;  $e$ ;  $x$  é o valor registrado em todos os setores de atividade e todas as unidade espaciais. Se o valor do  $QL_{ik}$  for maior que um, o setor  $k$  é relativamente concentrado na unidade territorial  $i$ ; se for menor, o setor  $k$  não está relativamente concentrado. Desta forma, identificou-se quais os Estados que concentravam as indústrias com intensidade tecnológica mais elevadas em 2002 e 2009

Para analisar o grau de concentração de cada nível tecnológico, usou-se o coeficiente de localização (CL), o qual (2) relaciona a distribuição percentual de emprego num dado ramo, entre regiões, com a distribuição percentual do emprego total nacional, entre as regiões (HADAD, 1989).

$$CL = \frac{\sum_j \left( \left| \frac{x_{ij}}{\sum_j x_{ij}} - \frac{x_{ij}}{\sum_j x_{ij}} \right| \right)}{2} \quad (2)$$

Se o valor do coeficiente for igual a 0, o ramo  $i$  esta distribuído regionalmente da mesma forma que o conjunto de todos os ramos. Se o seu valor se aproximar de 1, ele demonstra que o ramo  $i$  apresenta um padrão de concentração regional mais intenso que o conjunto de todos os ramos. Com isso, pôde-se analisar se as industriais com níveis tecnológicos mais elevados aumentaram sua concentração ao longo do país entre 2002 e 2009 ou se a sua distribuição tornou-se mais homogênea.

Logo, para identificar se ocorreram mudanças na composição da especialização de cada Estado (em

termos de concentração das indústrias por nível tecnológico), usou-se o coeficiente de reestruturação (3), o qual relaciona a estrutura de emprego na região  $j$  entre dois períodos, a fim de avaliar o grau de mudança na especialização desta região. Quando o coeficiente for igual a 0, não houve modificações na composição dos ramos da região. Se for igual a 1, uma reestruturação profunda na composição do Estado ocorreu no período de 2002 a 2009 (COSTA, 2002).

$$CRj = \frac{\sum_t |I_1 - I_0|}{2} \quad (3)$$

Onde:  $I_0$ : distribuição % da atividade de emprego na região inicial;  $I_1$ : distribuição % da atividade de emprego na região final.

Por fim, para investigar a existência de uma relação entre a localização das atividades mais intensivas tecnologicamente e o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) de cada Estado, nos anos de 2002 e 2009, rodou-se um modelo econométrico com dados em painel (4), no qual a variável dependente foi o PIB – com dados do IPEADATA, valores constantes de 2000 – e as variáveis explicativas foram: a indústria de alta tecnologia (considerando a sua participação na indústria como todo) e a indústria de baixa tecnologia (sendo a sua participação na indústria como todo).

$$\ln Y_{it} = \alpha + b_1 \ln IA_{it} + b_2 \ln IB_{it} + \varepsilon \quad (4)$$

Em que:  $Y_{it}$  é o PIB, a preço constante de 2000, tendo como fonte o IPEADATA;  $IA$  é a participação da indústria de alta tecnologia na indústria como um todo;  $IB$  é a participação da indústria de baixa tecnologia na indústria como um todo;  $\ln$  é o logaritmo;  $i$  significa a  $i$ -ésima unidade transversal (Estado) e;  $t$  é o tempo  $t$  (ano).

A metodologia usada na estimação de (4) foi a de dados em painel, usando informações dos 26 Estados mais o do Distrito Federal, para os

anos de 2002 e 2009. Quando se usa dados em painel deve-se decidir entre estimação por Pooled Ols (PO), efeitos fixos (EF) e aleatórios (EA). Na estimação por PO, todos os coeficientes são constantes ao longo do tempo e entre os indivíduos. Por EF, assume-se que as diferenças entre as unidades de análise podem ser consideradas como mudanças paramétricas da função de produção. E o método de estimação via EA tem como suposição que a especificidade de cada unidade de análise é distribuída de forma aleatória. A principal motivação para a utilização dessa técnica (dados em painel) é a possibilidade do controle do componente não-observável (C). Conforme Wooldridge (2002), caso o mesmo não seja correlacionado com as variáveis explicativas do modelo, tanto o modelo Pooled quanto o modelo de Efeitos Aleatórios fornecem estimativas consistentes dos parâmetros, mas, caso o componente não-observável (C) seja correlacionado com as variáveis explicativas da equação, esses modelos serão inconsistentes. Nessa situação, para se obter estimativas consistentes dos parâmetros, deve-se utilizar o modelo de Efeitos Fixos.

Neste sentido, para decidir entre EA e PO, utilizou-se o teste feito por Breusch e Pagan (Multiplicador de Lagrange para Efeitos Aleatórios), no qual a hipótese nula é a de que  $\sigma_u^2 = 0$ , não havendo diferença entre EA e Pooled Ols. O resultado do teste foi igual a 10,56, rejeitando a hipótese nula e indicando que a metodologia de EA é a mais adequada.

O próximo passo foi decidir entre efeito aleatório e fixo. Para isso, utilizou-se o teste de Hausman, optando pelo método de efeitos fixos, dado que o valor de  $\chi^2$  foi igual a 204, rejeitando a hipótese nula.

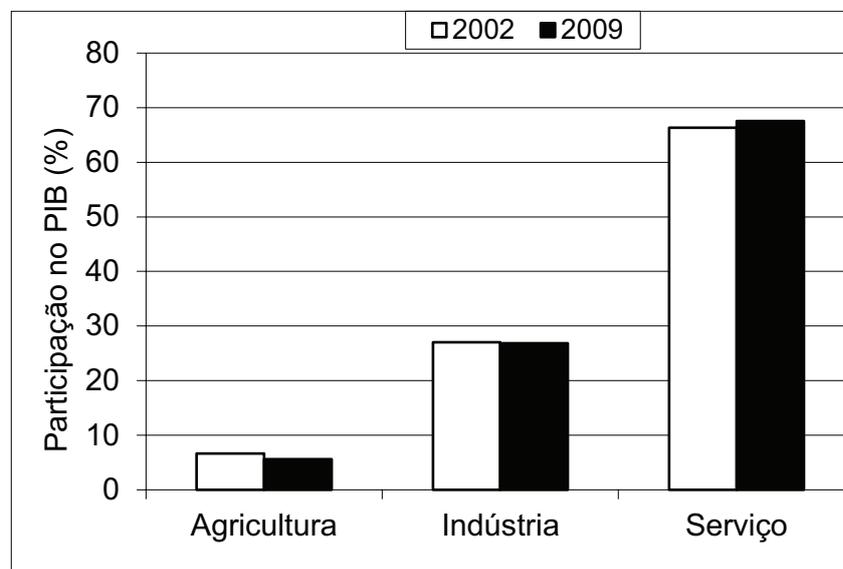
Por fim, fizeram-se os testes econométricos (de multicolinearidade -Fator de inflação da variância-, com valor de 3,04), heterocedasticidade (Breusch-Pagan, com valor de 8,9) para (4), identificando problemas de heterocedasticidade. Por isso, (4) foi

estimado por *Feasible Generalized Least Squares* (FGLS), com a metodologia de Efeito Fixo, visando corrigir tal problema econométrico, usando o *software Stata*.

#### 4. Análise dos dados

Buscando identificar a importância de cada setor na formação no PIB brasileiro no ano de 2002 e 2009, apresenta-se o gráfico 1. Verifica-se que 27% do PIB em 2002, era oriundo da produção industrial; no ano de 2009, manteve-se essa participação, ao mesmo tempo em que o setor de serviços elevou de 66% para 67%.

**Gráfico 1: Participação (%) de cada setor no PIB Brasileiro – 2002 e 2009**



Fonte: Dados originais IPEADATA

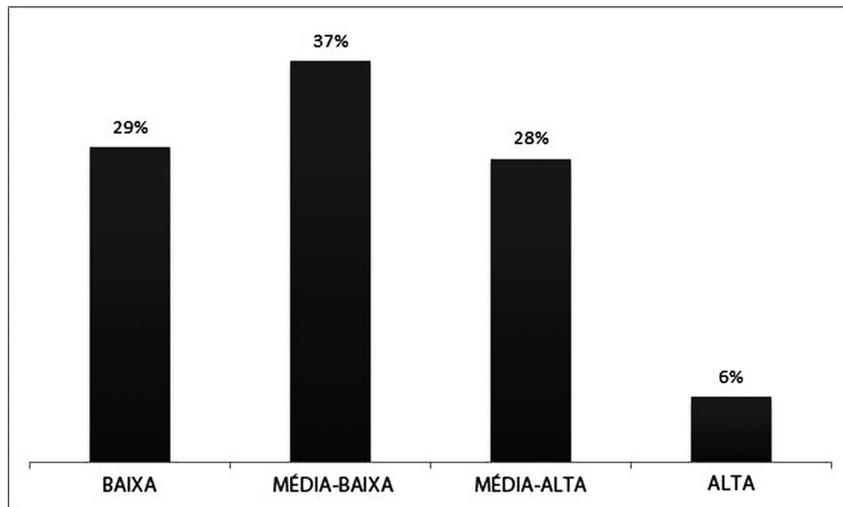
Por mais que o setor industrial tenha mantido sua participação no decorrer desse período, não elevando-a, alguns autores, como HIRSCHAMN (1958), destacam que o seu crescimento teria maiores impactos positivos na economia do que os demais setores. Isso seria resultado de um nível mais elevado de encadeamentos para frente e para trás da indústria e de uma maior relevância das suas externalidades positivas e dos seus efeitos de transbordamentos. Assim, por mais que a indústria tenha perdido participação na formação do PIB do Brasil<sup>3</sup>, o seu crescimento e dinâmica torna-se importante para a economia do país.

Além disso, Kaldor (1983) destaca que a realização de investimentos neste setor conduz, em geral, a uma melhora nos níveis de tecnologia, via incorporação de novas máquinas e equipamentos. Romer (1990) demonstra em seu modelo que os avanços tecnológicos constituem um ponto importantíssimo na determinação das diferenças quanto à dinâmica econômica das nações.

Neste sentido, é que se analisa na seqüência a composição tecnológica da indústria brasileira no ano de 2009 (Gráfico 2), classificando-a em alta tecnologia, média-alta, média baixa, e baixa tecnologia.

<sup>3</sup> Como verificado também por outros autores, como Nakabashi, Scatolin e Vargas da Cruz (2010), que mostram que de 1948 até meados de 1980 a indústria ganhou participação e importância na dinâmica da economia, e, na seqüência (a partir de meados de 1980), sofreu uma perda considerável de participação.

Gráfico 2: Divisão da produção industrial por nível de intensidade tecnológica em 2009



Fonte: Dados originais PIA – IBGE classificado pela pesquisa

A existência da produção de bens em setores de alta intensidade tecnológica é de suma importância para a economia de um país. Porém, no Brasil a participação desses setores ainda é pouco representativa (Gráfico 2). Vê-se que os níveis de baixa e média-baixa intensidade tecnológica são, juntos, os mais importantes para a indústria brasileira, somando 66% da produção total. Esses setores concentram a fabricação de alimentos, madeira, papel e celulose, metalurgia básica, entre outros.

As indústrias de média-alta e alta intensidade tecnológica somaram apenas 34% da produção industrial em 2009. Elas abrangem a produção de automotores, aeronaves, indústrias química e farmacêutica, entre outras. Essas produções exigem, em geral, um nível avançado de tecnologia. A consequência positiva da utilização de mais tecnologia é uma produtividade elevada. Souza (2005) confirma isso ao dizer que um aumento do esforço tecnológico exerce efeitos expansivos sobre o produto ao elevar a produtividade dos fatores e ao retransmitir esses efeitos às unidades produtivas.

A produtividade dos fatores de produção é de grande impor-

tância para uma economia. Rocha (2006) argumenta que, em países em desenvolvimento, a aceleração do crescimento econômico teria como determinantes principais um aumento na taxa de investimento e a aceleração da produtividade dos fatores de produção – este último principalmente associado a uma realocação dos recursos para os setores de maior produtividade. Desse modo, a produção de bens de alta tecnologia mostra-se essencial para a economia de um país como o Brasil, por exemplo. Da mesma forma, para Marinho e Bittencourt (2006), essa produtividade total dos fatores é o único elemento capaz de sustentar um crescimento econômico por longos períodos de tempo.

Ou seja, existe a necessidade de se fomentar principalmente a indústria de alta tecnologia para que se tenha um crescimento sustentável no longo prazo no país, segundo esses autores.

Regionalmente, considerando os Estados do Brasil, observa-se certa desigualdade quanto à distribuição espacial das indústrias mais intensivas em tecnologia. Analisando 2002 e 2009 (Tabela 1 e 2) percebe-se que para as indústrias de baixa e média baixa intensidade tecnológica a participação

“

*Já na de média-baixa, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, respectivamente, foram responsáveis por mais de 50% dos empregos gerados, tanto em 2009 como em 2002.*

”

dos Estados na atividade econômica é mais homogênea, enquanto que nos setores de média-alta e alta tecnológica poucos Estados contribuem significativamente com o total. Mas especificadamente, São Paulo é o que deteve, tanto em 2009 como em 2002, mais da metade dos empregos gerados na indústria de alta e de média alta tecnologia, demonstrando a concentração espacial de tais indústrias.

Já na de média-baixa, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, respectivamente, foram responsáveis por mais de 50% dos empregos gerados, tanto em 2009 como em 2002. E na baixa tecnologia, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais, respectivamente, responderam por mais de 50% da geração de emprego em 2002. Em 2009 foram: São Paulo, Santa Catarina e Paraná, consecutivamente.

Esses resultados demonstram que os setores mais intensivos em tecnologia estavam localizados, tanto em 2002 como em 2009, em alguns pontos do país. Além disso, a indústria como um todo tinha a sua representatividade principalmente no Sudeste e Sul do Brasil, com exceção apenas do Estado do Amazonas, que também foi participativo em alguns setores.

**Tabela 1: Participação de cada Estado em cada nível tecnológico da indústria – 2002 (%)**

Estado	Indústria			
	Baixa tecn.	Média-baixa tecn.	Média-alta tecn.	Alta tecn.
Rondônia	0,75	0,22	0,07	0,01
Acre	0,09	0,05	0,01	0,00
Amazonas	0,51	0,90	1,66	10,08
Roraima	0,03	0,02	0,00	0,00
Pará	2,08	0,87	0,17	0,09
Amapá	0,05	0,04	0,00	0,00
Tocantins	0,15	0,18	0,03	0,01
Maranhão	0,35	0,71	0,18	0,02
Piauí	0,41	0,41	0,15	0,19
Ceará	4,69	1,52	0,61	1,82
Rio Grande do Norte	1,41	0,79	0,15	0,10
Paraíba	1,32	0,82	0,15	0,21
Pernambuco	3,49	2,03	0,97	1,24
Alagoas	2,52	0,67	0,15	0,06
Sergipe	0,60	0,51	0,15	0,06
Bahia	2,42	2,12	2,29	0,86
Minas Gerais	<b>9,40</b>	<b>12,14</b>	8,97	6,94
Espírito Santo	1,35	2,19	0,55	0,18
Rio de Janeiro	5,00	7,71	4,29	5,79
São Paulo	<b>26,62</b>	<b>38,29</b>	<b>55,48</b>	<b>56,65</b>
Paraná	8,97	6,90	7,20	4,57
Santa Catarina	<b>9,54</b>	7,97	5,42	1,98
Rio Grande do Sul	<b>12,15</b>	<b>9,52</b>	10,27	4,20
Mato Grosso do Sul	1,16	0,55	0,13	0,06
Mato Grosso	1,77	0,85	0,20	0,04
Goiás	2,77	1,75	0,67	4,30
Distrito Federal	0,41	0,27	0,09	0,53

Fonte: Dados originais da RAIS, trabalhados pelo autor.

**Tabela 2: Participação de cada Estado em cada nível tecnológico da indústria – 2009 (%).**

Estado	Indústria			
	Baixa tecn.	Média-baixa tecn.	Média-alta tecn.	Alta tecn.
Rondônia	0,70	0,27	0,09	0,02
Acre	0,12	0,07	0,01	0,01
Amazonas	0,49	1,21	4,55	9,21
Roraima	0,04	0,02	0,00	0,00
Pará	1,67	1,09	0,19	0,04
Amapá	0,05	0,04	0,01	0,01
Tocantins	0,22	0,20	0,03	0,01
Maranhão	0,00	0,01	0,00	0,00
Piauí	0,37	0,45	0,12	0,14
Ceará	5,33	1,81	0,71	1,42
Rio Grande do Norte	1,43	0,75	0,13	0,12
Paraíba	1,27	1,01	0,12	0,19
Pernambuco	4,03	2,41	0,88	0,68
Alagoas	2,83	0,40	0,12	0,05
Sergipe	0,61	0,54	0,14	0,12
<b>Bahia</b>	<b>3,16</b>	<b>2,57</b>	<b>1,76</b>	<b>1,21</b>
Minas Gerais	9,49	<b>12,39</b>	9,44	8,49
Espírito Santo	1,28	2,43	0,84	0,15
Rio de Janeiro	4,16	6,50	3,98	6,10
São Paulo	<b>26,12</b>	<b>36,97</b>	<b>50,87</b>	<b>52,93</b>
Paraná	<b>9,52</b>	7,75	7,96	6,93
Santa Catarina	<b>9,99</b>	7,28	6,52	2,63
Rio Grande do Sul	<b>9,66</b>	<b>8,54</b>	9,98	5,57
Mato Grosso do Sul	1,57	0,85	0,25	0,09
Mato Grosso	1,97	0,93	0,20	0,05
Goiás	3,20	2,47	0,78	3,28
Distrito Federal	0,42	0,32	0,19	0,50

Fonte: Dados originais da RAIS, trabalhados pelo autor.

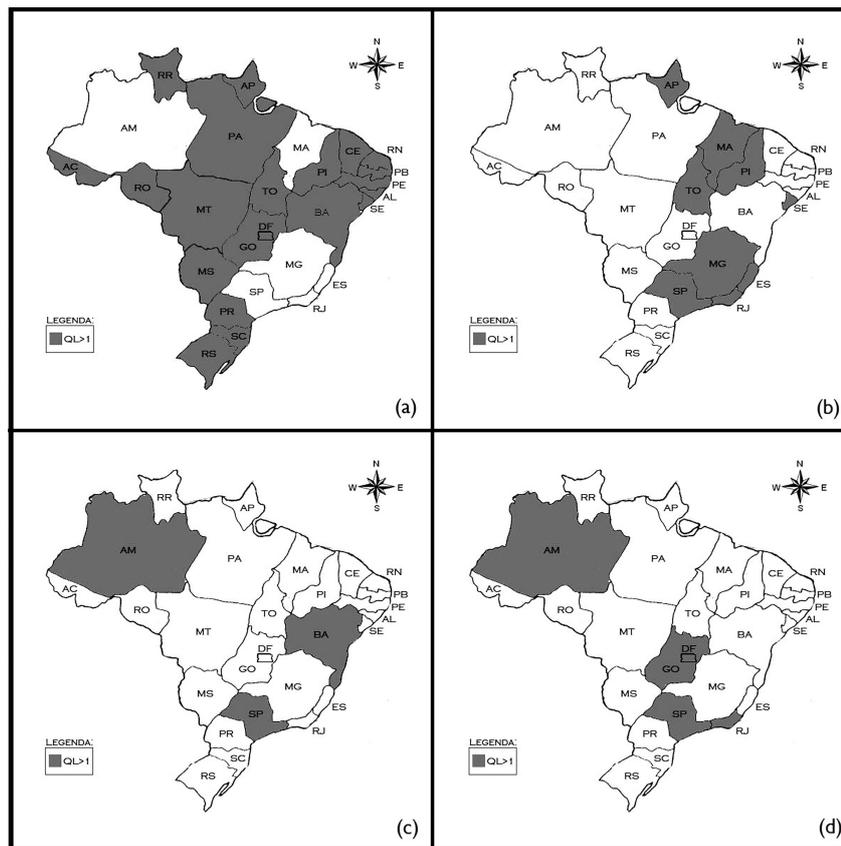
Essa participação relativa de alguns Estados na composição dos setores mais intensivos tecnologicamente é comprovada também pelo coeficiente de localização (Tabela 3). Percebe-se que tanto em 2002 quanto em 2009, a indústria de média-baixa tecnologia era mais dispersa, ao contrário da alta tecnologia que apresentou um coeficiente mais distante de zero. Ou seja, as indústrias mais intensivas em tecnologia estavam concentradas em poucos Estados em 2002, mantendo essa mesma característica em 2009.

**Tabela 3: Coeficiente de localização referente aos níveis tecnológicos da indústria – Estados – 2002 e 2009**

Intensidade Tecnológica da indústria	2002	2009
Baixa	0,11	0,12
Média-Baixa	0,08	0,07
Média-alta	0,20	0,19
Alta	0,32	0,27

Fonte: O autor

**Figura 1: Quociente locacional (QL) dos níveis tecnológicos da indústria para cada estado brasileiro – 2002**



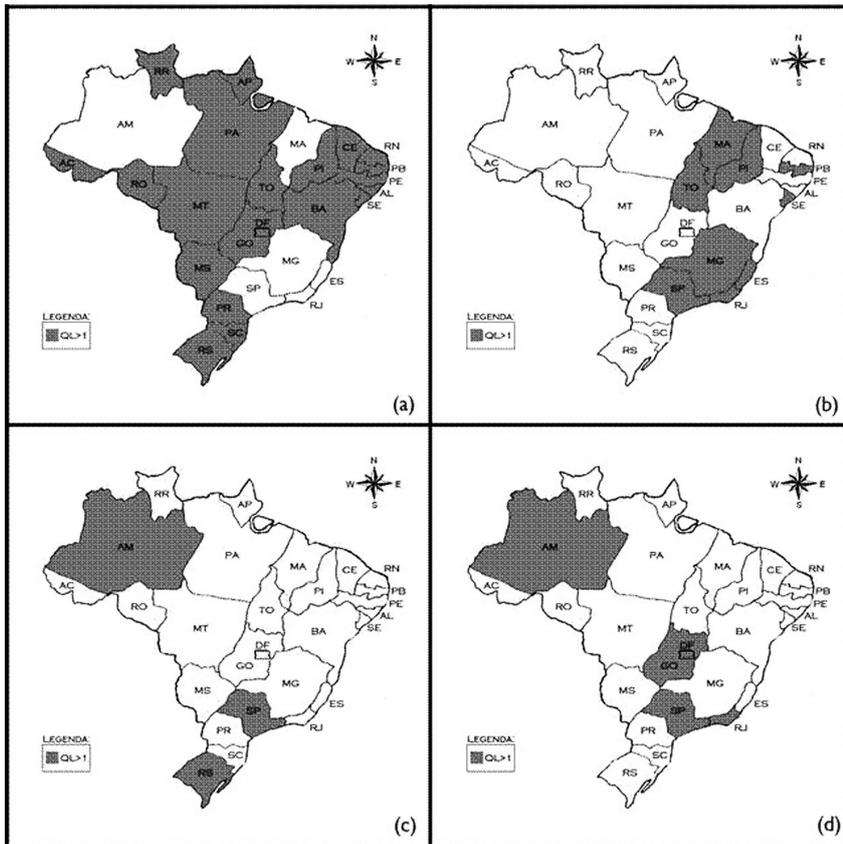
Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: (a) indústrias de baixa tecnologia; (b) média-baixa; (c) média-alta e; (d) alta tecnologia.

“  
**Pode-se notar então que nos dois anos analisados o nível de baixa intensidade tecnológica, por exemplo, apresentou 21 Estados especializados na produção de bens desse setor.**  
 ”

Mais especificadamente, a análise quanto à especialização de cada Estado (Figura 1 e 2) demonstrou que quando se refere a indústrias de baixa e média-baixa tecnologia, a incidência de estados especializados na produção é muito maior do que nos níveis de média-alta e alta intensidade tecnológica. O índice maior que um no quociente locacional representa que o estado é especializado na indústria do nível tecnológico analisado. Pode-se notar então que nos dois anos analisados o nível de baixa intensidade tecnológica, por exemplo, apresentou 21 Estados especializados na produção de bens desse setor. Já nos níveis de média-alta e alta intensidade tecnológica, a incidência de estados especializados era muito rara – o que demonstra que quanto maior a tecnologia utilizada no setor, maior é a dificuldade dos estados em se especializarem na produção desses bens. Nota-se nos dois anos uma particularidade: o Amazonas apresentou um quociente locacional de 8,40 e de 5,02 para o nível de alta intensidade tecnológica em 2002 e 2009, respectivamente (Anexos A e B), o que demonstra que o Estado apresenta uma grande especialização referente à produção de bens desse setor.

Figura 2: Quociente locacional (QL) dos níveis tecnológicos da indústria para cada estado brasileiro – 2009



Fonte: Resultado da Pesquisa

Nota: (a) indústrias de baixa tecnologia; (b) média-baixa; (c) média-alta e; (d) alta tecnologia.

Visualmente (figura 1 e 2), também se percebe pouca alteração quanto à especialização de cada Estado. Isso é corroborado com o coeficiente de redistribuição locacional dos níveis tecnológicos de 2002 para 2009 (Tabela 4), o qual mostra que os quatro níveis tecnológicos não mudaram nem dispersaram significativamente sua localização durante o tempo estudado. Este coeficiente registra qualquer alteração no padrão relativo de localização de cada setor; nesse sentido quanto mais próximo de 1, maior tende a ser a modificação da repartição da localização do setor. Como os resultados obtidos foram próximos de zero, pode-se então concluir que as indústrias de cada nível não migraram nem se dispersaram significativamente pelo país entre os anos de 2002 a 2009, enfatizando que a pouca alteração que se teve se deu em prol dos níveis mais elevados de tecnologia.

Tabela 4: Coeficiente de reestruturação referente aos níveis tecnológicos da indústria – Estados – 2002 a 2009

Intensidade Tecnológica da indústria	CR
Baixa	0,025
Média-baixa	0,023
Média-alta	0,057
Alta	0,078

Fonte: O autor

“

*Porém, pelos resultados obtidos, percebe-se que essas indústrias mais intensivas em tecnologia ainda se concentram em poucos espaços do país. Já as indústrias de baixa tecnologia estão presentes na grande maioria dos Estados como dinamizadoras de suas economias.*

”

Sabe-se pela teoria e por argumentos já apresentados anteriormente, que avanços tecnológicos e setores industriais de alta tecnologia são grandes fontes para o crescimento econômico. Porém, pelos resultados obtidos, percebe-se que essas indústrias mais intensivas em tecnologia ainda se concentram em poucos espaços do país. Já as indústrias de baixa tecnologia estão presentes na grande maioria dos Estados como dinamizadoras de suas economias. Dessa forma, questiona-se sobre a existência de uma relação significativa entre o nível tecnológico industrial de cada Estado e o seu PIB, mensurando, assim, a sua importância.

Os resultados estão apresentados na Tabela 5. Tanto a indústria de baixa como a de alta tecnologia exercem um efeito positiva e significativo a um nível de 5%, porém, a magnitude desse efeito é maior quando se tem uma indústria tecnologicamente mais avançada. Especificadamente,

um aumento de 1% na participação da indústria de baixa tecnologia eleva o PIB dos Estados em 0,19%; enquanto que um aumento de 1% da indústria de alta, acresce o PIB em 0,34%. Isso vem a corroborar com as argumentações teóricas que reforçam ser a indústria o motor do crescimento econômico (KALDOR, 1983), dado que tanto a de intensidade baixa como a de alta influenciam o crescimento econômico. Mais do que isso, outros autores (SOLOW, 1956; PIEPER, 1998) destacam a importância das indústrias pautadas em tecnologias mais avançadas para dinamizar o crescimento econômico - e foi exatamente isso que se verificou para os Estados brasileiros quando considerado os anos de 2002 e 2009.

Assim, a indústria tem uma relevância significativa para o desempenho econômico dos Estados do país, existindo uma diferenciação de efeito quando se tem indústrias com níveis tecnológicos mais avançados.

“  
*Considerando essa especialização de cada Estado, a grande maioria apresentou as indústrias menos intensivas em tecnologia como propulsoras de seu desenvolvimento econômico, ao passo que poucos Estados apresentaram especialização nas indústrias de alta tecnológica.*  
 ”

Essa inferência inicial foi comprovada pelo coeficiente de localização. Demonstrou-se que, tanto em 2002 como em 2009, as indústrias mais intensivas em tecnologia estavam concentradas em poucos Estados. Os resultados relativamente mais distantes de um, obtidos para os níveis de média-alta e alta intensidade tecnológica, evidenciam isso. Notou-se então que quanto mais intensa a tecnologia de uma indústria, mais difícil torna-se a especialização dos Estados na produção de bens desse nível.

Considerando essa especialização de cada Estado, a grande maioria apresentou as indústrias menos intensivas em tecnologia como propulsoras de seu desenvolvimento econômico, ao passo que poucos Estados apresentaram especialização nas indústrias de alta tecnológica.

Além disso, o coeficiente de redistribuição locacional teve valores bastante baixos quando consideradas todas as intensidades tecnológicas. Tal resultado reforça que a alteração ocorrida na estrutura produtiva locacional sofreu pouquíssima alteração durante os anos estudados.

Neste sentido, não existe uma tendência de alteração da estrutura produtiva ao longo do país visando setores industriais tecnologicamente avançados, se considerar esse intervalo de tempo entre 2002 e 2009. Como argumentos teóricos reforçam a necessidade de expressivos avanços tecnológicos no setor industrial para que obtenha-se um crescimento econômico mais dinâmico e como a própria estimativa efetuada no trabalho indicou uma relação positiva e numa magnitude mais expressiva entre o PIB de cada Estado e a indústria de alta tecnologia, então políticas públicas devem ser implementadas para que um número maior de Estados possam se especializar na produção de bens de tecnologia mais elevada.

**Tabela 5: Resultado Econométricos da relação entre a baixa e alta tecnologia da indústria e o PIB dos Estados – 2002 e 2009**

Variável dependente	Constante	Variáveis Explicativas	
		Ln IA	Ln IB
Ln Y	17,28 (92,10)*	0,34 (2,98)*	0,19 (2,98)*

Fonte: O autor

Nota: \* significativo a um nível de significância de 5%; valores entre parêntese referem-se ao teste t. Y é o PIB; IA é a participação da indústria de alta tecnologia na indústria como um todo; IB é a participação da indústria de baixa tecnologia na indústria como um todo; ln é o logaritmo.

## 5. Considerações finais

O objetivo desse trabalho era analisar a distribuição espacial das indústrias brasileiras por padrão tecnológico nos anos de 2002 e 2009. Os resultados obtidos demonstraram que em ambos os anos analisados a responsabilidade pela maior parte dos empregos gerados nas indústrias de mais alta intensidade tecnológica – média-alta e alta intensidade – era detida por uma pequena quantidade de Estados. Nas indústrias de intensidade tecnológica mais baixa – baixa e média-baixa intensidade – o resultado obtido foi o contrário. Para os mesmos anos estudados, percebeu-se que a participação dos Estados que compunham a maior parte da formação de emprego nesses níveis tecnológicos era significativamente maior.

## Referências

- AGHION, P; HOWITT, P. A Model of Growth Through Creative Destruction. *Econometrica*, v. 60, n. 2. mar.1992.
- AZZONI, C. R. Equilíbrio, Progresso Técnico e Desigualdades Regionais no processo de desenvolvimento econômico. *Análise Econômica*: Faculdade de Ciências Econômicas UFRGS, ano 11, n. 19, 1993.
- BRAGA, L. M.; MARQUETTI, A. A. As leis de Kaldor na economia Gaúcha: 1980. *Ensaio FEE*, v. 28, n.1, 2007.
- COSTA, J. S. (Coord.). **Compêndio de Economia Regional**. Coimbra: APDR, 2002.
- FEIJÓ, C.A.; CARVALHO, P.G.M.; RODRIGUEZ, M.S. Concentração Industrial e Produtividade do Trabalho na Indústria de Transformação nos anos 90: Evidências Empíricas. *Economia: Revista da Anpec*, 2003.
- FURTADO, A. T.; CARVALHO, R. Q. Padrões de intensidade tecnológica da indústria brasileira: um estudo comparativo com os países centrais. *São Paulo em perspectiva*, v. 19, n. 1. 2005.
- GROSSMAN, G; HELPMAN, E. Product Development and International Trade. *Journal of Political Economy*, 1989.
- HADDAD, P. R. (Org.). **Economia Regional: Teorias e Métodos de Análise**. Fortaleza: BNB, 1989.
- HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- HOLLAND, M; PORCILE, G. Brecha Tecnológica y Crecimiento en América Latina. In: M. CIMOLI (Ed.). **Heterogeneidad Estructural, Asimetrías Tecnológicas y Crecimiento en América Latina**. Santiago: BID-CEPAL. 2005
- KALDOR, N.. The case for regional policies. In: TARGETTI, F.; THIRWALL, A. **The essential Kaldor**. New York: Holmes; Meier, 1989. p. 311-326.
- \_\_\_\_\_. Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom. 1966. In: KING, J. E. **Economic growth in theory and practice: a kaldorian perspective**. Cambridge: Edward Elgar, 1994. p. 279-318.
- LUCAS, R. On The Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.
- MARINHO, E. L. L.; BITTENCOURT, A. Produtividade e Crescimento Econômico da América Latina: A Abordagem da Fronteira Estocástica. In: ATALIBA, F., OLIVEIRA, V.H.. (Org.). **Produtividade: Teoria e Evidências para o Brasil e a América Latina**. Fortaleza: Editora Universidade Federal do Ceará, 2006. p. 221-247.
- NAKABASHI, L.; SCATOLIN, F.D.; E VARGAS DA CRUZ, M.J. Impactos da mudança estrutural da economia brasileira sobre o seu crescimento. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v.14, n.2, mai./ago. 2010.
- PIEPER, U. Deindustrialization and the Social and Economic Sustainability Nexus in Developing Countries: Cross-Country Evidence on Productivity and Employment. **Center for Economic Policy Analysis Working Paper**, 1998.
- REBELLO, S.. Long Run Policy Analysis and Long Run Growth . *Journal of Political Economy*, v. 99, n. 3, jun. 1991.
- ROCHA, F. Produtividade do trabalho e mudança estrutural nas indústrias brasileiras extrativa e de transformação, 1970-2001. *Revista Economia Política*, v. 27, n. 2, 2007.
- ROMER, P. M.. Endogenous Technological Change . *Journal of Political Economy*, v. 5, 1990.
- \_\_\_\_\_. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy*, out. 1986.
- RUFFONI, J.; ZAWISLAK, P.A.; LACERDA, J. Uma Análise Comparativa entre Indicadores de Desenvolvimento Tecnológico e de Crescimento Econômico para Grupos de Países. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 23., Curitiba, 2004. **Anais...** 19 a 22 de outubro de 2004.
- SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio: Zahar. 1984
- SOLOW, R. A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 70, n. 1, p. 65-94, fev. de 1956.
- \_\_\_\_\_. Technical change and aggregate production function. *Review of Economics and Statistics* , v. 39, n. 3, p. 312-20, ago. 1957.
- SOUZA, L. G. **Economia Industrial**. 2005 Disponível em: <http:// [www.eumed.net/libros/2005/lgs-ej](http://www.eumed.net/libros/2005/lgs-ej)> Acesso: dez 2011.
- THIRWALL, A.P. A Plain Man's Guide to Kaldor's Laws. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 5, n. 3, 1983.

## ANEXOS

### Anexo A: Quociente locacional (QL) dos níveis tecnológicos da indústria para cada Estado brasileiro – 2002.

Estados	Indústria			
	Baixa Tecn.	Média-Baixa Tecn.	Média-Alta Tecn.	Alta Tecn.
Rondônia	1,65	0,49	0,14	0,03
Acre	1,48	0,82	0,10	0,01
Amazonas	0,43	0,76	1,40	8,49
Roraima	1,40	0,96	0,07	0,12
Pará	1,56	0,65	0,13	0,07
Amapá	1,37	1,04	0,04	0,09
Tocantins	1,11	1,38	0,26	0,08
Maranhão	0,86	1,74	0,43	0,04
Piauí	1,15	1,16	0,41	0,52
Ceará	1,57	0,51	0,21	0,61
Rio Grande do Norte	1,46	0,81	0,16	0,11
Paraíba	1,42	0,87	0,16	0,23
Pernambuco	1,36	0,79	0,38	0,49
Alagoas	1,68	0,45	0,10	0,04
Sergipe	1,26	1,07	0,32	0,12
Bahia	1,07	0,94	1,02	0,38
Minas Gerais	0,94	1,21	0,90	0,69
Espírito Santo	0,96	1,56	0,39	0,13
Rio de Janeiro	0,88	1,36	0,76	1,02
São Paulo	0,74	1,06	1,54	1,57
Paraná	1,13	0,87	0,91	0,58
Santa Catarina	1,18	0,98	0,67	0,24
Rio Grande do Sul	1,13	0,88	0,95	0,39
Mato Grosso do Sul	1,51	0,72	0,17	0,08
Mato Grosso	1,51	0,72	0,17	0,03
Goiás	1,27	0,80	0,31	1,97
Distrito Federal	1,27	0,85	0,30	1,68

Fonte: O autor

**Anexo B: Quociente locacional (QL) dos níveis tecnológicos da indústria para cada Estado brasileiro – 2009.**

Estados	Indústria			
	Baixa Tecn.	Média-Baixa Tecn.	Média-Alta Tecn.	Alta Tecn.
Rondônia	1,63	0,63	0,20	0,06
Acre	1,48	0,91	0,13	0,07
Amazonas	0,27	0,66	2,48	5,02
Roraima	1,60	0,77	0,06	0,01
Pará	1,45	0,94	0,16	0,03
Amapá	1,31	0,99	0,38	0,27
Tocantins	1,30	1,17	0,19	0,06
Maranhão	0,83	1,84	0,32	0,09
Piauí	1,10	1,33	0,37	0,41
Ceará	1,63	0,55	0,22	0,43
Rio Grande do Norte	1,53	0,81	0,14	0,13
Paraíba	1,36	1,08	0,13	0,20
Pernambuco	1,43	0,86	0,31	0,24
Alagoas	1,90	0,27	0,08	0,03
Sergipe	1,26	1,13	0,29	0,25
Bahia	1,20	0,97	0,67	0,46
Minas Gerais	0,92	1,20	0,92	0,83
Espírito Santo	0,86	1,63	0,57	0,10
Rio de Janeiro	0,85	1,33	0,81	1,25
São Paulo	0,74	1,05	1,45	1,51
Paraná	1,11	0,90	0,93	0,81
Santa Catarina	1,21	0,88	0,79	0,32
Rio Grande do Sul	1,05	0,93	1,08	0,60
Mato Grosso do Sul	1,50	0,81	0,23	0,08
Mato Grosso	1,57	0,74	0,16	0,04
Goiás	1,26	0,97	0,31	1,29
Distrito Federal	1,20	0,91	0,53	1,42

Fonte: O autor.

# ANÁLISE DA DESINDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL ATRAVÉS DA ELASTICIDADE-RENDA DA DEMANDA

BÁRBARA FRANÇOISE CARDOSO<sup>1</sup>  
JEAN DOS SANTOS NASCIMENTO<sup>2</sup>

## Resumo

A desindustrialização é um fenômeno pertencente ao processo de desenvolvimento econômico dos países quando estes atingem um determinado nível de renda *per capita*. Embora sua manifestação se dê no emprego e na produção industrial, o principal fator interno à economia de um país responsável pelo início do processo de desindustrialização é a mudança na relação entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e a elasticidade-renda da demanda por serviços. Diante disso, este trabalho objetivou analisar tal mudança na economia brasileira a fim de identificar se a desindustrialização observada no país pode ser considerada precoce, por ser o país um país em desenvolvimento, ou natural, por ser o país um país emergente, com alta renda *per capita*. Para a análise foram estimados modelos econométricos que consideraram apenas a elasticidade-renda da demanda, desconsiderando outras variáveis explicativas. Os resultados mostraram que, no geral, a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é menor que essa mesma elasticidade por serviços, isto é, a estrutura de desenvolvimento das indústrias está propícia ao início natural, não precoce, do processo de desindustrialização na economia brasileira.

**Palavras-chave:** Desindustrialização. Elasticidade-renda da demanda. Indústria brasileira.

## Abstract:

Deindustrialization is a phenomenon belonging to the economic development process of countries when they reach a certain level of income per capita. Although its manifestations is give in employment and industrial production, the main internal factor to the economy of a country responsible for initiating the deindustrialization process is the change in the relationship between the demand income elasticity for manufactured goods and the demand income elasticity for services. Thus, this study aimed to analyze such change in the Brazilian economy in order to identify whether the observed deindustrialization in the country can be considered early, for the country be a developing country, or natural, for the country be a developing country with high income per capita. For the analysis were estimated econometric mod-

els that consider only the demand income elasticity disregarding other explanatory variables. Overall, the results showed that the demand income elasticity for manufactured goods is less than the same elasticity for services, i.e., the structure of industry's development is conducive to the natural beginning, not early, in the deindustrialization process in Brazilian economy.

**Keywords:** Deindustrialization. Demand income elasticity. Brazilian industry.

JEL: O14

## 1. Introdução

O processo de desindustrialização é um fenômeno que vem ganhando a atenção de economistas em todo o mundo por afetar principalmente o setor industrial dos países. Tal processo está presente nas principais economias mundiais e vem sendo verificado nos países desenvolvidos desde a década de 1970. Nos países em desenvolvimento, cuja economia

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins. Bacharel em Gestão do Agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa. E-mail: barbarafcardoso@gmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa. Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Paraíba. Professor Adjunto do Colegiado de Economia e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. E-mail: jean.sn@gmail.com

ainda não se encontra avançada, a desindustrialização vem sendo observada desde a década de 1980 em alguns desses países, e desde a década 1990 em outros.

A desindustrialização é mais bem entendida quando se entende seu conceito e suas formas de manifestação na economia de um país. Seu conceito está diretamente relacionado a um determinado nível de renda *per capita*. Este nível mostra o grau de desenvolvimento de um país e quando este atinge o grau de alto desenvolvimento, ele atinge, também, o nível de renda *per capita* necessário para que a economia se desindustrialize. As formas de manifestação da desindustrialização podem ser variadas de acordo com o grau de desenvolvimento do país. Porém, a percepção maior de sua manifestação se dá no setor industrial, especificamente, na produção e no emprego.

À medida que um país vai se desenvolvendo, a sua renda *per capita* vai aumentando. Com isso, a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados vai se reduzindo e reduz, também, a demanda por tais produtos. Com a demanda reduzida, a produção também reduz e, conseqüentemente, a economia do país inicia naturalmente o processo de desindustrialização. Este contexto, normalmente, é verificado nas economias desenvolvidas.

Por outro lado, recentemente, observa-se que os países em desenvolvimento também estão iniciando o processo de desindustrialização. Contudo, nestes países, o início da desindustrialização é observado em nível menor de renda *per capita* do que o nível observado no início de tal processo nos países desenvolvidos. Dessa forma, a desindustrialização nos países em desenvolvimento é denominada precoce.

Nos países em desenvolvimento a desindustrialização pode ter efeitos negativos sobre a economia, uma vez que esta não está desenvolvida o suficiente para enfrentar as conse-

quências do processo de desindustrialização. Tal processo provocaria a perda de competitividade das indústrias nacionais, bem como redução do emprego industrial, acarretando desemprego, redução da produção industrial, acarretando déficit no saldo das indústrias e fazendo com que as menores ou menos competitivas vão a falência.

A maioria dos estudos relacionados à desindustrialização trabalha com a sua manifestação no emprego industrial ou na produção industrial, comparativamente ao total nacional. Poucos trabalhos abordam os fatores que motivam uma economia a se desindustrializar, tais como a mudança na relação entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e por serviços, o processo de globalização e as políticas macroeconômicas adotadas por um país. Dessa forma, este trabalho procurou verificar apenas um desses fatores na economia brasileira. O fator analisado por este trabalho é considerado o principal fator interno à economia de um país responsável pelo início do processo de desindustrialização, que é a mudança na relação entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e a elasticidade-renda da demanda por serviços. Este fator geralmente é observado nas economias desenvolvidas, mas como o Brasil é um país emergente, este trabalho procurou entender essa mudança na relação entre tais elasticidades-renda para verificar se o Brasil poderia estar iniciando um processo de desindustrialização de forma natural, como acontece nos países desenvolvidos.

Este trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 faz uma discussão teórica e literária sobre o processo de desindustrialização, relacionando-o com a mudança na relação entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e a elasticidade-renda da demanda por serviços. Na Seção 3, é apresentada a metodologia utilizada neste trabalho,

bem como os modelos econométricos estimados para verificar a mudança na relação entre as elasticidades-renda da demanda citada anteriormente. Os resultados dos modelos econométricos e suas discussões são apresentados na Seção 4, bem como uma análise sobre a evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos industriais e por serviços. Na Seção 5, encontram-se as principais conclusões extraídas dos resultados.

## 2. Referencial teórico

### Desindustrialização e sua relação com a elasticidade-renda da demanda

O processo de desindustrialização possui, em sua definição, três aspectos fundamentais para o entendimento da manifestação desse processo em uma economia. São, basicamente, três definições distintas, mas que estão relacionadas entre si, pois todas estão diretamente pautadas ao nível de renda *per capita* do país.

A primeira definição e mais usual está relacionada ao emprego. Rowthorn e Ramaswamy (1997), Palma (2005) e Bonelli e Pessoa (2010), afirmam que a desindustrialização é caracterizada pela redução da mão de obra no setor industrial, com posterior liberação desta mão de obra para outros setores da economia, principalmente para o setor de serviços. Os autores acrescentam que, no curso normal do desenvolvimento econômico de um país, a participação do emprego industrial segue uma tendência não linear, crescente no início e decrescente quando a economia começa a amadurecer.

Palma (2005) acrescenta que a relação entre o emprego industrial e o nível de renda *per capita*, que está associado ao início natural do processo de desindustrialização, tem, graficamente, o formato de "U" invertido, ou seja, na medida em que a renda *per capita* aumenta, o emprego industrial aumenta até um determinado nível de renda *per*

capita, posteriormente a este nível, o emprego industrial declina.

A segunda definição, também usual, está relacionada ao produto ou produção. Feijó, Carvalho e Almeida (2005, p.1), por exemplo, afirmam que a desindustrialização pode ser constituída por dois momentos: “em um primeiro momento cai a participação da agropecuária no produto interno bruto (PIB) e aumenta a expressão da indústria. No segundo, é o setor de serviços que ganha espaço e a indústria perde peso”. Isto é, na medida em que um país se desenvolve, a participação de sua indústria vai perdendo peso no total nacional.

Rowthorn e Ramaswamy (1999) acrescentam que a relação entre a produção industrial e o PIB *per capita* apresenta o formato gráfico de “U” invertido, como na relação entre o emprego industrial e o PIB *per capita*. Contudo, a relação do PIB *per capita* com a produção industrial é graficamente mais suave do que a relação daquele com o emprego industrial. Bonelli e Pessôa (2010) complementam afirmando que a literatura sobre mudança estrutural afirma que à medida que a renda *per capita* aumenta, a participação da produção industrial também aumenta até determinado nível de renda *per capita*, a partir desse nível, a participação industrial declina.

A terceira definição, pouco usual e foco deste trabalho, está relacionada à elasticidade-renda da demanda. Nassif (2008) afirma que a desindustrialização é verificada quando há uma redução da elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados ao longo do tempo enquanto há um aumento da elasticidade-renda da demanda por serviços no mesmo período de tempo. Tal situação é observada, segundo o autor, quando o país atinge o nível de renda *per capita* que inicia o processo de desindustrialização. Este, por sua vez, pode ser confirmado se, em média, a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados for menor do que essa elasticidade por serviços.

Oreiro e Feijó (2010) apontam que a elasticidade-renda da demanda é um dos principais fatores que motivam uma economia à desindustrialização. Os autores explicam que a literatura afirma que o principal fator interno à economia de um país que o conduz ao processo natural de desindustrialização diz respeito à mudança na relação entre a elasticidade-renda da demanda por serviços e a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados – observando-se um aumento na elasticidade-renda da demanda por serviços enquanto a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados reduz, tornando a primeira maior do que a última. Geralmente, este fato acontece nas economias cujo desenvolvimento já se encontra avançado, isto é, nos países denominados desenvolvidos.

Essa mudança na relação entre as elasticidades-renda supracitadas advém, entre outros motivos, das mudanças nos padrões de comércio proporcionados pela concorrência com os produtos importados e da conjuntura econômica internacional que podem favorecer a produção de produtos de alto valor agregado e intensivos em tecnologia, dispensando, assim, boa parte da mão de obra industrial (PALMA, 2005; BONELLI, PESSÔA, 2010).

Rowthorn e Ramaswamy (1999), por sua vez, explicam que essa mudança acontece devido à elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados ser alta nos países em desenvolvimento e baixa nos países desenvolvidos, explicando porque a produção e o emprego industrial, primeiramente, aumentam e depois reduzem. A explicação para esta redução, segundo os autores, é que a produtividade do trabalho cresce mais rapidamente na indústria do que na economia como um todo e, portanto, o preço relativo dos produtos industrializados se reduz com o desenvolvimento da economia. Este preço reduzido estimula a substituição dos produtos industrializados por outros bens, principalmente por

serviços cujo custo está aumentando devido ao crescimento relativamente lento da produtividade neste setor.

### 3. Metodologia

A metodologia deste trabalho está baseada em uma análise da mudança na relação entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e a elasticidade-renda da demanda por serviços, bem como em modelos econométricos de séries temporais para verificar empiricamente se houve mudanças significativas em tal relação a ponto de se afirmar a existência de desindustrialização no Brasil.

A análise propõe uma avaliação da elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados, tomando como referência o valor agregado da indústria. Primeiramente, a análise foi feita para a indústria como um todo e, posteriormente, foram analisadas as indústrias de construção civil, de eletricidade, gás e água, extrativa mineral e de transformação. Tal divisão das indústrias foi baseada na disposição dos dados do Instituto de Pesquisa Aplicada Dados (IPEADATA).

#### Modelos econométricos

O modelo utilizado para a verificação da existência de desindustrialização na economia brasileira foi baseado na mudança da relação entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e por serviços. Para isso, este modelo foi dividido em Modelo A – que analisou a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados – e Modelo B – que analisou a elasticidade-renda da demanda por serviços. A análise deve ser conjunta para verificar a presença de desindustrialização, uma vez que a definição de desindustrialização afirma que, quando ela é observada, a elasticidade-renda da demanda por serviços é maior que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados. Seguem o Modelo A e o Modelo B, respectivamente:

$$pib\_ind_t = \delta_0 + \delta_1 pib\_nac_t + u_t \quad (01)$$

$$pib\_serv_t = \gamma_0 + \gamma_1 pib\_nac_t + u_t \quad (02)$$

Em que:

$\delta_0$  e  $\gamma_0$  e são os interceptos das regressões;

$\delta_1$  e  $\gamma_1$  são os coeficientes da variável  $pib\_nac_t$ , PIB nacional, tal que  $t = 1970, 1971, \dots, 2010$ . Neste caso,  $\delta_1$  e  $\gamma_1$  representam a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e por serviços, respectivamente;  $pib\_ind_t$  é o PIB industrial;  $pib\_nac_t$  é o PIB nacional;  $pib\_serv_t$  é PIB do setor de serviços; e  $u_t$  é o termo de erro da regressão.

Se  $\delta_1$  e  $\gamma_1$  forem negativos e estatisticamente significativos, cada um deles, a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e por serviços demonstrariam que o produto industrial e o produto do setor de serviços são, em média, inferiores. E se  $0 < \delta_1, \gamma_1 < 1$ , estes produtos são tidos como normais e bens necessários. E para „ os produtos são tidos como de luxo ou supérfluos. Para que haja desindustrialização, é preciso que  $\delta_1 < \gamma_1$ .

Para melhor analisar a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados, o Modelo A foi subdividido para alguns tipos de indústrias. A interpretação de cada coeficiente é similar à descrita para o Modelo A [equação (01)]. Seguem os modelos:

*Modelo A.1 – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de construção civil:*

$$pib\_constciv_t = \delta_0 + \delta_1 pib\_nac_t + u_t \quad (03)$$

Em que  $pib\_constciv_t$  é o PIB da indústria de construção civil; é o  $\delta_0$  intercepto; e  $\delta_1$  representa a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de construção civil.

*Modelo A.2 – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos*

*da indústria de eletricidade, gás e água:*

$$pib\_eletric_t = \delta_0 + \delta_1 pib\_nac_t + u_t \quad (04)$$

Em que  $pib\_eletric_t$  é o PIB da indústria de eletricidade, gás e água; é o  $\delta_0$  intercepto; e  $\delta_1$  representa a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de eletricidade, gás e água.

*Modelo A.3 – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria extrativa mineral<sup>3</sup>:*

$$pib\_extmin_t = \delta_0 + \delta_1 pib\_nac_t + u_t \quad (05)$$

Em que  $pib\_extmin_t$  é o PIB da indústria extrativa mineral;  $\delta_0$  é o intercepto; e  $\delta_1$  representa a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria extrativa mineral.

*Modelo A.4 – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de transformação<sup>4</sup>:*

$$pib\_transf_t = \delta_0 + \delta_1 pib\_nac_t + u_t \quad (06)$$

Em que  $pib\_transf_t$  é o PIB da indústria de transformação; é  $\delta_0$  o intercepto; e  $\delta_1$  representa a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de transformação.

É importante ressaltar que, para que seja detectada a desindustria-

lização pela elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados, em todas as regressões, o coeficiente  $\delta_1$  deve ser menor que o coeficiente  $\gamma_1$  (do setor de serviços [equação (02)]) e estatisticamente significativo.

## Dados, fontes e periodicidade

As variáveis utilizadas nos modelos econométricos são o PIB nacional, o PIB industrial, o PIB da indústria de construção civil, o PIB da indústria de eletricidade, gás e água, o PIB da indústria extrativa mineral, o PIB da indústria de transformação e o PIB do setor de serviços provenientes da United Nations Statistics Division (UNSD), sendo considerado o valor em reais a preços constantes de 2005. Para o cálculo da elasticidade-renda da demanda foram considerados os PIBs citados anteriormente, considerando-se o valor agregado do PIB, em reais a preços correntes, provenientes do IPEADATA.

A periodicidade das variáveis dos modelos econométricos é anual e corresponde aos anos compreendidos entre 1970 a 2010. Para a análise da evolução da elasticidade-renda da demanda o período compreende aos anos de 1971 a 2011, também anuais. Estes períodos incluem os anos anteriores à década perdida, bem como tal década, a abertura comercial, mudança da moeda nacional, criação

<sup>3</sup> As indústrias que fazem parte da indústria extrativa mineral são: petróleo e gás natural; minério de ferro; e outras da indústria extrativa (ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2011).

<sup>4</sup> As indústrias que fazem parte da indústria de transformação são: alimentos e bebidas; produtos do fumo; têxteis; artigos do vestuário e acessórios; artefatos de couro e calçados; produtos de madeira, exclusive móveis; celulose e produtos de papel; jornais, revistas, discos; refino de petróleo e coque; álcool; produtos químicos; fabricação de resina e elastômeros; produtos farmacêuticos; defensivos agrícolas; perfumaria, higiene e limpeza; tintas, vernizes, esmaltes e lacas; produtos e preparados químicos diversos; artigos de borracha e plástico; cimento; outros produtos de minerais não-metálicos; fabricação de aço e derivados; metalurgia de metais não-ferrosos; produtos de metal, exclusive manutenção e reparos; eletrodomésticos; máquinas para escritório e equipamentos de informática; máquinas, aparelhos e materiais elétricos; material eletrônico e equipamentos de comunicações; aparelhos e instrumentos médico-hospitalares, medida e óptico; automóveis, camionetas e utilitários; caminhões e ônibus; peças e acessórios para veículos automotores; outros equipamentos de transporte; e móveis e produtos das indústrias diversas (ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2011).

do MERCOSUL, reforma cambial e estabilização da economia mundial. Estes fatos são importantes para a análise da evolução da produção industrial nacional, a fim de analisar a elasticidade-renda da demanda por produtos industriais.

O ano de 1970 foi escolhido como limite inferior da análise devido aos grandes investimentos industriais ocorridos nos anos anteriores e pela indústria ter crescido grandemente em tal década. Além disso, as altas taxas de inflação e a desorganização da economia brasileira nos anos posteriores permitem uma análise de como a economia brasileira procede durante o período de crise, afetando a elasticidade-renda da demanda. A análise de como a economia reagiu a estes fatos é importante para o entendimento da mudança na relação entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e por serviços. O ano de 2010 foi escolhido como limite superior por representar um período mais recente.

Todas as variáveis foram logaritimizadas, pois identificam elasticidade-renda da demanda. É interessante ressaltar que os dados para o PIB das indústrias somente estão disponíveis de forma agregada, principalmente para a indústria de transformação. Isto impossibilitou a análise da elasticidade-renda da demanda para todos os tipos de indústrias separadamente. Por isto, apenas a elasticidade-renda da demanda das indústrias de construção civil, de eletricidade, gás e água, extrativa mineral e de transformação foi analisada.

### Processo de estimação

Os modelos econométricos foram estimados pelo Método de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Todos os testes estatísticos necessários foram realizados para verificar possíveis problemas característicos de séries temporais, tais como a não estacionariedade das séries, a cointegração entre elas e a autocorrelação nos resíduos. Esses problemas podem acarretar estimadores viesados

ou invalidar as inferências estatísticas provenientes da estimação.

A estacionariedade das séries é uma característica necessária para que as inferências estatísticas sejam válidas. Uma série estacionária possui média e variância constantes ao longo de tempo e autocovariância independente do tempo (ENDERS, 1948; BUENO, 2008), ou seja,

$$E(y_t) = E(y_{t-s}) = \mu \quad (07)$$

$$E[(y_t - \mu)^2] = E[(y_{t-s} - \mu)^2] = \sigma_y^2 \quad (08)$$

$$E[(y_t - \mu)(y_{t-s} - \mu)] = E[(y_{t-1} - \mu)(y_{t-1-s} - \mu)] \quad (09)$$

Sendo que  $y_t$  é uma dada série de tempo  $t \neq s \neq j$ ;  $\mu$ ,  $\sigma_y^2$  e  $y_s$  e representam a média, a variância e a covariância de, respectivamente.

Uma série não estacionária é aquela que possui raiz unitária e tem a seguinte especificação, considerando apenas uma variável (ENDERS, 1948):

$$y_t = \rho y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (10)$$

em que  $y_{t-1}$  é valor defasado de  $y_t$  em um período;  $\varepsilon_t$  é um processo de ruído branco e  $-\leq \rho \leq 1$ .

Subtraindo  $y_{t-1}$  de ambos os lados, rearranjando os termos e fazendo  $\rho - 1 = \delta$ , obtém-se:

$$\Delta y_t = \delta y_{t-1} + \varepsilon_t \quad (11)$$

Dessa forma, a hipótese de nulidade dos testes de raiz unitária é que  $\delta = 0$ . Se, então  $\rho = 1$ , ou seja, a série possui raiz unitária, o que quer dizer que a série  $y_t$  é não estacionária. Para que a série seja estacionária,  $\delta$  tem que ser negativo para que  $\rho$  seja menor que a unidade<sup>5</sup>. A rejeição da hipótese de nulidade implica estacionariedade da série.

Os testes de raiz unitária procuram testar a hipótese de nulidade de que as séries são não estacionárias. Neste trabalho, realizou-se o teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) que considera as diversas características

de uma série temporal e supõe que os erros são correlacionados. O teste consiste em estimar o modelo de regressão acrescentando as defasagens da variável dependente (BUENO, 2008):

$$\Delta y_t = \alpha_0 + \delta y_{t-1} + \sum_{i=1}^p (\beta_i \Delta y_{t-i}) + \varepsilon_t \quad (12)$$

Em que

$$\delta = -(1 - \sum_{i=1}^p \alpha_i) \text{ e } \beta_i = -\sum_{j=i}^p \alpha_{j+1}.$$

A hipótese de nulidade do ADF é a de que a série é não estacionária, ou seja,  $\delta = 0$ . Neste caso,  $\sum_{i=1}^p \alpha_i = 1$ . Para que se rejeite a hipótese de nulidade, é necessário que  $\sum_{i=1}^p \alpha_i < 1$  para que  $\delta < 0$ . O número de defasagens incluídas na regressão será tanto quanto for necessário para eliminar a autocorrelação nos resíduos.

A autocorrelação nos resíduos pode viesar as estimativas provenientes da estimação, por isso faz-se necessária sua remoção. Para verificar a existência de autocorrelação nos resíduos, utiliza-se um teste de correlação serial. Neste trabalho utilizou-se o teste de Durbin-Watson que se baseia na razão entre a soma da diferença ao quadrado dos erros estimados e a soma do quadrado dos erros estimados. Segue a estatística do teste (WOOLDRIDGE, 2006):

$$dw = \frac{\sum_{t=2}^n (\hat{u}_t - \hat{u}_{t-1})^2}{\sum_{t=1}^n (\hat{u}_t^2)} \quad (13)$$

Desmembrando a somatória e rearranjando os termos, tem-se:

$$dw \approx 2 \left( 1 - \frac{\sum_{t=2}^n \hat{u}_t \hat{u}_{t-1}}{\sum_{t=1}^n \hat{u}_t^2} \right) \quad (14)$$

Ou, de forma mais simples, fazendo

$$\hat{\rho} = \frac{\sum_{t=2}^n \hat{u}_t \hat{u}_{t-1}}{\sum_{t=1}^n \hat{u}_t^2}, \text{ obtém-se:}$$

$$dw \approx 2(1 - \hat{\rho}) \quad (15)$$

Sendo  $0 \leq dw \leq 4$  e  $4 \leq \hat{\rho} \leq 1$ . Para  $dw = 2$ , não há correlação serial nos resíduos. Logo, a hipótese de nulidade

<sup>5</sup> Se  $\delta > 0$ , então  $\rho > 1$ , o que significa que a série é explosiva. Por isso, esta hipótese não é considerada nos testes de raiz unitária.

dade do teste de Durbin-Watson é a de que não existe correlação serial, ou seja,  $\rho = 0$ . A rejeição da hipótese nula implica correlação serial.

O teste *dw* tem alguns intervalos de inconclusão cujos valores dentro desses intervalos não permitem concluir se há ou não autocorrelação nos resíduos. Tais intervalos estão dispostos na tabela estatística *dw* de Durbin-Watson e são determinados através do tamanho da amostra e do número de variáveis explicativas.

Adicionalmente, o teste de Durbin-Watson apresenta algumas premissas que devem ser observadas antes da sua aplicação, são elas: (1) o modelo de regressão possui intercepto; (2) as variáveis independentes são não estocásticas; (3) os erros são gerados por processo autorregressivo de ordem 1, ou seja AR(1), e são normalmente distribuídos; (4) as defasagens da variável dependente não estão incluídas no modelo como variáveis independentes; e (5) não há observações faltantes (WOOLDRIDGE, 2006).

Uma das causas da autocorrelação é a má especificação do modelo. Neste caso, para a correção da correlação serial deve-se remodelar o modelo. Outras causas podem ser corrigidas pelo uso de Mínimos Quadrados Generalizados (MQG), mas não no caso de séries temporais. No caso de a correlação serial ser causada pela não estacionariedade da série, deve-se fazer os procedimentos necessários para estacionarizá-la.

Quando uma série temporal é estacionária em primeira diferença, diz-se que ela é integrada. Se a série for diferenciada *d* vezes, então ela é integrada de ordem *d*, ou,  $I(d)$ . No caso em que  $d=0$ , tem-se que a série é estacionária. Em uma regressão em que duas séries são  $I(d)$  e os erros dessa regressão são  $I(0)$ , então as séries são cointegradas e a regressão pode ser estimada sem diferenciar as séries  $I(d)$  (LÜTKEPOHL, 2005).

O teste de cointegração mais usado é o teste de Engle-Granger que se baseia nos resíduos da regressão.

Primeiramente, estima-se o modelo de regressão da equação (16), abaixo especificada (BUENO, 2008).

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 x_{1t} + \beta_2 x_{2t} + \beta_3 x_{3t} + \dots + \beta_k x_{kt} + \varepsilon_t \quad (16)$$

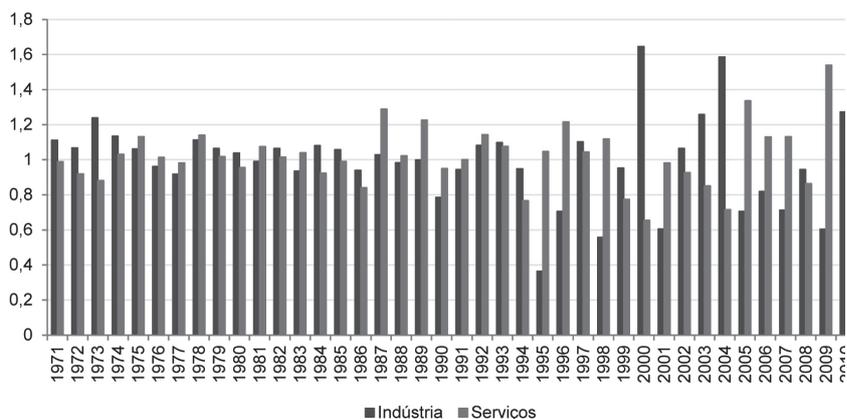
Posteriormente, utiliza-se o teste ADF de raiz unitária nos resíduos. Se estes forem estacionários, então as séries são cointegradas. Neste caso, a regressão pode ser estimada normalmente como na equação (16). Caso contrário, devem-se seguir os procedimentos para estacionarizar as séries.

#### 4. Resultados e discussão

##### Evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e por serviços

A elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados, em média, é menor do que a elasticidade-renda da demanda por serviços desde a década de 1970. O Gráfico 01 mostra a evolução dessa elasticidade por produtos industrializados e por serviços de 1971 a 2011.

**Gráfico 01 – Evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos industriais e por serviços de 1971 a 2011.**



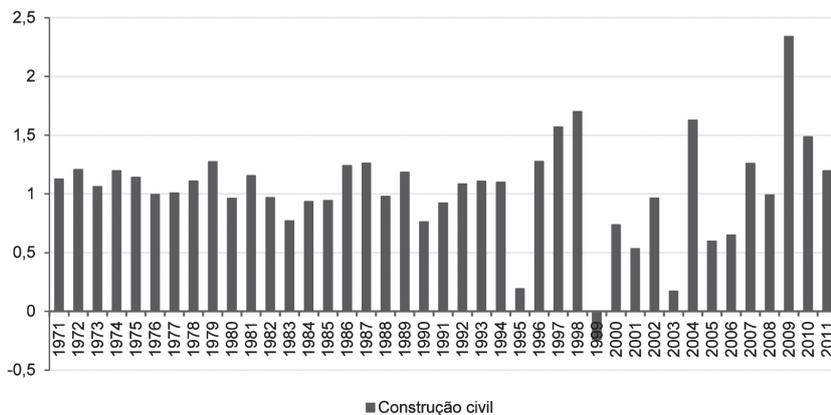
Fonte: Dados do IPEADATA (2011).

Percebe-se que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados era, em média, maior do que a elasticidade-renda da demanda por serviços até meados da década de 1980. A partir daí, a elasticidade-renda da demanda por serviços passou a ser maior, em média, do que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados, caracterizando uma mudança na relação entre as elasticidades-renda.

No período de 1971 a 2011, a média da elasticidade-renda da demanda foi de 0,9824 para os produtos industrializados e 1,0149 para os serviços. Ou seja, analisando-se a evolução no período, pode-se afirmar que a economia brasileira já apresenta uma estrutura de desenvolvimento propícia à desindustrialização desde a década de 1970.

Quando observada a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de construção civil, da de eletricidade, gás e água, da extrativa mineral e da de transformação, observa-se que em, em média, tais indústrias não apresentavam uma estrutura de desenvolvimento propícia à desindustrialização, com exceção da indústria de transformação. O Gráfico 02 mostra a evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de construção civil de 1971 a 2011.

**Gráfico 02 – Evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de construção civil de 1971 a 2011.**

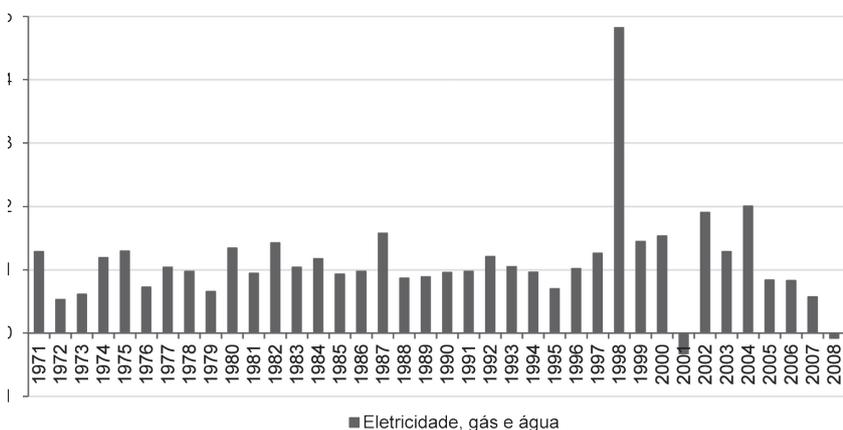


Fonte: Dados do IPEADATA (2011).

Observa-se que a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de construção civil, em média, apresentou-se acima da unidade na maioria dos anos dentro do período analisado. Em média, tal elasticidade foi de 1,0366, o que mostra que a indústria de construção civil não apresentou, no período analisado, estrutura de desenvolvimento propícia à desindustrialização, uma vez que a média da elasticidade-renda da demanda por serviços foi de 1,0149. Cabe ressaltar que para que fosse observada uma estrutura de desenvolvimento propícia à desindustrialização, a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de construção civil deveria ser menor do que essa elasticidade por serviços.

A evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de eletricidade, gás e água também mostrou que tal indústria não está se desindustrializando, como é mostra o Gráfico 03.

**Gráfico 03 – Evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de eletricidade, gás e água de 1971 a 2011**



Fonte: Dados do IPEADATA (2011).

Observa-se que, em média, a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de eletricidade, gás e água foi de 1,0994. Isto implica

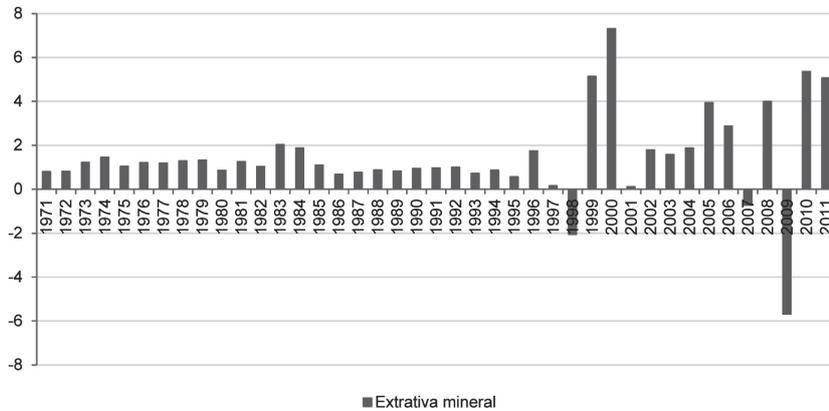
“ Um ponto interessante que deve ser destacado é que em 1998, a elasticidade-renda por produtos dessa indústria foi de 4,8174. Valor muito alto que caracterizou tal produto como de luxo ou supérfluo dentro do período. Esse valor deve ser observado com atenção, pois é considerado pela análise...”

dizer que tal indústria também não apresentou, no período analisado, estrutura de desenvolvimento propícia à desindustrialização. Vale lembrar que, em média, a elasticidade-renda da demanda por serviços foi de 1,0149.

Um ponto interessante que deve ser destacado é que em 1998, a elasticidade-renda por produtos dessa indústria foi de 4,8174. Valor muito alto que caracterizou tal produto como de luxo ou supérfluo dentro do período. Esse valor deve ser observado com atenção, pois é considerado pela análise econômica como um *outlier*, isto é, um valor fora dos padrões.

A análise da evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria extrativa mineral, por sua vez, apresenta resultados semelhantes aos observados nas indústrias de construção civil e de eletricidade, gás e água. Essa evolução é mostrada no Gráfico 04.

**Gráfico 04 – Evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria extrativa mineral de 1971 a 2011.**



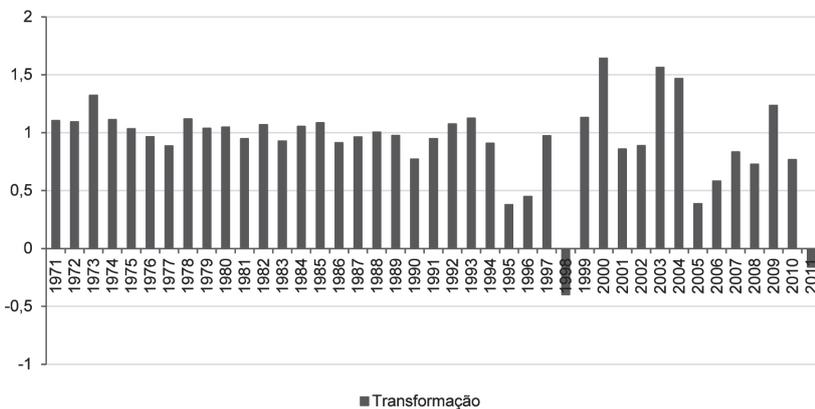
Fonte: Dados do IPEADATA (2011).

Observa-se que até 1996, a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria extrativa mineral apresentava-se mais estável do que tal elasticidade para os anos posteriores. Em média, essa elasticidade para os produtos dessa indústria foi 1,4429, o que significa que tal indústria não apresentou estrutura de desenvolvimento propícia à desindustrialização. Ressalta-se que a elasticidade-renda da demanda por serviços foi 1,0149.

É interessante destacar que em alguns anos, a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria extrativa mineral chegou perto de 6, tanto negativo quanto positivo, ou ultrapassou tal valor, como em 2000 que chegou a 7,3112. Este fato deve ser investigado com atenção, pois não é comum tal elasticidade variar tão grandemente.

Por outro lado, a evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de transformação mostra resultado diferente do que foi conhecido até o momento pelos demais tipos de indústrias. O Gráfico 05 mostra essa evolução.

**Gráfico 05 – Evolução da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de transformação de 1971 a 2011.**



Fonte: Dados do IPEADATA (2011).

Percebe-se que a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de transformação, em média, foi de 0,9215, isto é, tal indústria mostrou ter estrutura de desenvolvimento propícia à desindustrialização no período

analisado. Cabe ressaltar que tal tipo de indústria agrega a maioria das indústrias, por isso, tal resultado já seria esperado uma vez que a análise da evolução dessa elasticidade para a indústria como um todo mostrou que a indústria possui estrutura de desenvolvimento propícia à desindustrialização.

### Análise dos resultados econômicos

Antes de serem estimados, os modelos foram submetidos aos testes estatísticos apresentados na subseção 3.3. Apenas a variável *pib\_extmin* foi não estacionária, porém, o modelo que contém essa variável mostrou-se cointegrado. Isso permitiu que o modelo fosse estimado sem nenhum tratamento das variáveis. Por outro lado, todos os modelos apresentaram autocorrelação dos resíduos, que foi prontamente corrigida com a inclusão da defasagem do termo de erro na regressão como variável explicativa. Apenas no Modelo A.4, que analisa a elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de transformação, foi necessária a inclusão da segunda defasagem do termo de erro na regressão. Nos demais modelos, apenas a primeira defasagem foi suficiente para corrigir a autocorrelação dos resíduos.

A seguir, são apresentadas as tabelas (Tabela 01 a Tabela 06) com os resultados dos modelos estimados. Em cada tabela, o valor da variável *pib\_nac* foi destacado por representar a elasticidade-renda da demanda. A última tabela (Tabela 07) mostra os resultados agregados e a conclusão de cada uma das elasticidades. Cabe ressaltar que a análise da elasticidade-renda da demanda através dos modelos econométricos mostrou resultados diferentes do que foram observados na análise da evolução dessa elasticidade, principalmente para a indústria de construção civil.

A Tabela 01 mostra os resultados do Modelo A – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados.

**Tabela 01 – Resultado do Modelo A**

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	P-valor
constante	11,3971	1,0193	11,18	0,000
pib_nac	0,5518	0,0364	15,16	0,000
ua_1	0,8463	0,0691	12,24	0,000
F (2, 37) = 185,22		Prob > F = 0,0000		
R <sup>2</sup> ajustado = 0,9043		dw (3, 40) = 1,6699		
ADF (pib_nac) = -3,606	P-valor [ADF (pib_nac)] = 0,0004			
ADF (pib_ind) = -3,507	P-valor [ADF (pib_ind)] = 0,0006			

Fonte: Os autores.

O valor da estatística F e sua significância mostram que, em conjunto, os coeficientes das variáveis do Modelo A são estatisticamente diferentes de zero. O R<sup>2</sup> ajustado mostra que o modelo foi bem ajustado (90,43%). O valor do teste Durbin-Watson (*dw* = 1,6699) mostra que o modelo não possui autocorrelação nos resíduos. O teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) mostra que as séries das variáveis *pib\_nac* e *pib\_ind* são estacionárias, isto é, não possuem raiz unitária.

Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é estatisticamente significativa e positiva, com valor no intervalo [0,1], 0,5518, mostrando que os produtos industriais são, em média, bens normais e necessários. Observa-se que um aumento de 1% na renda nacional acarreta aumento de, em média, 0,5518% na renda industrial.

Tal valor refuta a explicação de Rowthorn e Ramaswamy (1999) de que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é alta nos países em desenvolvimento e baixa nos países desenvolvidos. O Brasil, embora emergente, é considerado um país em desenvolvimento e apresentou elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados baixa. Logo, percebe-se a importância de se analisar a elasticidade-renda da demanda no Brasil como forma de entender o processo de desindustrialização que se mostra presente em tal economia.

A Tabela 02 mostra os resultados para o Modelo A.1 – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de construção civil.

**Tabela 02 – Resultado do Modelo A.1**

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	P-valor
constante	3,2921	1,4157	2,33	0,000
pib_nac	0,7796	0,0505	15,42	0,000
ua1_1	0,7721	0,0938	8,23	0,026
F (2, 37) = 147,64		Prob > F = 0,0000		
R <sup>2</sup> ajustado = 0,8826		dw (3, 40) = 2,0370		
ADF (pib_nac) = -3,606	P-valor [ADF (pib_nac)] = 0,0004			
ADF (pib_constciv) = -3,037	P-valor [ADF (pib_constciv)] = 0,0021			

Fonte: Os autores.

“ Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é estatisticamente significativa e positiva, com valor no intervalo [0,1], 0,7796, mostrando que os produtos da indústria de construção civil são, em média, bens normais e necessários. ”

O valor da estatística F e sua significância mostram que, em conjunto, os coeficientes das variáveis do Modelo A.1 são estatisticamente diferentes de zero. O R<sup>2</sup> ajustado mostra que o modelo foi bem ajustado (88,26%). O valor do teste Durbin-Watson (*dw* = 2,0370) mostra que o modelo não possui autocorrelação nos resíduos. O teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) mostra que a série da variável *pib\_constciv* é estacionária, isto é, não possui raiz unitária.

Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é estatisticamente significativa e positiva, com valor no intervalo [0,1], 0,7796, mostrando que os produtos da indústria de construção civil são, em média, bens normais e necessários. Observa-se que um aumento de 1% na renda nacional acarreta aumento de, em média, 0,7796% na renda da indústria de construção civil.

A Tabela 03 mostra os resultados para o Modelo A.2 – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de eletricidade, gás e água.

**Tabela 03 – Resultado do Modelo A.2**

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	P-valor
constante	-16,5948	1,2804	-12,96	0,000
pib_nac	1,4585	0,0457	31,90	0,000
ua2_1	0,6574	0,1147	5,73	0,000
F (2, 37) = 537,45		Prob > F = 0,0000		
R <sup>2</sup> ajustado = 0,9649		dw (3, 40) = 1,8476		
ADF (pib_nac) = -3,606	P-valor [ADF (pib_nac)] = 0,0004			
ADF (pib_eletric) = -1,428	P-valor [ADF (pib_eletric)] = 0,0808			

Fonte: Os autores.

O valor da estatística F e sua significância mostram que, em conjunto, os coeficientes das variáveis do Modelo A.2 são estatisticamente diferentes de zero. O R<sup>2</sup> ajustado mostra que o modelo foi bem ajustado (96,49%). O valor do teste Durbin-Watson ( $dw = 1,8476$ ) mostra que o modelo não possui autocorrelação nos resíduos. O teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) mostra que a série da variável *pib\_eletric* é estacionária, isto é, não possui raiz unitária.

Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é estatisticamente significativa e positiva, com valor superior à unidade, 1,4585, mostrando que os produtos da indústria de eletricidade, gás e água são, em média, bens de luxo ou supérfluos. Observa-se que um aumento de 1% na renda nacional acarreta aumento de, em média, 1,4585% na renda da indústria de eletricidade, gás e água.

A Tabela 04 mostra os resultados para o Modelo A.3 – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria extrativa mineral.

**Tabela 04 – Resultado do Modelo A.3**

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	P-valor
constante	-24,1911	2,7331	-8,85	0,000
pib_nac	1,7084	0,0976	17,51	0,000
ua3_1	0,8468527	0,0893	9,48	0,000
F (2, 37) = 194,60		Prob > F = 0,0000		
R <sup>2</sup> ajustado = 0,9085		dw (3, 40) = 1,7809		
ADF (pib_nac) = -3,606	P-valor [ADF (pib_nac)] = 0,0004			
ADF (pib_extmin) = -1,283	P-valor [ADF (pib_extmin)] = 0,1037			
ADF (resíduo) = -1,742	P-valor [ADF (resíduo)] = 0,0448			

Fonte: Os autores.

O valor da estatística F e sua significância mostram que, em conjunto, os coeficientes das variáveis do Modelo A.3 são estatisticamente diferentes de zero. O R<sup>2</sup> ajustado mostra que o modelo foi bem ajustado (90,85%). O valor do teste Durbin-Watson ( $dw = 1,7809$ ) mostra que o modelo não pos-

“ Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é estatisticamente significativa e positiva, com valor superior à unidade, 1,7084, mostrando que os produtos da indústria extrativa mineral são, em média, bens de luxo ou supérfluos. ”

sui autocorrelação nos resíduos. O teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) mostra que a série da variável *pib\_extmin* é não estacionária, isto é, possui raiz unitária. No entanto, o teste de cointegração mostrou que os resíduos do modelo são estacionários [ADF (resíduo) = -1,742], o que quer dizer que o modelo pode ser estimado sem nenhum tratamento especial das variáveis.

Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é estatisticamente significativa e positiva, com valor superior à unidade, 1,7084, mostrando que os produtos da indústria extrativa mineral são, em média, bens de luxo ou supérfluos. Observa-se que um aumento de 1% na renda nacional acarreta aumento de, em média, 1,7084% na renda da indústria extrativa mineral.

A Tabela 05 mostra os resultados para o Modelo A.4 – Análise da elasticidade-renda da demanda por produtos da indústria de transformação.

**Tabela 05 – Resultado do Modelo A.4**

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	P-valor
constante	17,6044	1,2271	14,35	0,000
pib_nac	0,3168	0,0438	7,24	0,000
ua4_1	1,0800	0,1612	6,70	0,000
ua4_2	-2,2493	0,1502	-1,66	0,106
F (3, 35) = 63,01		Prob > F = 0,0000		
R <sup>2</sup> ajustado = 0,8304		dw (4, 39) = 1,9090		
ADF (pib_nac) = -3,606	P-valor [ADF (pib_nac)] = 0,0004			
ADF (pib_transf) = -3,566	P-valor [ADF (pib_transf)] = 0,0005			

Fonte: Os autores.

O valor da estatística F e sua significância mostram que, em conjunto, os coeficientes das variáveis do Modelo A.4 são estatisticamente diferentes de zero. O R<sup>2</sup> ajustado mostra que o modelo foi bem ajustado (83,04%). O valor do teste Durbin-Watson (*dw* = 1,9090) mostra que o modelo não possui autocorrelação nos resíduos. O teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) mostra que a série da variável *pib\_transf* é estacionária, isto é, não possui raiz unitária.

Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados é estatisticamente significativa e positiva, com valor no intervalo [0,1], 0,3168, mostrando que os produtos da indústria de transformação são, em média, bens normais e necessários. Observa-se que um aumento de 1% na renda nacional acarreta aumento de, em média, 0,3168% na renda da indústria de transformação.

A Tabela 06 mostra os resultados para o Modelo B – Análise da elasticidade-renda da demanda por serviços.

**Tabela 06 – Resultado do Modelo B**

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística t	P-valor
constante	-6,8862	0,8400	-8,20	0,000
pib_nac	1,2237	0,0300	40,80	0,000
ub_1	0,7103	0,1151	6,17	0,000
F (2, 37) = 858,43		Prob > F = 0,0000		
R <sup>2</sup> ajustado = 0,9778		dw (3, 40) = 2,0174		
ADF (pib_nac) = -3,606	P-valor [ADF (pib_nac)] = 0,0004			
ADF (pib_serv) = -2,288	P-valor [ADF (pib_serv)] = 0,0139			

Fonte: Os autores.

O valor da estatística F e sua significância mostram que, em conjunto, os coeficientes das variáveis do Modelo B são estatisticamente diferentes de zero. O R<sup>2</sup> ajustado mostra que o modelo foi bem ajustado (97,78%). O valor do teste Durbin-Watson (*dw* = 2,0174) mostra que o modelo não pos-

“

*Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por serviços é estatisticamente significativa e positiva, com valor superior à unidade, 1,2237, mostrando que os produtos de serviços são, em média, bens de luxo ou supérfluos.*

”

sui autocorrelação nos resíduos. O teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) mostra que a série da variável *pib\_serv* é estacionária, isto é, não possui raiz unitária.

Os resultados mostram que a elasticidade-renda da demanda por serviços é estatisticamente significativa e positiva, com valor superior à unidade, 1,2237, mostrando que os produtos de serviços são, em média, bens de luxo ou supérfluos. Observa-se que um aumento de 1% na renda nacional acarreta aumento de, em média, 1,2237% na renda do setor de serviços.

A Tabela 07 apresenta o resultado dos efeitos da variável *pib\_nac* (PIB nacional) sobre os PIBs da indústria no geral e das indústrias de construção civil, eletricidade, gás e água, extrativa mineral e de transformação. O valor de referência é 1,2237, correspondente ao efeito do *pib\_nac* sobre o produto do setor de serviços. Desta forma, se os valores desta tabela forem maiores, em módulo, que o valor de referência, 1,2237, não há desindustrialização na indústria em questão, caso contrário, há.

**Tabela 07– Resultados da análise da elasticidade-renda da demanda**

Referência = Serviços		Elasticidade = 1,2237
Tipo de Indústria	Elasticidade	Conclusão
Indústria (agregada)	0,5518	Há desindustrialização nas indústrias, em termos agregados.
Construção civil	0,7796	Há desindustrialização na indústria de construção civil.
Eletricidade, gás e água	1,4585	Não há desindustrialização na indústria de eletricidade, gás e água.
Extrativa mineral	1,7084	Não há desindustrialização na indústria extrativa mineral.
Transformação	0,3168	Há desindustrialização na indústria de transformação.

Fonte: Os autores.

Observa-se que, no geral, a indústria brasileira mostrou estar se desindustrializando, em relação à elasticidade-renda da demanda. Especificamente, as indústrias de construção civil e de transformação mostraram que há desindustrialização em sua estrutura de desenvolvimento. Cabe ressaltar que a indústria de transformação agrega a maioria dos tipos de indústrias. Logo, pode-se afirmar que há desindustrialização na maioria das indústrias brasileiras, em relação à elasticidade-renda da demanda. Isto é, a economia brasileira está iniciando um processo natural de desindustrialização, e não precoce, como seria classificado por ser um país em desenvolvimento.

Cabe lembrar que Oreiro e Feijó (2010) afirmam que, geralmente, a elasticidade-renda da demanda por serviços é maior do que a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados nos países desenvolvidos. O Brasil ainda é um país em desenvolvimento, mas de alta renda, a ponto de ser considerado um país emergente; isto pode explicar o fato de algumas indústrias brasileiras terem apresentado desindustrialização em sua estrutura de desenvolvimento.

## 5. Conclusão

Este trabalho objetivou analisar o processo de desindustrialização no Brasil através da análise da elasticidade-renda da demanda, uma vez que ela é considerada um dos principais fatores internos à economia de um país que motivam este a iniciar tal processo.

A análise da evolução da elasticidade-renda da demanda mostrou que a estrutura de desenvolvimento das indústrias em geral e das indústrias de transformação é propícia à desindustrialização, apresentando elasticidade-renda da demanda, em média, menor do que a elasticidade-renda da demanda por serviços. O contrário foi observado para as indústrias de construção civil, de eletricidade, gás e água e extrativa mineral. A estrutura de desenvolvimento dessas indústrias mostrou não ser propícia à desindustrialização, apresentando elasticidade-renda da demanda, em média, maior do que a elasticidade-renda da demanda por serviços.

Por outro lado, os modelos econômicos mostraram resultados diferentes do que a análise da evolução da elasticidade-renda da demanda para a indústria de construção civil. Os resultados dos modelos mostraram que a elasticidade-renda da demanda

“Tais indústrias estão se desindustrializando. Para as indústrias de eletricidade, gás e água e extrativa mineral a elasticidade-renda da demanda por produtos dessas indústrias é maior do que a essa elasticidade por serviços.”

por produtos industriais, analisando-se a indústria agregada, é menor do que a elasticidade-renda da demanda por serviços. Isto implica dizer que a indústria brasileira está se desindustrializando. Para as indústrias de construção civil e as de transformação, também se observou que a elasticidade-renda da demanda por produtos dessas indústrias é menor do que essa elasticidade por serviços. Tais indústrias estão se desindustrializando. Para as indústrias de eletricidade, gás e água e extrativa mineral a elasticidade-renda da demanda por produtos dessas indústrias é maior do que a essa elasticidade por serviços. Logo, tais indústrias não estão se desindustrializando.

A indústria de construção civil oferece produtos que são essenciais, mas não necessários em excesso. Sua elasticidade-renda apresentou-se abaixo da unidade (0,7796), o que significa que os produtos da indústria de construção civil são tidos como bens normais e necessários.

A indústria de eletricidade, gás e água agrega as indústrias que oferecem produtos fundamentais para o homem moderno, por isso, sua elasticidade-renda da demanda apresentou-se alta (1,4585). O fato de representar bens de luxo ou supérfluos pode ser explicado pelo fato de que quando a renda do indivíduo

“  
*Na medida em que os indivíduos aumentam sua renda, em busca de maior conforto, eles aumentam mais do que proporcionalmente a procura por tais bens.*  
 ”

aumenta, sua necessidade por usar mais eletricidade, mais gás e mais água não aumenta muito. Contudo, por ser um bem fundamental, a procura pelos produtos deste tipo de indústria não deixam de existir. Na medida em que os indivíduos aumentam sua renda, em busca de maior conforto, eles aumentam mais do que proporcionalmente a procura por tais bens.

A indústria extrativa mineral agrega as indústrias relacionadas à exploração e processamento de petróleo e seus derivados, por isso, sua elasticidade-renda da demanda apresentou-se alta (1,7084). Quando os indivíduos têm um aumento na renda, sua necessidade de usufruir dos produtos desta indústria não aumenta, mas devido ao maior conforto, suas demandas aumentam mais que proporcionalmente a sua renda.

Já era esperado que a análise da indústria de transformação, por agregar a maior parte dos tipos de indústrias, fosse semelhante à análise da indústria agregada. Na indústria de transformação estão agregadas as principais indústrias que transformam as *commodities* ou produtos básicos em produtos mais elaborados. Sua elasticidade-renda da demanda mostrou-se menor que a unidade (0,3168), o que significa que seus produtos são bens normais e necessários.

Em suma, a estrutura de desenvolvimento das indústrias brasilei-

ras, em geral, mostrou-se propícia à desindustrialização. Isto é, a economia brasileira já se mostra desenvolvida o suficiente para iniciar um processo de desindustrialização naturalmente. Obviamente, o processo é lento e, por isso, não se observa em todos os tipos de indústrias. É importante deixar claro que o Brasil não é um país desenvolvido, mas sua economia, dentro do cenário analisado, mostrou ser desenvolvida o suficiente para iniciar o processo de desindustrialização. Logo, pode-se afirmar que a economia brasileira está iniciando sua desindustrialização, uma vez que a mudança na relação entre a elasticidade-renda da demanda por produtos industrializados e por serviços caracteriza o início de um processo natural, não precoce, de desindustrialização.

## Referências

ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2011. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1479>>. Acesso em: 13 mar. 2012.

BONELLI, R., PESSÔA, S.A. **Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. FGV, mar. 2010. 61p. (Texto para Discussão n. 7).

BUENO, Rodrigo De Losso da Silveira. **Econometria de séries temporais**. São Paulo: Cengage Learning, 2008. 299p.

ENDERS, Walter. **Applied econometric times series**. John Wiley & Sons, 1948. 421p.

FEIJÓ, C.A.; CARVALHO, P.G.M.; ALMEIDA, J.S.G. **Ocorreu uma desindustrialização no Brasil?** Instituto de Estudos Para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), 2005. 28 p.

IPEADATA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Taxa de câmbio para exportações**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 27 nov. 2011.

LÜTKEPOHL, Helmut. **New introduction to multiple times series analysis**. Springer, 2005. 764p.

NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil?. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 72-96, jan./mar. 2008.

OREIRO, J.L.; FEIJÓ, C.A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun. 2010.

PALMA, José Gabriel. Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”. In: CONFERÊNCIA DE INDUSTRIALIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Centro Cultural da FIESP, 2005. Disponível em: <[http://www.fiesp.com.br/publicacoes/pdf/economia/jose\\_gabriel\\_palma.pdf](http://www.fiesp.com.br/publicacoes/pdf/economia/jose_gabriel_palma.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2011.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. **Deindustrialization: causes and implications**. Working Paper of the International Monetary Fund, 1997. 38p.

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Growth, trade, and deindustrialization. **Staff Paper of International Monetary Fund**, v.46, n. 1, p. 18-41, mar. 1999.

ROWTHORN, R. E.; WELLS, J. R. **De-industrialization and foreign trade**. Cambridge University Press, 1987. 431p.

UNSD – United Nations Statistics Division. **National accounts main aggregates database**. GDP by expenditure, at constant 2005 prices – National currency. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/snaama/resQuery.asp>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Thomson, 2006. 684 p.

# AS NOVAS DEMANDAS REGIONAIS POR CURSOS DE GRADUAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA: UMA PROPOSTA DE REGIONALIZAÇÃO

ANTONIO ANGELO MARTINS DA FONSECA<sup>1</sup>  
JUAN PEDRO MORENO DELGADO<sup>2</sup>

## Resumo:

Este artigo tem como objetivo central a apresentação de uma proposta de regionalização dos cursos de graduação para o Estado da Bahia, tomando como referência as demandas identificadas pelos agentes locais e regionais. Em termos teóricos, tomamos como referência para a análise a abordagem que valoriza a importância dos fluxos e dos centros regionais para a produção, organização e dinâmica da regionalização. Os procedimentos metodológicos adotados envolveram trabalho de campo e aplicação de entrevistas nos quatorze centros regionais definidos para a realização da pesquisa. Os resultados apontam para a necessidade de implantação de novos cursos nas regiões baianas dentro de um planejamento que considere como prioridade uma maior equidade sócio-espacial.

**Palavras-Chave:** regionalização; demandas; universidade; graduação.

## Abstract:

This article has as main objective the submitting of a proposal for regionalization of undergraduate courses for the Bahia State, taking as a reference the demands identified by local and regional actors. In theoretical terms, we take as a reference for the analysis approach that values

the importance of fixed, flows and regional centers for the production, organization and dynamics of regionalization. The methodological procedures adopted involved field research and interviews in the fourteen regional centres established to perform the search. The results point to the need for implementation of new courses in Bahian regions within a planning that considers as priority a greater socio-spatial equity.

**Keywords:** regionalization; demands; university; undergraduate; areas of knowledge.

**JEL:** R11

## 1. Introdução

Com o anúncio do governo federal de instalações de três novas universidades e com a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - que envolve a ampliação do Instituto Federal

de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) e a instalação de dez unidades do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IF Baiano) - nas regiões baianas, começou a ser preenchida parte de uma grande lacuna relacionada à ausência histórica de universidades federais na Bahia. Lacuna esta que foi parcialmente preenchida, sobretudo a partir da década de 1970/80, por intermédio do governo do estado da Bahia que instalou a Universidade do Estado da Bahia - UNEB, Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS, Universidade Estadual de Santa Cruz - UESC e Universidade Estadual do Sudoeste - UESC.

As novas universidades federais estão sendo instaladas nas seguintes cidades baianas: Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOBA), que é um desmembramento do *campus* de Barreiras, vinculada a Universidade Federal da Bahia (UFBA), terá *campus* em Barreiras, Bom Jesus da

<sup>1</sup> Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003). Professor Adjunto da Graduação e da Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia e do Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado da Bahia/UNEB. Integra o Núcleo de Pesquisas Estado, Território e Desenvolvimento - UFBA. E-mail: aangelofonseca@uol.com.br

<sup>2</sup> Doutor em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor e pesquisador do Departamento de Transportes da Universidade Federal da Bahia e professor do Curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia. E-mail: Juan.moreno@ufba.br; jpyupi@yahoo.com.br

Lapa, Barra e Luiz Eduardo Magalhães; Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA) com sede em Itabuna e com *campus* em Porto Seguro e Teixeira de Freitas; e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) que será instalada na cidade de São Francisco do Conde. Além disso, a UFBA terá um *campus* de extensão na cidade de Camaçari, a Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB) terá um *campus* em Feira de Santana e a Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) um *campus* na cidade de Senhor do Bonfim.

Paralelo à instalação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IF Baiano) nas cidades de Bom Jesus da Lapa, Catu, Governador Mangabeira, Guanambi, Itapetinga, Santa Inês, Senhor do Bonfim, Teixeira de Freitas, Uruçuca e Valença, vem ocorrendo também a ampliação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA) que passa a ter 15 *campi* instalados nas cidades de Barreiras, Camaçari, Eunápolis, Feira de Santana, Ilhéus, Irecê, Jacobina, Jequié, Paulo Afonso, Porto Seguro, Salvador, Santo Amaro, Simões Filho, Valença, Vitória da Conquista e mais cinco núcleos avançados instalados em Dias D'Ávila, Euclides da Cunha, Juazeiro, Salinas da Margarida, Brumado e Seabra (BRASIL, 2012).

Mas, mesmo considerando a pertinência da instalação destas novas universidades federais e IFETs algumas questões ainda precisam ser respondidas objetivando abrir a discussão sobre a importância da universidade para o desenvolvimento regional e sobre a necessidade de ampliar a inclusão sócio-espacial (SOUZA, 2006) do ensino público superior na Bahia: Quais as demandas regionais existentes na Bahia para a instalação de novos cursos? Quais os critérios adotados para a instalação destas novas universidades nas referidas regiões? Como fica o miolo territorial da Bahia neste contexto de expansão?

Não pretendemos aqui trazer respostas prontas e acabadas para estas questões, mas apresentar os resultados de uma recente pesquisa que realizamos por intermédio da Pró-Reitoria de Ensino de Graduação – PROGRAD – da Universidade do Estado da Bahia – UNEB sobre Regionalização das Demandas por Cursos de Educação Superior na Bahia, que poderão servir de subsídio para a instalação de novos cursos na UNEB e nas universidades e institutos federais que estão sendo instalados. Para tanto, este artigo está dividido em duas partes: na primeira foi feita uma contextualização da expansão do ensino superior, sobretudo público, no Estado da Bahia; e na segunda parte foram expostas as regionalizações por demandas, segundo as grandes áreas do conhecimento de 14 regiões que tem *campi* da UNEB.

## 2. A expansão do ensino superior no Estado da Bahia: uma contextualização

A implantação e expansão de cursos de graduação no Brasil é um processo antigo e inacabado em decorrência do desenvolvimento geográfico desigual das regiões (HARVEY, 2004). Inicia-se no período colonial, no qual a mecanização do território ainda estava em fase de construção, passa pela fase da mecanização da produção e do território, que se estende de meados do século XIX até os anos de 1950, pela fase da integração do mercado e do território e da revolução científico-técnico a partir dos anos de 1950, até alcançar a fase atual, caracterizada pela globalização e pelo meio técnico-científico e informacional (SANTOS; SILVEIRA, 2000). Esta última fase, comandada, sobretudo, pela égide do mercado, ao impor novos comportamentos aos cidadãos e novos conteúdos aos territórios, gera demandas regionais por cursos de graduação que possam permitir a ampliação das especializações técnicas. Isso representa um grande desafio para as universidades como um todo e para a UNEB em

particular, que possui 29 departamentos inseridos numa estrutura multicampi espalhada por 24 centros regionais com características bastante diferentes.

Até o início dos anos de 1960, no contexto geral da integração do mercado, do território e da revolução científico-técnico, a educação superior na Bahia se concentrava em uma universidade pública, a Universidade Federal da Bahia - UFBA, uma universidade particular, Universidade Católica do Salvador – UCSAL - e em faculdades particulares localizadas em Salvador, como a Faculdade Salvador (FACS), a Escola Superior de Estatística (ESEB), a Escola Baiana de Medicina, a Faculdade de Ciências Econômicas da Bahia (FACCEBA), a Faculdade de Educação da Bahia (FEBA) e a Faculdade de Ciências Contábeis da Fundação Visconde de Cairu. Foi por intermédio destas instituições, sobretudo das particulares, que os tipos de cursos de graduação tiveram um crescimento considerável, passando de 47 em 1955, para 90 em 1970 (SANTOS; SILVEIRA, 2000).

Com base em Fialho (2005), foi a partir dos anos de 1970 que passou a se estruturar na Bahia um sistema constituído por quatro universidades estaduais, voltadas ao atendimento das demandas oriundas da capital e, principalmente, oriundas das demais cidades e regiões localizadas no território baiano. São elas: Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS, originária da Faculdade Estadual de Educação de Feira de Santana e criada em 1968 (CARVALHO, 2007); a Universidade do Sudoeste da Bahia – UESB, criada em 1980 e originária da Faculdade de Educação de Vitória da Conquista e da Faculdade de Formação de Professores de Jequié, implantada em 1970; a Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, criada em 1991 e originária da Federação de Escolas Superiores de Ilhéus e Itabuna - FESPI, reconhecida em 1974; e a UNEB, criada pela Lei Delegada n. 66 de 1983 e reconhecida pela Portaria Ministerial n. 909 de 1995. A UNEB

se originou do Centro de Educação Técnica da Bahia – CETEBA, que foi instalada no final dos anos de 1960.

O CETEBA foi transformado em fundação em 1974 e, em 1980, foi extinta devido à criação da Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia – SESEB. Até 1983, quando foi extinta para originar a Universidade do Estado da Bahia – UNEB, a SESEB abrangia as unidades do CETEBA, em Salvador, a Faculdade de Agronomia do Médio São Francisco, as Faculdades de Formação de Professores de Alagoinhas, de Jacobina e de Santo Antonio de Jesus, e as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras de Caetité e de Juazeiro (FIALHO, 2005).

Segundo Boaventura (1998), em 1983 já existia na Bahia uma rede de faculdades estaduais regionalmente distribuídas pelo território baiano, tendo como centro principal a UNEB de Narandiba, hoje o Campus I. Além disso, Boaventura, que foi o idealizador do modelo *multicampi* da UNEB, Secretário da Educação do Estado e o primeiro Reitor da UNEB, enfatizava claramente a necessidade de se considerar a vocação regional para a instalação da multicampia. Cada *campus* iria se desenvolver gradativamente até alcançar a condição de universidade em decorrência da sua dinâmica regional e das articulações com os outros *campi*. Se este plano vingasse, poderíamos ter, atualmente, várias universidades estaduais instaladas nos principais centros regionais espalhados pelo território baiano.

Mas, apesar de não terem sido criadas universidades a partir dos *campus* da UNEB durante os seus 30 anos de existência, houve a expansão de novos cursos e de novos *campi*, totalizando hoje 24, conforme figura 1. Este processo de expansão se amplia na Bahia com a instalação de instituições privadas a partir dos anos de 1990 na esteira da globalização neoliberal e do meio técnico-científico-informacional (SANTOS; SILVEIRA, 2000). Entre 1995 e 2000,

por exemplo, o número de instituições privadas na Bahia passou de 14 para 43, sendo duas universidades localizadas em Salvador e 41 faculdades distribuídas pela capital e por demais cidades. Já em 2006, o número de instituições de ensino superior presencial passou para 122, sendo 116 privadas e seis públicas. Em relação à localização, Salvador concentrava, em 2006, 53 destas instituições, sendo três públicas e 50 privadas. Já nas demais cidades da Bahia, a quantidade era de três instituições públicas e 66 privadas.

Atualmente, as instituições públicas de ensino superior se encontram bem distribuídas pelo estado da Bahia, inclusive no seu miolo territorial, em grande parte por intermédio da estrutura multicampi da UNEB. Mesmo assim, o destaque é para a concentração de universidades em Salvador e em Barreiras. Destacam-se, também, universidades públicas em Juazeiro, Vitória da Conquista e Santo Antonio de Jesus, devido à expansão das universidades federais. Fora isso, as demais regiões são atendidas pela UNEB, que está localizada em centros urbanos que variam de Capital Regional C a Centro de Zona B, conforme o mais recente estudo sobre Regiões de Influência das Cidades – REGIC desenvolvido pelo IBGE (2008). Ou seja, são centros urbanos que oferecem bens e serviços que variam de média à simples complexidade. A área de influência regional de cada um desses centros varia com a posição destes na hierarquia urbana. Logo, quanto mais complexos – mais raros e especializados – os bens e serviços oferecidos por um centro, maior o nível hierárquico da cidade e maior será a sua área de influência regional.

Isso significa dizer que a UNEB está descentralizada pelo território baiano, apesar das controvérsias relacionadas à localização de alguns *campi* e das dificuldades de gestão destes. Neste sentido, a lógica da equidade relacionada a maior inserção social prevalece na expansão da

UNEB, em detrimento da centralização, que se baseia mais na eficiência econômica. Com base em Silva; Silva; Silva (2008), a localização de um serviço como o ensino, inclusive superior, deve buscar a conciliação entre custos – eficiência – e atendimento – equidade – ou seja, uma mais justa acessibilidade por parte da população regional.

Em relação às IES privadas, a expansão também atinge cidades com hierarquias variadas dentro da rede urbana baiana, sobretudo em cidades maiores como Feira de Santana, Vitória da Conquista, Barreiras, Juazeiro. Ressalta-se que Salvador é a cidade que mais concentra universidades privadas do Estado, com 59, seguida de Lauro de Freitas com nove e Feira de Santana com cinco. Destacam-se, também, Barreiras, Luis Eduardo Magalhães, Vitória da Conquista e Jequié com quatro. No miolo territorial da Bahia as IES privadas já vem sendo gradativamente instaladas (INEP, 2005).

O número de alunos matriculados nos cursos de graduação presencial passou de 89.191 em 2000 – sendo que 56.360 desses matriculados estavam concentrados em Salvador e 32.831 nas demais cidades baianas – para 208.370 em 2006, considerando que deste total, 112.524 estavam matriculados em Salvador e 95.846 em outras cidades do estado (LIMA, 2008). Em termos proporcionais, contudo, houve uma redução da participação de Salvador nas matrículas de ensino superior no estado, posto que sua participação caiu de 63,19% em 2000 para 53,93% em 2006 e um importante acréscimo na participação das demais cidades no número de matrículas nos cursos de graduação, visto que subiu de 36,81% em 2000 para 46,07% em 2006 (LIMA, 2008).

Outro indicador que merece destaque é a quantidade de cursos de graduação, público e privado, presencial e a distância. Os cursos presenciais ainda são expressivos, contudo percebe-se que os cursos à

distância já aparecem com a quantidade de 35, sendo 13 públicos e 22 privados. (INEP, 2005; UNEB, 2012).

Ao todo, Salvador oferecia 291 cursos de graduação nas IES privadas e 107 nas IES públicas. Depois aparecia Feira de Santana com 25 cursos nas públicas e 28 nas privadas, todos presenciais. Destaca-se, também, a cidade de Vitória da Conquista, com 29 cursos nas públicas e 17 nas privadas, todas presenciais; Ilhéus, com 33 nas públicas e seis nas privadas. Nestas cidades, a grande quantidade de cursos públicos tem relação direta com as universidades UESB, UEFS, UESC e UFBA. Em relação aos cursos à distância – EAD, os dados disponibilizados pelo INEP apresentavam pouca quantidade, conforme tabela 1.

**Tabela 1 – Ensino a distância (EAD) público e privado segundo os municípios - 2009**

Cidades	Públicos	Privados	Total
Ilhéus	2	-	2
Itabuna	-	2	2
Salvador	2	25	27
Valença	-	1	1
Total	4	27	32

Fonte: INEP, 2005; UNEB, 2009.

Na ocasião do levantamento de dados do IBEP, apenas quatro centros urbanos ofereciam os cursos à distância: Salvador oferecia 27, sendo que dois eram públicos; Ilhéus, dois públicos, Itabuna dois privados e Valença, um público. Quanto aos cursos tecnológicos, até 2006 apenas nove centros urbanos os ofereciam. Salvador oferecia 87 cursos, seguido de Eunápolis com quatro, Teixeira de Freitas com dois e os demais municípios com um curso, conforme a tabela 2.

O que se percebe é que o estado da Bahia, a partir dos anos de 1990, vem seguindo a tendência nacional em relação à expansão do ensino superior, sobretudo privado, com a expansão de cursos e alunos matriculados na capital e nas cidades espalhadas pelo território baiano. Isso aponta para uma importante mudança histórica na organização espacial do ensino superior no estado, que sempre direcionava para o litoral e, sobretudo, para Salvador, como principal preferência locacional.

**Tabela 2 - Distribuição de Cursos Tecnológicos por Categoria de IES e por Municípios - 2009**

Nº	Cidades	Presencial		Distância		Total	
		Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada
01	Candeias	0	1	-	0	0	1
02	Cruz das Almas	1	0	-	0	1	0
03	Euclides da Cunha	0	0	-	0	0	0
04	Eunápolis	0	4	-	0	0	4
05	Feira de Santana	0	3	-	0	0	3
06	Luis Eduardo Magalhães	0	1	-	0	0	1
07	Salvador	5	79	-	3	5	82
08	Teixeira de Freitas	0	2	-	0	0	2
	TOTAL.	6	90	-	3	6	93

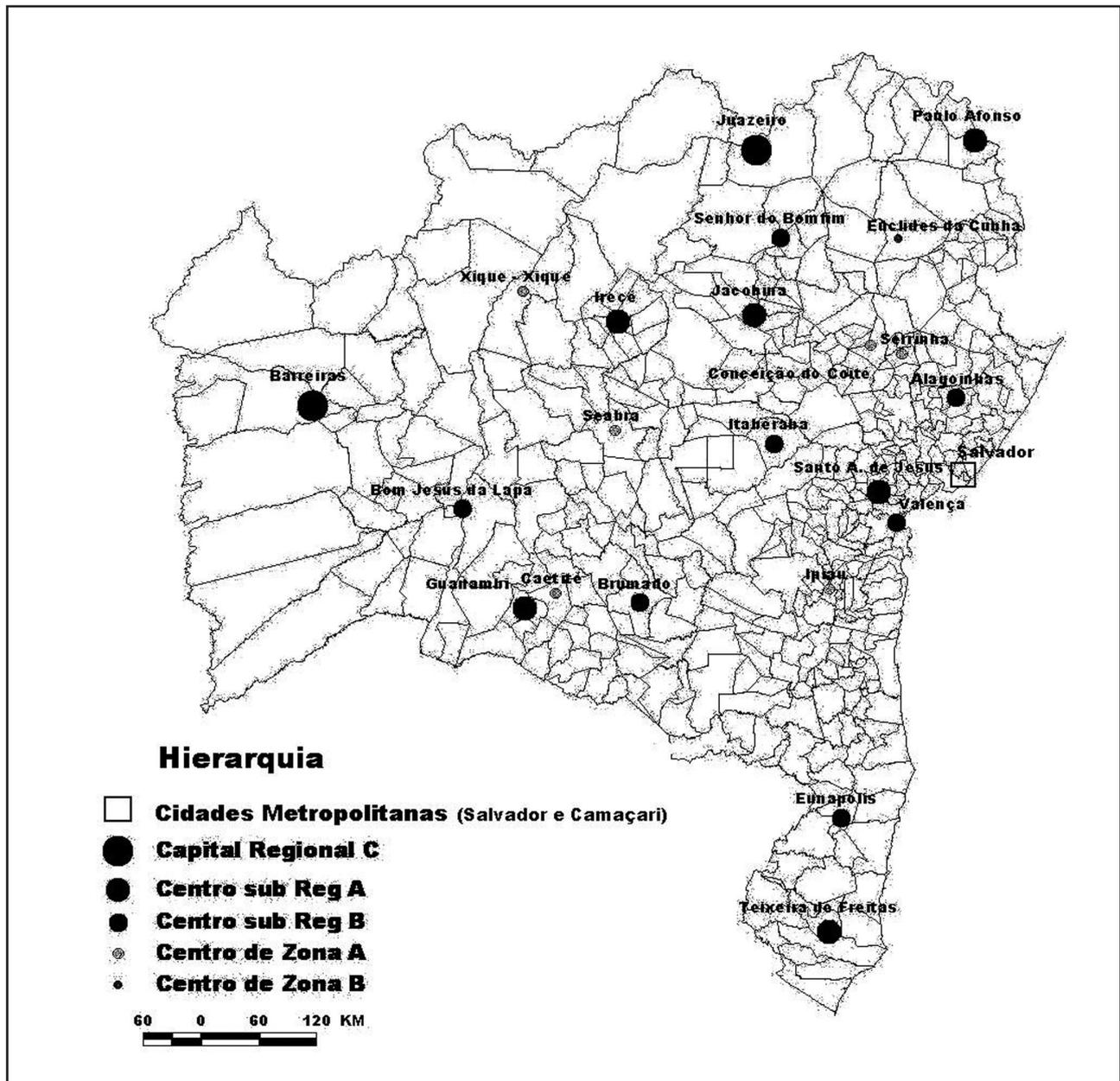
Fonte: INEP, 2005; UNEB, 2009.

“*Estas mudanças ainda estão em processo, contudo, para que sejam solidificadas, é necessário agora o fortalecimento dos centros regionais, de forma integrada, descentralizada e participativa, objetivando a...*”

O aumento significativo das matrículas em cidades pequenas e médias da Bahia é um importante indicador de que muitos jovens têm preferido estudar nas cidades de origem a se deslocarem para a capital. Estas mudanças ainda estão em processo, contudo, para que sejam solidificadas, é necessário agora o fortalecimento dos centros regionais, de forma integrada, descentralizada e participativa, objetivando a ampliação dos variados serviços, dos bens e da infraestrutura técnica. Dentro desta ampliação está inserida a diversificação de cursos de graduação e a instalação, em determinadas cidades com maior capacidade de influência regional de novos cursos técnicos, de centros de pesquisa e de cursos de pós-graduação visando a capacitação profissional, a ampliação de pesquisas, a inovação tecnológica e a ampliação de empregos.

Ações estatais como estas também poderão contribuir para a (re)estruturação de uma rede urbana mais integrada e articulada de centros médios e pequenos e uma organização regional mais descentralizada e justa para o território baiano, com menor grau de dependência em relação a Salvador e região metropolitana.

Figura 1 – Hierarquia dos centros regionais com campi da UNEB - 2012



Fonte: UNEB, 2012

Este cenário de expansão do ensino superior na Bahia apresenta, como maior destaque, o ensino privado, apesar da instalação de novas universidades federais. É um processo comandado, principalmente, pela égide do mercado que tende a privilegiar a eficiência econômica na tomada de decisão sobre a localização das instituições de ensino

superior. E através do comando do mercado e da competição, novos comportamentos são impostos aos cidadãos devido à inserção de novos valores e conteúdos que podem ser alheios às regiões, gerando demandas por novos cursos. O fato é que novos cursos e matrículas vem se ampliando nas faculdades privadas localizadas em vários centros urba-

nos, pois em muitas regiões baianas as universidades públicas ainda não conseguem atender as novas demandas. Diante desta situação, a UNEB deve buscar, enquanto universidade pública, valorizar a ampliação da descentralização de cursos buscando a equidade sócio-espacial. A lógica do mercado é importante, mas não deve se sobrepor aos interesses pú-

blicos e os múltiplos saberes locais e regionais no processo de implantação de novos cursos pela UNEB. A tendência que deve ser valorizada é a de integração entre os dois aspectos e escalas – local/global - a depender da região e das demandas por curso.

Para tanto, é necessário considerar a articulação entre duas dimensões que afetam diretamente as regiões no contexto da globalização (SANTOS, 1996): a dimensão horizontal, atrelada às interações espaciais de proximidade entre as cidades e regiões; e a dimensão vertical, relacionada aos variados fluxos de informações, de idéias, de pessoas, de mercadorias e de capital que vêm articulando as cidades e regiões mais longínquas. Como o oferecimento de novos cursos estará atrelado tanto às realidades locais e regionais – horizontais – quanto à realidade globalizante – verticalizada, entendemos que a UNEB poderá estar entrando em uma nova fase, diversificando cursos de graduação, fortalecendo a pesquisa e a extensão, estimulando e apoiando a instalação de cursos de pós-graduação *stricto sensu* pelo interior do estado da Bahia e, conseqüentemente, se inserindo em redes de pesquisa e extensão nas múltiplas escalas geográficas. Por isso a importância de serem diagnosticadas as novas demandas regionais para cursos de graduação e da definição de uma nova regionalização, como subsídio para a política pública de expansão de cursos da Universidade do Estado da Bahia e de outras universidades instaladas no referido estado.

### 3. Demandas regionais por curso de graduação e regionalizações

Para a análise regional, a proposta teórica adotada foi a que valoriza os *fixos* – com a organização e densidade dos objetos no espaço – os *fluxos* – com suas redes horizontais (locais e regionais) e verticais (nacionais e internacionais), com as suas áreas de influência urbanas e

regionais (SANTOS, 1988 e 1996) – e os *centros de gestão territorial* desses fixos e fluxos, conforme foi enfatizado por Lobato (1987, 1992 e 1994) e ratificado através dos recentes estudos sobre Regiões de Influência das Cidades – REGIC - realizados pelo IBGE (2008).

A REGIC mais recente, além da tradicional abordagem de hierarquia urbana que lhe serve de base, também adotou como uma de suas referências conceituais a concepção de centro de gestão de território elaborado por Corrêa (1994), segundo o qual é uma dimensão da gestão econômica, política e social e uma forma de controle da organização (fixos), das funções e dos processos territoriais (fluxos). Em outras palavras, a gestão do território é um importante instrumento que ajuda a viabilizar a existência e a organização espacial. Ressalta-se, por outro lado, que a partir dos centros de gestão do território há uma hierarquia de centros nacionais, regionais e locais.

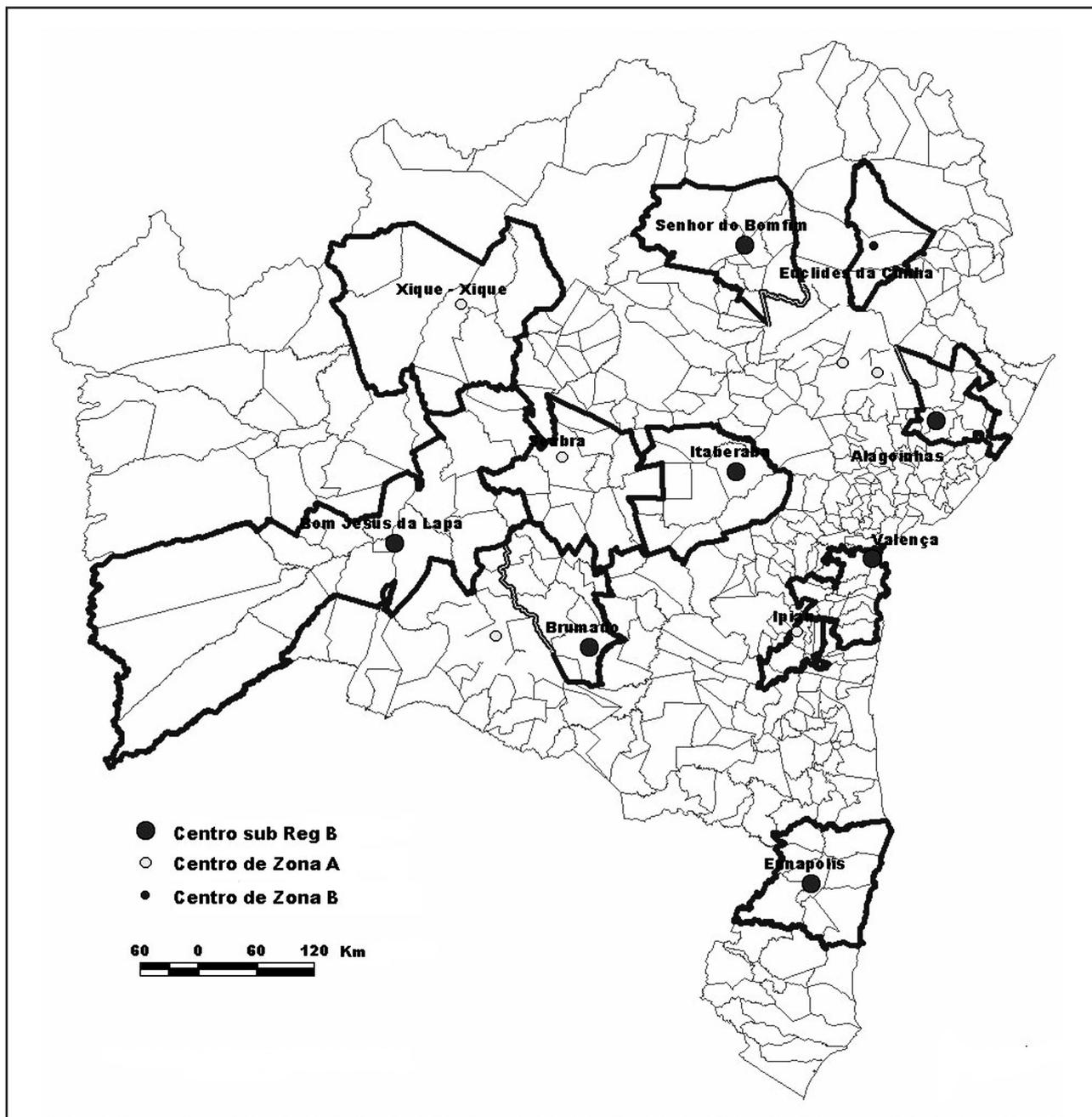
Em decorrência da amplitude desta abordagem a proposta de regionalização proposta pelo IBGE, via a REGIC, foi definida como a mais indicada base regional de análise para a pesquisa. O segundo passo foi identificar os centros regionais e locais de análise onde estão localizados os *campi* da UNEB e quais deles deveriam ser pesquisados. E diante da hierarquia urbana proposta pelo REGIC, foram considerados, para a primeira etapa da pesquisa, os 14 centros de menor nível hierárquico - centros sub-regionais B e os centros de zona A e B – que concentravam *campi* da UNEB, conforme figura 2. Na realidade, a pesquisa era para ser feita logo com os 24 centros, mas em virtude de problemas envolvendo prazos e recursos financeiros, a PROGRAD fez a opção de iniciar com 14, e, depois, na segunda etapa, analisar os outros 10 centros.

O terceiro passo foi definir uma tipologia de cursos e os tipos de li-

deranças que seriam entrevistados. Em relação à construção de uma tipologia de cursos, foram consultadas diversas fontes de pesquisa, tais como, as propostas de classificação utilizadas para as áreas de conhecimento e/ou cursos do CNPQ, CAPES, INEP e outras instituições voltadas ao ensino superior do país. O resultado final foi uma tipologia constituída por 08 Grandes Áreas, 19 Áreas de Cursos e 174 Cursos de graduação. As 19 áreas foram consideradas como referência para elaboração dos quadros e mapas que serão mostrados posteriormente nesta pesquisa. Em relação às lideranças, foram definidas aquelas vinculadas aos setores políticos, econômicos e educacionais e que tivessem uma área de atuação e de conhecimento não só local e regional, mas, também, geral.

Definidos estes passos, foram realizados trabalhos de campo para todos os 14 centros com o objetivo de colher informações e dados, realizar entrevistas e preencher os formulários com as tipologias de cursos por intermédio das principais lideranças. Foram entrevistadas seis lideranças – dois do setor político, dois do setor econômico e dois do setor educacional –, que também preencheram os formulários, em cada centro regional e zonal, abordando sobre as áreas de conhecimento mais importantes para a região. Ao todo foram realizadas 84 entrevistas com preenchimento de formulário, e para facilitar a visualização dos resultados, elaboramos um quadro comparativo no qual são apresentadas as diversas demandas por regiões e por grandes espaços regionais, seguindo a hierarquia das muito altas, altas, médias, baixas e muito baixas. Também foram elaborados 19 mapas que representam as 19 Áreas de Cursos, mas devido à grande quantidade a ser exposta em um único artigo, serão apresentadas apenas as situações mais extremas, ou seja, os cinco mapas de demandas muito altas e os quatro de demandas muito baixas.

Figura 2 – Centros e regiões de análise, 2008.



Fonte: UNEB, IBGE, 2008.

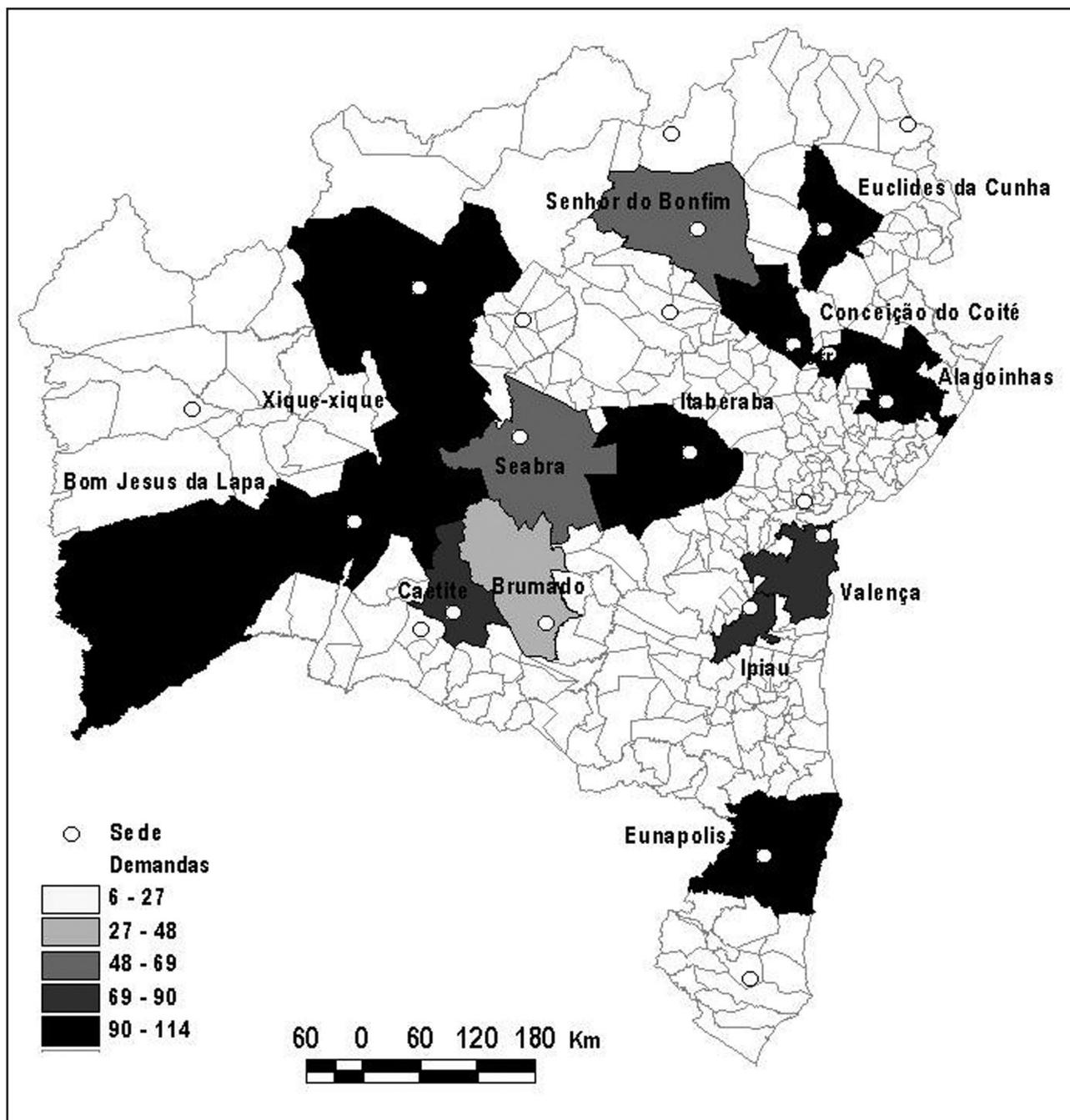
Conforme os mapas 03, 04, 05, 06, 07 e o referido quadro, as áreas que apresentaram demandas muito altas foram: agricultura, florestas e recursos pesqueiros em 08 regiões; saúde, em 6 regiões; comércio e administração em 3 regiões; direito em 2 regiões; e produção e processamento de alimentos em 1 região. Se também

acrescentarmos nesta lista as demandas altas, o destaque maior é da área de computação, com prioridade em 11 regiões, seguida de Arquitetura e Construção, e engenharias e profissões correlatas, com demandas altas em quatro regiões cada uma.

Em relação às demandas muito altas por regiões, destacam-se: Bom

Jesus da Lapa com altas demandas para as áreas de Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Produção e Processamento; e Saúde; Brumado com muito alta demanda só pela área de direito; e a região de Caetité com Comércio e Administração; Engenharia e Profissões correlatas; e Saúde.

Figura 3 – Demandas regionais pelas áreas de Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros



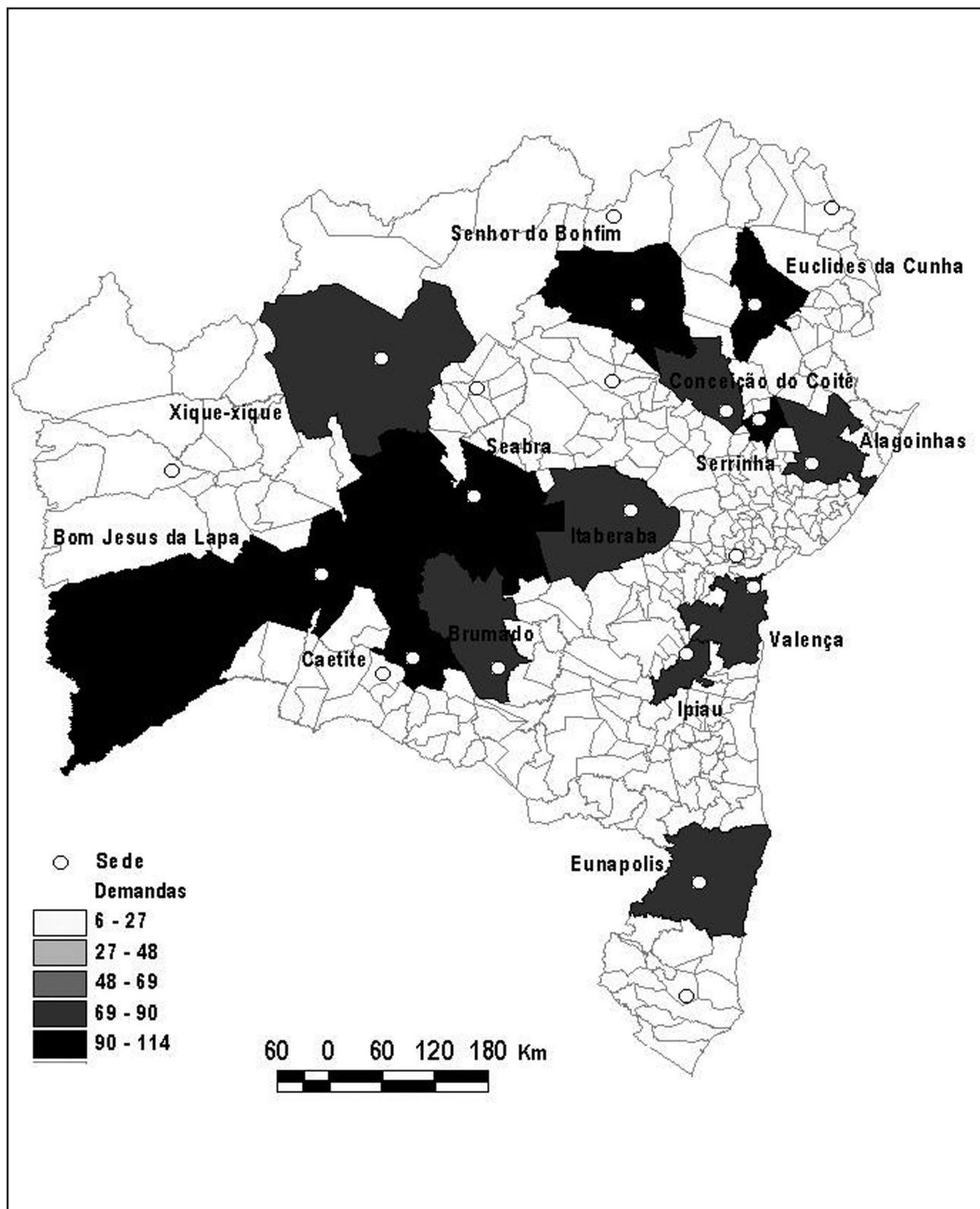
Fonte: os autores. Trabalho de campo - 2009

Ao ampliarmos o espaço através do agrupamento de regiões, é possível identificar os seguintes resultados: observa-se que no grande espaço regional que denominamos aqui de sudoeste da Bahia (Bom Jesus da Lapa, Caetité e Brumado), a área que aparece

como mais requisitada é a de saúde, pois apresenta uma demanda muito alta em Bom Jesus da Lapa e Caetité e uma demanda alta em Brumado; no grande espaço regional do miolo territorial da Bahia, que envolve Itaberaba e Seabra, as áreas com demandas muito

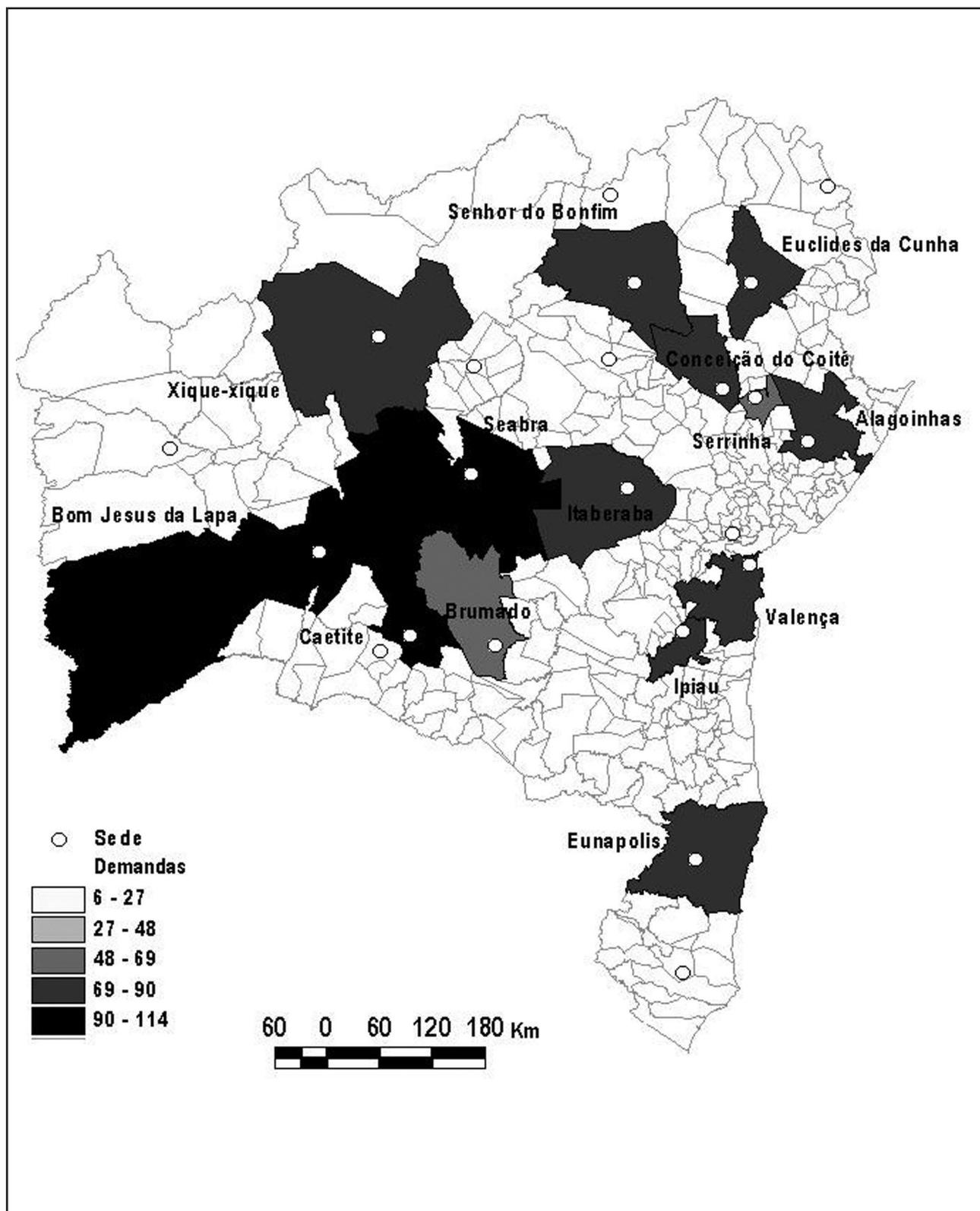
altas foram: Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros em Itaberaba; Comércio e Administração; e Saúde, em Seabra. Se inserirmos Xique-Xique nesta região central, surge mais uma vez altas demandas pela agricultura, Florestas e recursos pesqueiros.

Figura 4 – Demandas regionais pela área de Saúde



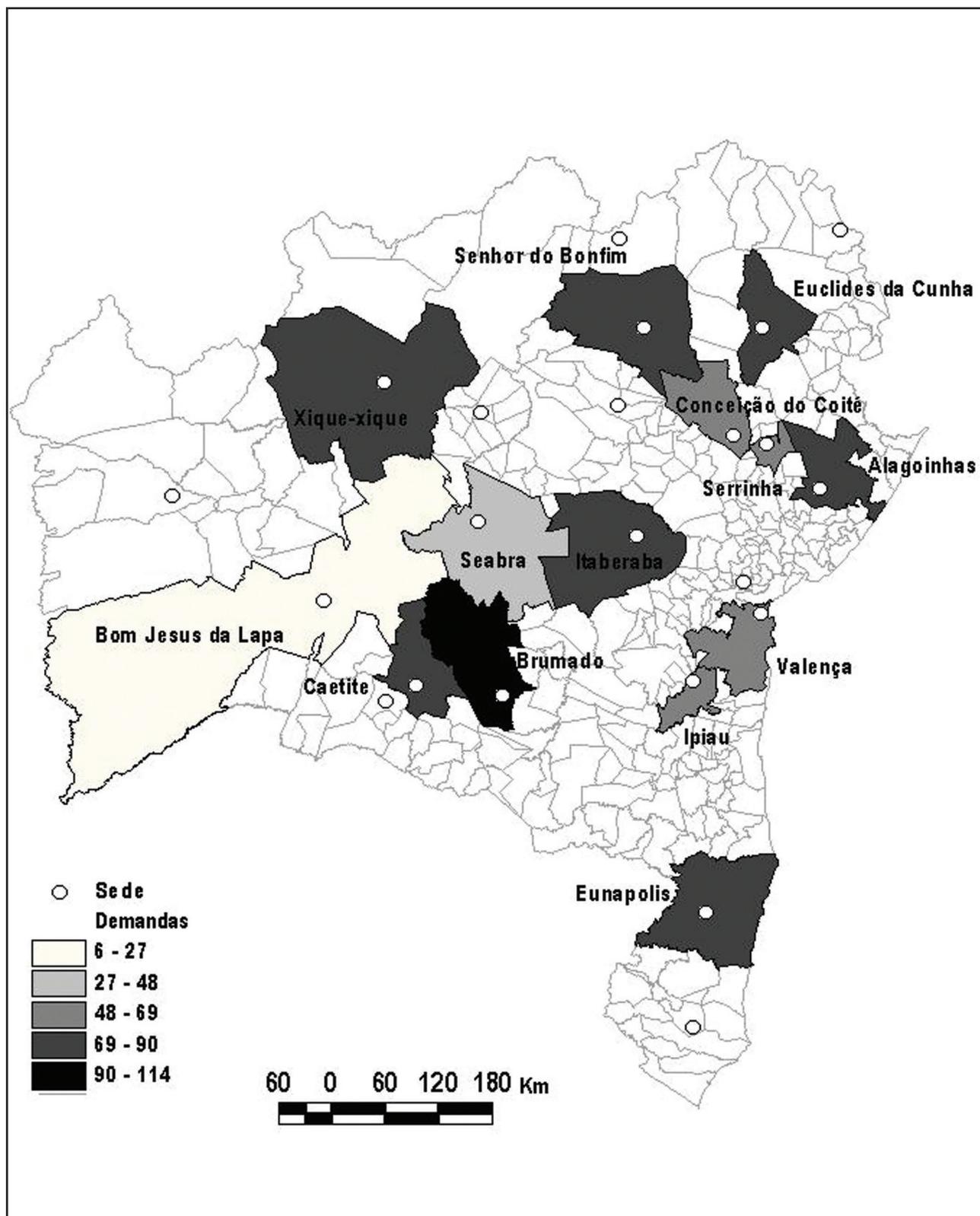
Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

Figura 5 – Demandas regionais pela área de Comércio e Administração



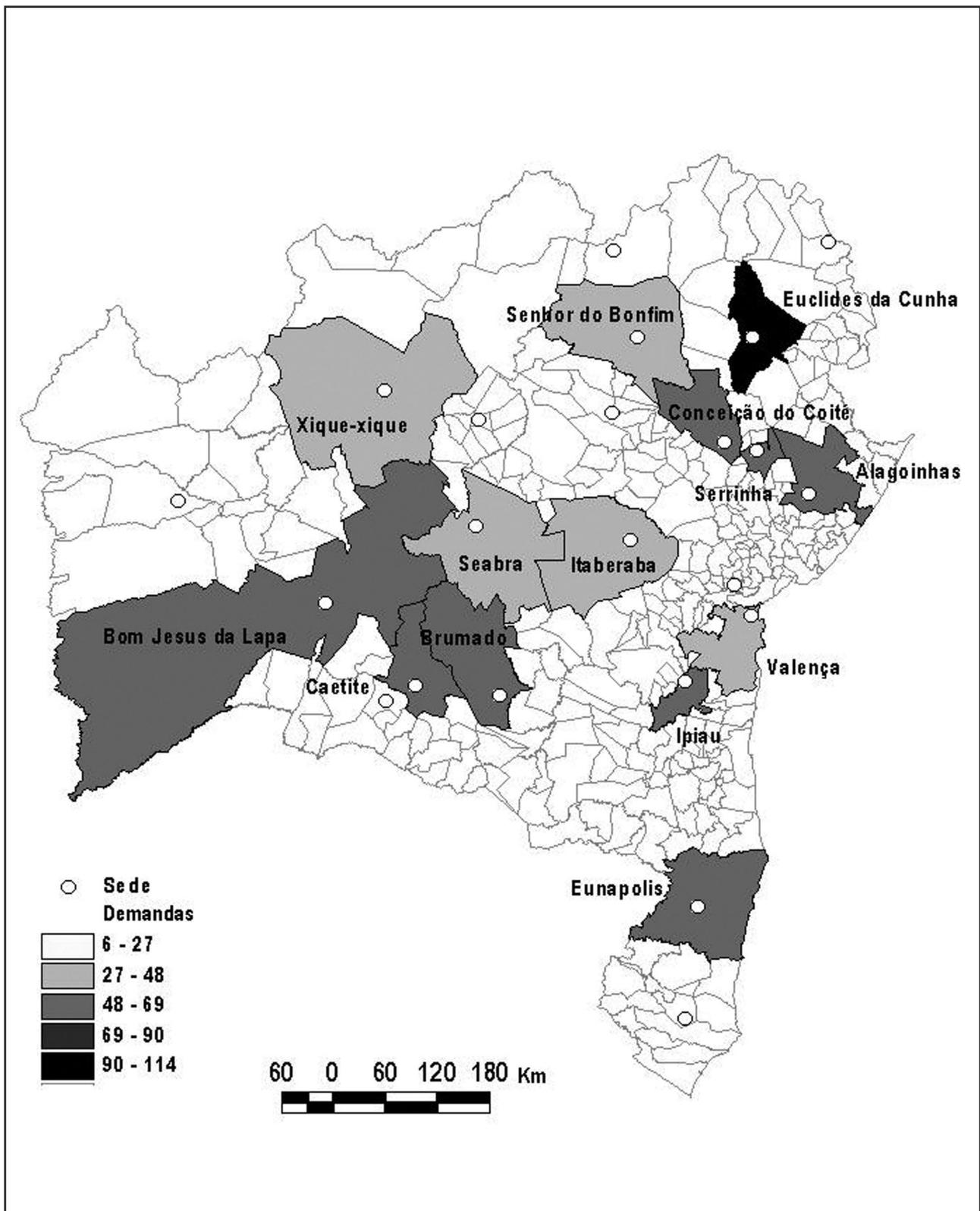
Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

Figura 6 – Demandas regionais pela área de Direito



Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

Figura 7 – Demandas regionais pelas áreas de Produção e Processamento de Alimentos



Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

No espaço regional sisaleiro – Conceição do Coité e Serrinha – as mais altas demandas foram para Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; e Saúde, enquanto

que na região norte da Bahia - Senhor do Bonfim e Euclides da Cunha - as demandas muito altas foram para Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Produção

e Processamento; e Saúde, em Euclides da Cunha; e Saúde em Senhor do Bonfim. Nesta grande região a maior aceitação foi para a área de saúde.

**Quadro 1 – Demandas por cursos de graduação no Estado da Bahia, segundo as áreas de conhecimento e as regiões – 2009**

Regiões	Demandas				
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito Baixa
Bom Jesus da Lapa	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Comércio e Administração; Formação de professor e Ciências da educação; Saúde.	Ciências Sociais e Comportamentais.	Ciências; Ciências Físicas; Computação; Arquitetura e Construção; Engenharia e Profissões correlatas; Produção e Processamento; Serviço Social; Serviços Pessoais	Matemática e Estatística; Jornalismo e Informação; Artes; Humanidades e Letras	Veterinária/ Direito
Brumado	Direito	Computação; Arquitetura e Construção; Engenharia e Profissões correlatas; Saúde.	Veterinária; Ciências Físicas; Comércio e Administração; Jornalismo e Informação; Formação de professor e Ciências da educação; Produção e Processamento; Artes; Humanidades e Letras	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Ciências; Matemática e Estatística; Ciências Sociais e Comportamentais; Serviço Social; Serviços Pessoais	
Caetité	Comércio e Administração; Engenharia e Profissões correlatas; Saúde.	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Computação; Direito; Serviço Social	Ciências; Ciências Físicas; Ciências Sociais e Comportamentais; Formação de professor e Ciências da educação; Produção e Processamento; Serviços Pessoais	Veterinária/ Jornalismo e Informação; Arquitetura e Construção; Artes; Humanidades e Letras	Matemática e Estatística
Conceição do Coité	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros	Computação; Comércio e Administração; Formação de professor e Ciências da educação; Arquitetura e Construção; Engenharia e Profissões correlatas; Saúde.	Veterinária; Ciências Físicas; Matemática e Estatística; Ciências Sociais e Comportamentais; Direito; Produção e Processamento; Serviço Social	Ciências; Artes; Humanidades e Letras; Serviços Pessoais	Jornalismo e Informação
Euclides da Cunha	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Produção e Processamento; Saúde	Veterinária; Comércio e Administração; Direito	Ciências; Ciências Físicas; Computação; Ciências Sociais e Comportamentais; Engenharia e Profissões correlatas; Artes	Matemática e Estatística; Jornalismo e Informação; Formação de professor e Ciências da educação; Arquitetura e Construção; Serviço Social; Serviços Pessoais	Humanidades e Letras

**Quadro 1 – Demandas por cursos de graduação no Estado da Bahia, segundo as áreas de conhecimento e as regiões – 2009 (continuação)**

Regiões	Demandas				
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito Baixa
Alagoinhas	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros	Computação; Comércio e Administração; Direito; Engenharia e Profissões correlatas; Saúde	Veterinária; Ciências; Ciências Sociais e Comportamentais; Jornalismo e Informação; Formação de professor e Ciências da educação; Arquitetura e Construção; Produção e Processamento; Artes	Ciências Físicas; Matemática e Estatística; Serviço Social; Serviços Pessoais	Humanidades e Letras
Senhor do Bonfim	Saúde	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Veterinária; Ciências Físicas; Computação; Comércio e Administração; Direito; Arquitetura e Construção	Ciências; Jornalismo e Informação; Formação de professor e Ciências da educação; Engenharia e Profissões correlatas; Artes	Ciências Sociais e Comportamentais; Produção e Processamento; Humanidades e Letras; Serviço Social; Serviços Pessoais	Matemática e Estatística
Itaberaba	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros	Computação; Comércio e Administração; Direito; Formação de professor e Ciências da educação; Saúde	Veterinária; Ciências Sociais e Comportamentais; Arquitetura e Construção; Engenharia e Profissões correlatas; Produção e Processamento; Serviço Social; Serviços Pessoais	Ciências; Ciências Físicas; Matemática e Estatística; Jornalismo e Informação; Artes	Humanidades e Letras
Xique-Xique	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros	Veterinária; Computação; Comércio e Administração; Direito; Saúde	Ciências Sociais e Comportamentais; Jornalismo e Informação; Formação de professor e Ciências da educação; Arquitetura e Construção; Engenharia e Profissões correlatas; Serviço Social; Serviços Pessoais	Ciências Físicas; Matemática e Estatística; Produção e Processamento.	Artes; Humanidades e Letras
Seabra	Comércio e Administração; Saúde	Computação; Formação de professor e Ciências da educação; Artes; Serviço Social; Serviços Pessoais	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Ciências; Direito; Arquitetura e Construção; Engenharia e Profissões correlatas	Veterinária; Ciências Físicas; Matemática e Estatística; Ciências Sociais e Comportamentais; Jornalismo e Informação; Produção e Processamento; Humanidades e Letras	
Valença		Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Computação; Ciências Sociais e Comportamentais; Comércio e Administração; Saúde	Ciências; Matemática e Estatística; Direito; Formação de professor e Ciências da educação; Arquitetura e Construção; Engenharia e Profissões correlatas; Artes; Humanidades e Letras; Serviço Social; Serviços Pessoais	Veterinária; Ciências Físicas; Jornalismo e Informação; Produção e Processamento	

**Quadro 1 – Demandas por cursos de graduação no Estado da Bahia, segundo as áreas de conhecimento e as regiões – 2009 (continuação)**

Regiões	Demandas				
	Muito alta	Alta	Média	Baixa	Muito Baixa
Ipiaú		Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Computação; Comércio e Administração; Saúde	Veterinária; Ciências Físicas; Ciências Sociais e Comportamentais; Direito; Jornalismo e Informação; Formação de professor e Ciências da educação; Arquitetura e Construção; Produção e Processamento; Artes; Humanidades e Letras; Serviço Social	Ciências; Matemática e Estatística; Engenharia e Profissões correlatas; Serviços Pessoais	
Eunápolis	Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Direito	Veterinária; Comércio e Administração; Engenharia e Profissões correlatas; Saúde	Ciências; Ciências Físicas; Computação; Ciências Sociais e Comportamentais Jornalismo e Informação; Formação de professor e Ciências da educação; Arquitetura e Construção; Produção e Processamento; Serviço Social	Matemática e Estatística; Artes; Serviços Pessoais	Humanidades e Letras

Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

No extremo sul da Bahia, as áreas de Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros, e Direito prevaleceram; no sul da Bahia - Valença e Ipiaú - nenhuma demanda alcançou nível muito alto. No caso de Valença, as demandas altas foram para as áreas de Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Computação; Ciências Sociais e Comportamentais; Comércio e Administração; e Saúde; enquanto que em Ipiaú as demandas foram altas para Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Computação; Comércio e Administração; Saúde. Neste caso, três áreas se repetem com altas demandas na região: Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros; Comércio e Administração e Saúde.

Por fim, a região de Alagoinhas que também apresenta as mais altas

demandas voltadas para Agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros.

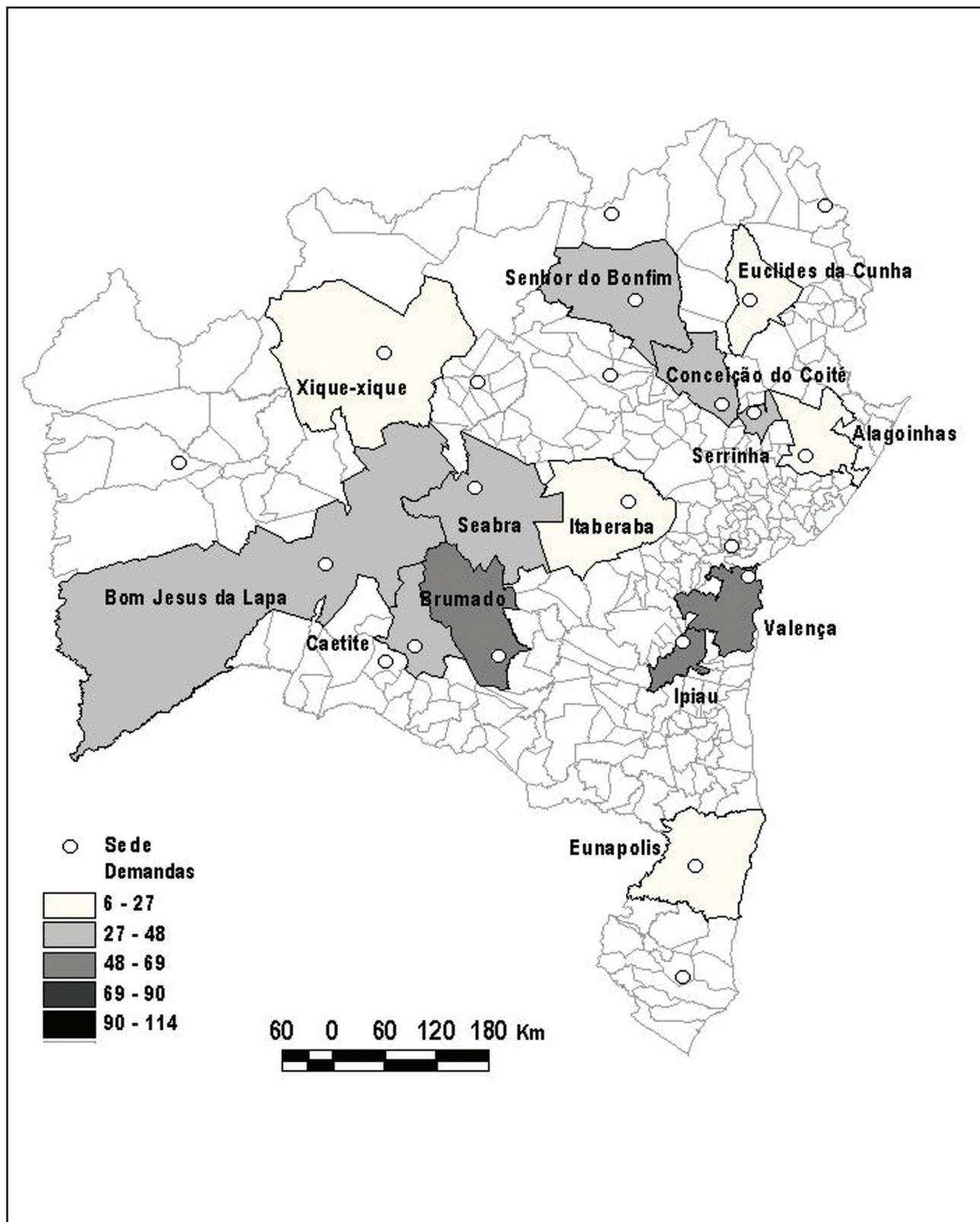
Este agrupamento em grandes espaços regionais representa mais uma possibilidade de se pensar a instalação de determinados cursos que requerem altos investimentos governamentais e que apresentam grandes demandas, como os da área de saúde, agricultura, florestas e recursos pesqueiros etc. Nestas áreas, talvez se justifique a instalação de cursos de forma descentralizada pela grande região e com localizações e acessibilidades que permitam alcançar maior equidade socioespacial.

Por outro lado, os cursos que apresentaram demandas muito baixas foram aqueles relacionados às áreas de Humanidades e Letras, principalmente nas regiões de Eucli-

des da Cunha, Alagoinhas, Itaberaba, Xique-Xique e Eunápolis; Matemática e Estatística em Caetité e Senhor do Bonfim; Direito, na região de Bom Jesus da Lapa; Jornalismo e Informação, na região de Euclides da Cunha; e Ciências Físicas, na região de Serrinha etc (Figuras 08, 09, 10, 11).

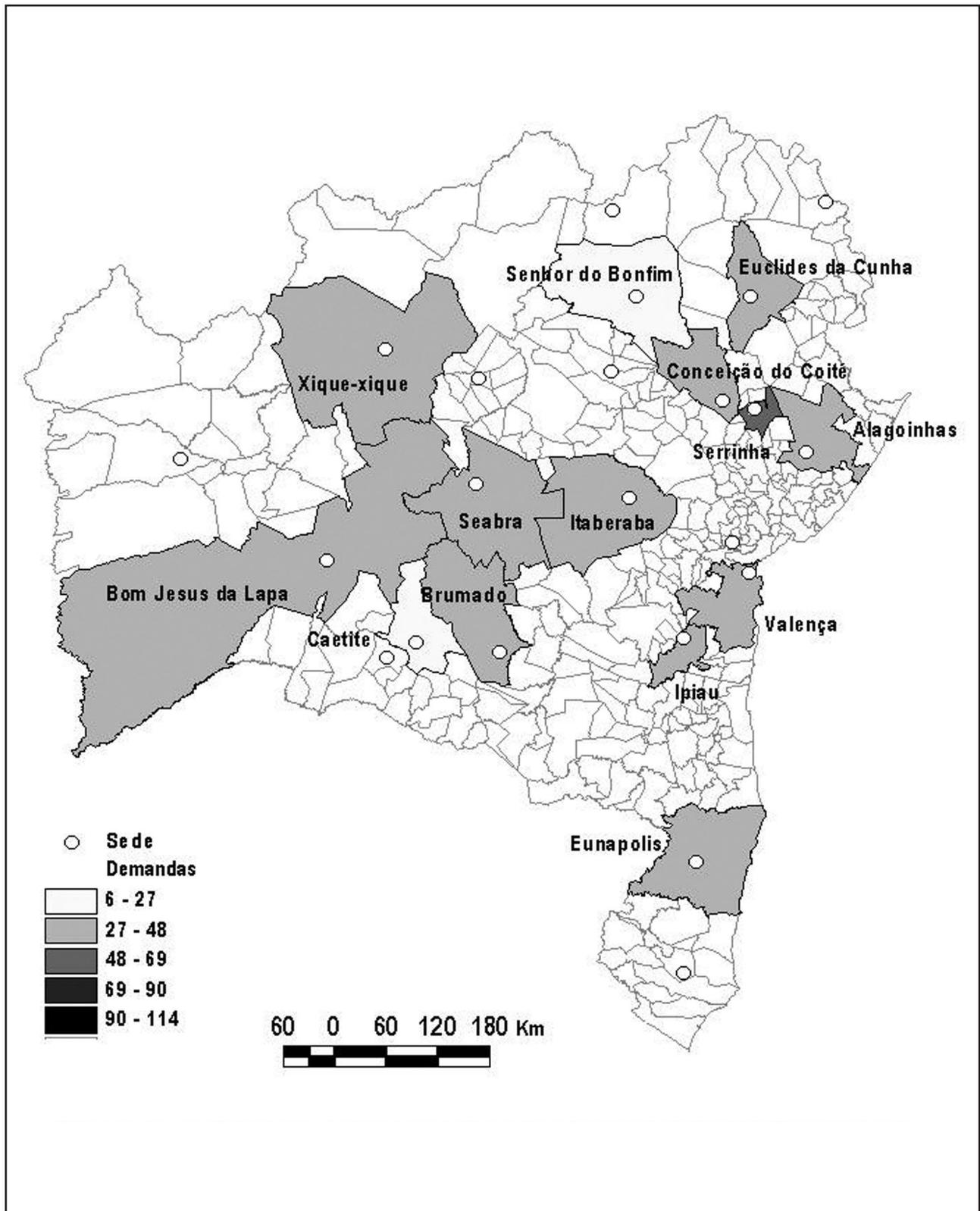
Se considerarmos a demanda baixa, a quantidade de regiões que não apresenta interesse pelas Humanidades e Letras aumenta ainda mais, como Bom Jesus da Lapa, Caetité, Conceição do Coité, Serrinha, Senhor do Bonfim, Itaberaba, Xique-Xique e Eunápolis. A baixa demanda por cursos desta área está relacionada, possivelmente, à existência de cursos de Letras, Pedagogia, Geografia e História funcionando em algumas destas regiões.

Figura 8 – Demandas regionais pelas áreas de Humanidades e Letras



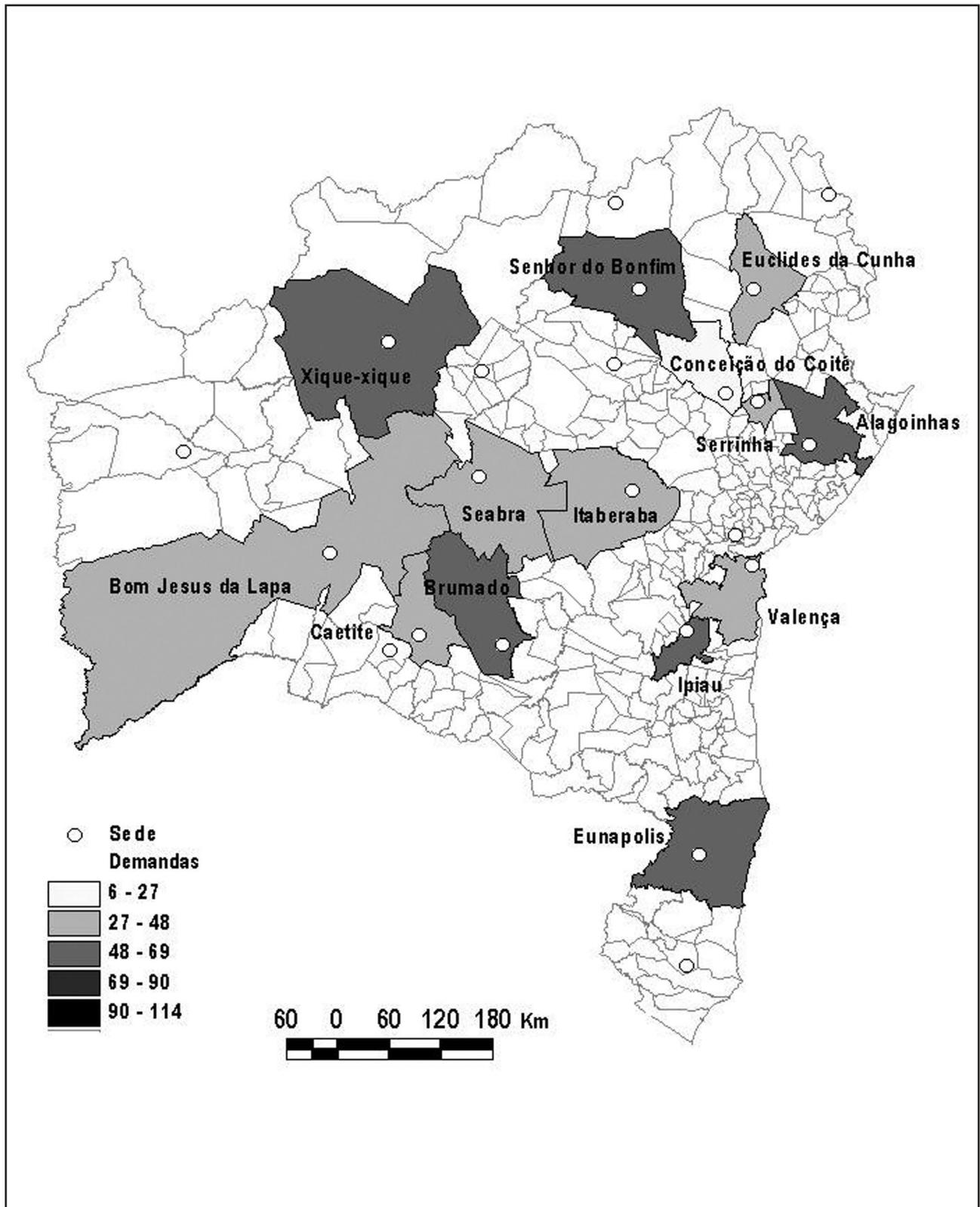
Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

Figura 9 – Demandas regionais pelas áreas de Matemática e Estatística



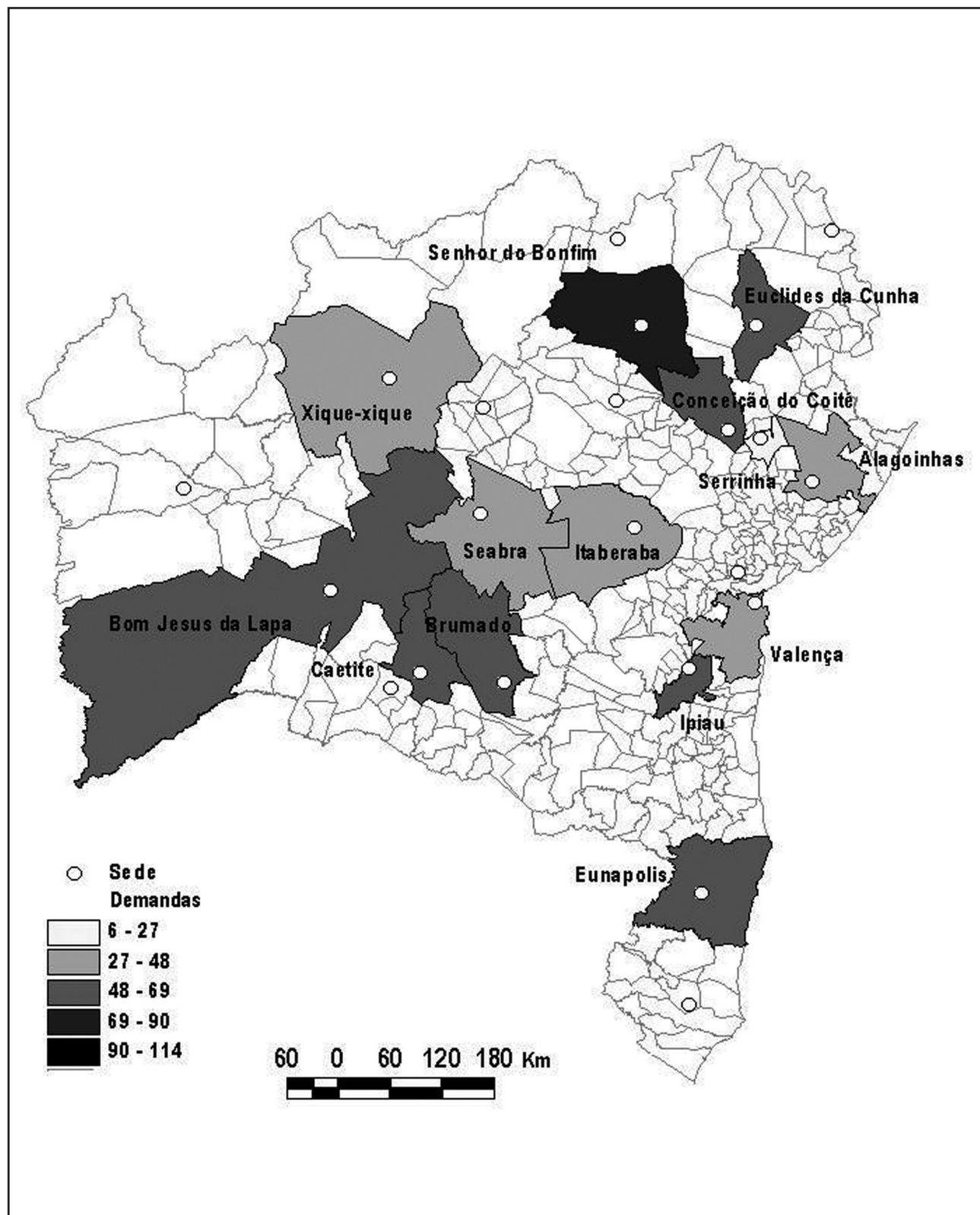
Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

Figura 10 – Demandas regionais pelas áreas de Jornalismo e Informação



Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

Figura 11 – Demandas regionais pela área de Ciências Físicas



Fonte: os autores. Trabalho de campo 2009.

“  
*E no contexto destes cursos e deste espaço regional, ressaltamos especificamente, a necessidade de instalação de cursos relacionados à área de saúde, como medicina, enfermagem e farmácia, como também de uma nova universidade federal que deverá funcionar de como ...*  
”

Através das análises dos mapas e do quadro foi possível identificar quais são as áreas mais e menos demandadas por região e por grandes espaços regionais. Algumas dessas áreas do conhecimento como saúde, agricultura, Florestas e Recursos Pesqueiros, computação etc, além de apresentarem demandas muito altas e altas, são comuns à centros regionais que são vizinhos. Além disso, há centros que apesar de apresentarem demandas altas e muito altas, não tem áreas de influência regional abrangente o suficiente para justificar a instalação de cursos que requerem altos investimentos em infraestrutura e pessoal. Estes casos devem ser considerados pela UNEB na futura expansão uma vez que é possível implantar cursos que atendam regiões mais amplas com menor custo, inclusive de forma descentralizada entre as cidades.

A política governamental voltada à instalação de novos cursos não

deve priorizar apenas às regiões mais dinâmicas economicamente, mas, principalmente, as regiões menos dinâmicas localizadas no miolo territorial da Bahia. Neste amplo espaço regional as políticas devem ser direcionadas para a instalação de novos cursos vinculados às áreas de saúde, agricultura, recursos pesqueiros, comércio e administração que tenham capacidade de aglutinar várias cidades e setores econômicos e sociais. E no contexto destes cursos e deste espaço regional, ressaltamos especificamente, a necessidade de instalação de cursos relacionados à área de saúde, como medicina, enfermagem e farmácia, como também de uma nova universidade federal que deverá funcionar de forma descentralizada e espalhada por centros urbanos como Jacobina, Irecê, Itaberaba e Seabra. Estes centros necessitam fortalecer as suas relações horizontais - ampliação da sua influência e integração regional - vinculada aos serviços de saúde na região do Piemonte e da Chapada Diamantina. Isso poderá diminuir consideravelmente a dependência que a população destas regiões tem em relação à Salvador e Feira de Santana quanto a serviços de saúde mais especializados. Além disso, estes novos cursos e a nova universidade, por serem mais raros e especializados, poderão gerar novas demandas por bens e serviços e novas relações verticais capazes de contribuir para o desenvolvimento regional.

Em outras palavras, é fundamental a instalação de mais uma universidade Federal no Estado da Bahia, a Universidade Federal da Chapada Diamantina, que deverá ter como missão atender ao miolo territorial do Estado - que ficou de fora da recente expansão universitária - com ensino, pesquisa e extensão através de cursos na área de saúde e nas demais áreas que apresentem demandas muito altas. Neste sentido, amplia-se o princípio da equidade sócio-espacial e abre-se espaço para a instalação de redes de cooperação

universitária do local/regional ao global.

## Conclusão

Os resultados desta pesquisa ao mesmo tempo em que expõe a importância da UNEB e das demais universidades estaduais da Bahia para a interiorização do ensino superior, expõe também a necessidade da instalação de novos cursos de graduação não só voltados à licenciatura, mas também voltados ao bacharelado. Para tanto, é fundamental a valorização das novas demandas por cursos de graduação e a valorização das regionalizações oriundas destas demandas expostas neste trabalho, porque indicam que decisões e ações devem ser tomadas pelos governos estadual e federal objetivando diminuir as desigualdades regionais e locais relacionadas ao oferecimento de cursos de graduação.

Também é importante que haja uma melhor coordenação federativa envolvendo a união, estados e municípios e também entre as universidades federais, estaduais e os IFETs para impedir que haja a instalação de cursos iguais em uma mesma região, como já ocorreu na Bahia. Nestes casos, é recomendada a realização de pesquisas sobre regionalização direcionadas à instalação de universidades e de cursos de graduação, pois ao mesmo tempo em que são importantes instrumentos para fins de planejamento e gestão, pode evitar que haja desigual instalação de cursos pelo espaço regional.

Finalmente, ressaltamos a necessidade de instalação de uma universidade federal no miolo territorial do estado da Bahia, pois esta região além de não ter sido inserida na recente expansão das universidades federais na Bahia, tem apresentado pouco dinamismo regional nas últimas décadas. Arelada à instalação de uma nova universidade, também é preciso considerar as altas demandas da região por novos cursos, sobretudo na área de saúde.

## Referências

BAHIA. Secretaria do Planejamento. *O futuro a gente faz: plano estratégico da Bahia*. Salvador: SEPLAN, 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA). *Institucional*. Disponível em: <<http://ifba.edu.br/institucional/o-instituto.html>>. Acesso em: 01 de novembro de 2012.

BECKER, B. Elementos para a construção de um conceito sobre gestão do território. *Cadernos LAGET*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 1-5, 1987.

BOAVENTURA, E. M. A política de educação superior e a criação da UNEB: 1983-1987. *Revista da FAEEBA*, Salvador, n. 10, p. 237-250, jul/dez. 1998.

\_\_\_\_\_. Criação e autorização do funcionamento da UNEB: Revista concedida a Maria Palácios. *Revista da FAEEBA*, Salvador, n. 10, p. 257-267, jul/dez. 1998.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Áreas de Influência das cidades – Regic*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da educação superior: sinopse estatística 2005*. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br>>. Acesso em: 04 de novembro de 2008.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Redes urbanas regionais: Norte, Nordeste e Centro-Oeste*. Brasília: IPEA, 2002. V.4. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil).

CARVALHO, C. C.S. *A universidade como agente de desenvolvimento local:*

um estudo do papel da Universidade Estadual de Feira de Santana nos municípios de Amélia Rodrigues e Santo Estevão de 2003 a 2007. Salvador, 2008. 301 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional) – Universidade do Estado da Bahia.

CORRÊA, R. L. Contribuição à análise do sistema universitário brasileiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 3-32, jan./mar. 1974.

\_\_\_\_\_. Gestão do território: reflexões iniciais. *Cadernos LAGET*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 7-11, 1987.

\_\_\_\_\_. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, n. 53, p. 115-121, jul./set. 1992;

\_\_\_\_\_. Identificação dos centros de gestão do território no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, n.57, p. 83-1002, jan./mar. 1995.

FIALHO, N. H. *Universidade multicampi*. Brasília: Editora Autores Associados, 2005.

FONSECA, A. A. M. *Instituição e desenvolvimento territorial*. O desempenho municipal após a descentralização. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2005.

\_\_\_\_\_. *Regionalização das demandas por cursos de educação superior na Bahia*. Salvador: Pró-Reitoria de Ensino de Graduação/UNEB, 2009. 43p. (Relatório Final de Consultoria).

HARVEY, D. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

LIMA, R. L. C. *Educação superior em Feira de Santana – Bahia como fator de*

*desenvolvimento regional*. Salvador, 2008. 183 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) – Universidade Católica do Salvador.

MACHADO, L. O. Sociedade urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica. *Cadernos LAGET*, n. 5, p. 20-30, 1995.

PORTO, E. *Desenvolvimento e território na Bahia*. Salvador: SEI, 2003.

SANTOS, M. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

\_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M; SILVEIRA, M. L. *O ensino superior público e particular e o território brasileiro*. Brasília: ABMES, 2000.

SILVA, S. C. B. M. Regionalização e ensino superior na Bahia. *Análise & Dados*, Salvador, n. 3, p.91-94, dez. 1996.

\_\_\_\_\_; SILVA, B. C. N. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: Centro Editorial e Didático da UFBA, 2006.

\_\_\_\_\_; FONSECA, A. A. M. Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o Estado da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, n. 17, p. 15-22, jan. 2008.

SOUZA, M. L. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. *Território*, n. 3, p. 13-35, jul/dez. 1997.

\_\_\_\_\_. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

Os trabalhos submetidos à Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE) devem enquadrar-se na linha editorial da revista. A RDE publica artigos e resenhas, assim como reedita trabalhos clássicos e documentos históricos relacionados à temática da revista. **Os artigos e resenhas devem ser inéditos e não podem ser simultaneamente submetidos a outra(s) revista(s).**

Podem ser submetidos trabalhos redigidos em Português, Inglês, Francês, Espanhol, Italiano e Alemão. Devem ser observadas as normas e orientações indicadas a seguir.

#### - Entrega do Material

Os artigos não deverão ultrapassar 30 páginas com título em português e inglês, resumo e abstract e até cinco palavras chave, em português e outro idioma aceito pela revista, além da classificação segundo o Classification System for Journal Articles do Journal of Economic Literature (JEL). O resumo e o seu correspondente em outro idioma deverá ser estruturado de acordo com a NBR 6028 da ABNT em um único parágrafo com, no máximo, 250 palavras. Deverão constar no final do artigo os dados referentes ao autor, tais como: titulação efetiva (mestrando ou doutorando não serão considerados por não serem títulos), sua atividade atual, instituição a que esteja vinculado, endereço comercial e residencial, telefones e correio eletrônico. Na editoração eletrônica existe um campo específico para estas informações que devem ser claras e precisas para todos os autores.

No caso de artigo escrito por mais de um autor a RDE considerará, para fins administrativos, automaticamente como responsável pelo artigo o primeiro autor.

Os originais devem ser enviados para o site da revista <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/about/submissions#onlineSubmissions> em via digital. Por medida de segurança outra via digital para o e-mail [rde@unifacs.br](mailto:rde@unifacs.br). A RDE não aceita artigos enviados em cópia física.

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO  
EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO  
Secretaria da Revista de Desenvolvimento  
Econômico (RDE)  
Rua Dr. José Peroba 25  
Edifício Civil Empresarial, Sala 601 - Stiep  
41770235 – Salvador – Bahia

## II – Apresentação Gráfica do Texto

### 1 Especificações

#### 1.1 Papel, Espaço e Letras

- Tamanho do papel: A4
- Tamanho das letras:
  - do corpo do trabalho 12
  - do título 16
  - de subtítulos 14

**Tipo de letras:** Arial

**Espaços:** Entrelinhas: 1,5

Superior: 3,0 cm

Inferior: 2,0 cm

Lateral direita: 3,0 cm

Lateral esquerda: 3,0 cm

#### 2 Formatação

- O texto deve ser justificado.
- Nunca separar as sílabas para evitar desconformação do texto ao ser aberto em outro computador.
- Usar somente a cor padrão do texto (preto).
- As páginas devem ser numeradas.

- Os gráficos, tabelas e figuras e/ ou ilustrações deverão ser fornecidos em monocromia (em preto e branco, com ou sem tons de cinza), apresentados no corpo do texto enviado e, também, em anexo, nos formatos originalmente produzidos.

### 3 Primeira Página do Texto

#### 3.1 Título do artigo

Centralizado na página a 3 cm da borda superior.

#### 3.2 Título das seções

#### 3.3 Parágrafos

Cada parágrafo deve ter um recuo de 0,5 cm na primeira linha e nenhuma linha em branco entre eles, exceto para os subtítulos que deverão ter apenas uma linha em branco depois do parágrafo que o antecede.

### III - Notas

As notas devem ser devidamente numeradas e indicadas no final do texto, antecedendo as referências.

### IV - Tabelas e ilustrações

- Devem ser encaminhadas em arquivos separados. Na cópia impressa deverá ser indicado, com destaque, o local a serem inseridas.
- As Tabelas e Quadros devem seguir as normas da ABNT (padrão IBGE) e devem ser numeradas sequencialmente.
- As figuras devem ser numeradas e apresentar título e fonte.

### V - Referências

Devem seguir os padrões estabelecidos pela ABNT NBR 6023.

### VI - Responsabilidades

É responsabilidade do autor a correção ortográfica e sintática, como a revisão de digitação do texto, que será publicado conforme o original recebido pela editoração. O conteúdo dos textos assinados é de exclusiva responsabilidade dos autores.

### VII - Procedimentos de avaliação

Os trabalhos submetidos passarão preliminarmente pelo exame da Editora Unifacs quanto ao cumprimento integral destas normas e das demais aplicáveis pelos critérios da ABNT. Somente os aprovados serão avaliados no sistema duplo cego por pareceristas, de instituições distintas daquela a qual o(s) autor (es) está(ão) vinculado(s). **Os direitos autorais dos trabalhos aprovados são automaticamente transferidos à RDE como condição para sua publicação.** O resultado da avaliação de artigos recusados será comunicado ao autor, neste caso os originais poderão ser recebidos pessoalmente na redação da revista até um prazo de 60 dias contados da data de postagem da comunicação, após o qual serão destruídos.

Uma publicação da



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Diagramação, arte final:  
Raimundo Cardoso



A RDE foi classificada  
pelo **QUALIS** da CAPES  
como **B 2**

ISSN 1516-1684