

## ***Neste número:***

- Análise do desenvolvimento Socioeconômico das regiões do Rio Grande do Sul
- Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas e arrecadação tributária dos municípios brasileiros
- Sistema financeiro, crescimento econômico e desigualdades regionais no Espírito Santo: uma análise espacial para os municípios
- A aplicabilidade do conceito de clusters para a governança do turismo em Salvador - um estudo sobre a perspectiva dos residentes
- Proposta para um IPTU socialmente mais justo (Salvador - Bahia)
- A FIOLE e a logística territorial baiana: fragmentação e limitações
- A governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa
- Avaliação do apoio à inovação em incubadoras paulistas
- O que determina a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro?
- Princípios de sustentabilidade como direcionadores das atividades de inovação: um estudo de casos múltiplos
- Cooperativismo não patrimonial e desenvolvimento regional: a criação da Cooperrica
- Os impactos da crise econômico-financeira de 2007/2008 no desenvolvimento gaúcho: o caso do setor industrial do município de Santa Rosa/RS
- Juventude rural e novas formas de sociabilidade mediadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICS)
- Redes de bioprospecção no Brasil: cooperação para o desenvolvimento tecnológico
- Grande ABC paulista: é possível pensar em coesão regional?

REVISTA DE  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

**RdE**

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

---

Ano XV • Nº 28 • Semestral • Dezembro de 2013 • 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 I, n. 1 (nov. 1988); Ano I, 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); Ano 14, n. 26 (dez. 2012);  
Ano 15, n. 27 (jun. 2013); Ano 15, n. 28 (dez. 2013).  
ISSN eletrônico 2178-8022

I. 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**

Carolina de Andrade Spinola

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

Maria de Fátima Santana Maia

**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento**

**Regional e Urbano – PPDRU**

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 Redator Chefe**

Prof. Dr. Noelio D. Spinola

**Secretaria da Redação**

Prof. MSc. Josias Alves – Secretário  
Eco. Priscila Soares – Assistente

**Editoração Eletrônica**

Nexodoc Consultoria em Tecnologia da Informação LTDA.

**Capa e Editoração Gráfica**

Antonio Raimundo Martins 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 é o nº 28 da Revista de Desenvolvimento Econômico, editada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador. Fechada editorialmente em 31 de dezembro de 2013 circula com 15 artigos, distribuídos por 189 páginas.

Estes artigos trabalham segundo uma pauta que abrange temáticas de âmbito nacional e regional. Segundo o código JEL da American Economic Association, anotam-se com abrangência nacional três textos (20%). O primeiro, (p.17) na área da economia pública, (JELH5), se propõe analisar o efeito das transferências fiscais em relação ao comportamento dos municípios brasileiros quanto aos gastos públicos e a arrecadação tributária; o segundo (p.111) analisa a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro, (JEL J62). Os resultados conferem taxas de rotatividade divergentes entre as macrorregiões brasileiras, mostrando-se as mais elevadas para as regiões mais dinâmicas economicamente. Além disso, registraram-se taxas de rotatividade mais elevadas para os setores de construção civil e agropecuária, em virtude da baixa intensidade tecnológica e da fácil substituição de mão de obra nessas atividades; o terceiro (p.164) analisa as redes de bioprospecção no Brasil (JEL Q27) cujo número de grupos de pesquisa ampliou-se em 198% passando de 37 no ano 2000 para 731 em 2010, conforme registros do CNPQ. Conclui-se que as formações de redes de pesquisas em bioprospecção no Brasil tem se mostrado crescente abrangendo os biomas e espera-se o fortalecimento e incentivo à transferência de conhecimento entre a universidade e o setor produtivo, bem como a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de novos produtos. Os doze textos restantes são especificamente regionais. Três do Nordeste cuidam de problemas da Bahia. O primeiro (p.44) trata de um estudo, sobre a perspectiva dos residentes, da aplicabilidade do conceito de clusters para a governança do turismo em Salvador (JEL I 38); o segundo (p.58) analisa a arrecadação financeira do IPTU dos imóveis residenciais (apartamentos e casas) do Município de Salvador entre os anos de 2008 e 2009, e sua contribuição para o desenvolvimento urbano dessa cidade (JELH 310); e o terceiro, à página 73, trata da Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) e do seu papel na logística territorial baiana (JELR420). Quatro são oriundos do Sudeste. O primeiro (p.28), trata ao nível dos municípios, do papel do sistema financeiro no crescimento econômico e nas desigualdades regionais no Espírito Santo (JELG21). O segundo, fala da governança e o território: reflexões sobre uma abordagem de pesquisa (p.54) partindo de uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais (JEL R5). O terceiro (p.100) apresenta uma avaliação do apoio à inovação em incubadoras paulistas (JEL031) que identificou, no apoio oferecido pelas incubadoras, virtudes no aspecto físico e deficiências quanto ao apoio técnico. O quarto (p.173) trata do Grande ABC paulista: indagando se é possível pensar em coesão regional? Conclui que as divergências político-partidárias vêm comprometendo o andamento dos debates, discussões, ações e projetos regionais, fazendo com que o Grande ABC não avance em questões que gerem benefícios aos moradores da região. (JEL11). Os textos restantes são da região Sul. O primeiro trabalho (p.5) avalia os diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico municipal das regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) do estado do Rio Grande do Sul (JELR11); o segundo, na página 122, analisa a existência de práticas voltadas ao desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade em quatro empresas participantes dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) da Mesorregião Sudoeste do Paraná, procurando entender como os princípios de sustentabilidade se fazem presentes no desenvolvimento das atividades de inovação desses empreendimentos (JEL R1; R3); o terceiro na página 134 trata do relato da experiência de um projeto de pesquisa e extensão que objetivou estimular os agricultores familiares do município de Armazém - SC a criar uma cooperativa, denominada Cooperrica. Com base nesta pesquisa, pôde-se concluir que a experiência se traduziu no principal meio de os cooperados se manterem na atividade rural, uma vez que agora é responsável pela geração de emprego e renda às famílias da região (JEL: O01); o quarto, na página 143, analisa os impactos da crise econômico-financeira de 2007/2008 no desenvolvimento gaúcho, tomando como objeto de estudo o setor industrial do município de Santa Rosa/RS (JELR11); o quinto, na página 154, apresenta um estudo sobre a juventude rural e novas formas de sociabilidade mediadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação – TICS (JEL I25). Observou-se na leitura dos textos que a maioria dos autores demonstrou desconhecer ou desconsiderar o JEL Classification Codes Guide da American Economic Association – AEA, importante indexador internacional.

Boa leitura e um 2014 produtivo!

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

# SUMÁRIO

- 5 ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DAS REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL  
*NELSON GUILHERME MACHADO PINTO, DANIEL ARRUDA CORONEL*
- 17 OS EFEITOS DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS SOBRE AS DESPESAS PÚBLICAS E ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS  
*ANDRÉ LUIS GONÇALVES*
- 28 SISTEMA FINANCEIRO, CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADES REGIONAIS NO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE ESPACIAL PARA OS MUNICÍPIOS  
*ROBSON ANTONIO GRASSI, RODOLFO FERNANDES ARAÚJO*
- 46 A APLICABILIDADE DO CONCEITO DE CLUSTERS PARA A GOVERNANÇA DO TURISMO EM SALVADOR: UM ESTUDO SOBRE A PERSPECTIVA DOS RESIDENTES  
*CAROLINA DE ANDRADE SPINOLA, FERNANDA MENESES DE MIRANDA CASTRO, JORGE ANTONIO SANTOS SILVA*
- 58 PROPOSTA PARA UM IPTU SOCIALMENTE MAIS JUSTO (SALVADOR - BAHIA)  
*ALIGER DOS SANTOS PEREIRA, JOSÉ DELFINO SÁ, RICARDO DE ARAÚJO KALID, CARLOS ARTHUR M. TEIXEIRA CAVALCANTE*
- 73 A FIOLE E A LOGÍSTICA TERRITORIAL BAIANA: FRAGMENTAÇÃO E LIMITAÇÕES  
*HENRIQUE CAMPOS DE OLIVEIRA, GUSTAVO HENRIQUE DUTRA METIG, ALESSANDRO LEBOREIRO DE SOUZA, JOSÉ GILEÁ DE SOUZA*
- 86 A GOVERNANÇA E O TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE UMA ABORDAGEM DE PESQUISA  
*LUCAS LABIGALINI FUINI*
- 100 AVALIAÇÃO DO APOIO À INOVAÇÃO EM INCUBADORAS PAULISTAS  
*JOSÉ HENRIQUE BASSI SOUZA SPERANCINI, TAKESHY TACHIZAWA, JOSMAR CAPPÀ, ISADORA DÓRIA BONILHA*
- 111 O QUE DETERMINA A ROTATIVIDADE NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO?  
*LUÍS ABEL DA SILVA FILHO, JOSÉ MÁRCIO DOS SANTOS*
- 122 PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE COMO DIRECIONADORES DAS ATIVIDADES DE INOVAÇÃO: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS  
*AULISON ANDRÉ KUMMER, GILSON DITZEL SANTOS, GILSON ADAMCZUK OLIVEIRA*
- 134 COOPERATIVISMO NÃO PATRIMONIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A CRIAÇÃO DA COOPERRICA  
*DIMAS DE OLIVEIRA ESTEVAM, ROSSANDRA OLIVEIRA MACIEL, LIARA DARABAS RONÇANI*
- 143 OS IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DE 2007/2008 NO DESENVOLVIMENTO GAÚCHO: O CASO DO SETOR INDUSTRIAL DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS  
*ARGEMIRO LUÍS BRUM, CÁTIA GUADAGNIN ROSSA*
- 154 JUVENTUDE RURAL E NOVAS FORMAS DE SOCIABILIDADE MEDIADAS PELAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICS)  
*EZEQUIEL REDIN, PAULO ROBERTO CARDOSO DA SILVEIRA, GISELE MARTINS GUIMARÃES, VILSON FLORES DOS SANTOS*
- 164 REDES DE BIOPROSPECÇÃO NO BRASIL: COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO  
*LANA GRASIELA ALVES MARQUES, MARIA RITA MORAIS CHAVES SANTOS, JÚLIO RAFFO, CLÁUDIA PESSOA*
- 173 GRANDE ABC PAULISTA: É POSSÍVEL PENSAR EM COESÃO REGIONAL?

# ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO DAS REGIÕES DO RIO GRANDE DO SUL

NELSON GUILHERME MACHADO PINTO<sup>1</sup>  
DANIEL ARRUDA CORONEL<sup>2</sup>

## Resumo:

O objeto geral deste trabalho é avaliar os diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico municipal das regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) do estado do Rio Grande do Sul. Este trabalho consiste em ampliar o campo de estudos de desenvolvimento socioeconômico e oferecer uma análise dos municípios gaúchos com os dados disponíveis mais atualizados. O desenvolvimento socioeconômico foi dividido em 4 fatores de desenvolvimento: Educacional e Salarial, Urbano e Tecnológico, Hospitalar e Econômico, Agropecuário e Humano. A macrorregião Nordeste do estado é marcada pelos melhores índices de Desenvolvimento Educacional e Salarial, Urbano e Tecnológico e Hospitalar e Econômico, enquanto que a Região Sul do estado possui piores índices nesses aspectos, demonstrando apenas um maior destaque no fator Desenvolvimento Agropecuário e Humano. A partir disso, verificam-se grandes disparidades entre as diversas macrorregiões e COREDES do estado.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Socioeconômico; Desenvolvimento Regional; COREDES.

**Abstract:** The aim of this study is to measure the municipal socioeconomic development in different levels of Regional Development Councils (COREDES) in the state of Rio Grande do Sul. This work aims to expand the field of studies in socioeconomic development and provides an analysis of the cities in this state with the most updated data available. The socioeconomic development was divided into four factors of development: Education and Wages, Urban and Technological, Hospital and Economic and Agricultural and Human. The macro-region in the Northeastern of state has the highest rates of Wages and Educational Development, Urban and Technological, Hospital and Economic while the South region has the worst indices according to those aspects and shows a prominent factor in the Agricultural Development. Thus, there are big differences between macro-regions and the Regional Development Councils (COREDES) in the state.

**Keywords:** Socioeconomic Development, Regional Development, COREDES.

JEL: R11

## 1 Introdução

Analisar a questão do desenvolvimento exige certa acuidade, pois engloba a compreensão de transformações socioeconômicas, tecnológicas e distributivas. Dessa maneira, há uma abrangência de indicadores sociais, econômicos, demográficos e ambientais, tornando os estudos da área complexos e inter-relacionados com diversas questões (MELO; PARÉ, 2007).

As desigualdades regionais são um dos focos dos estudos em Economia Regional. Em um país como o Brasil, com grande dimensão geográfica e uma diversidade sociocultural, no qual o controle das diversidades regionais, conforme Haddad (1993), passa a ser uma das principais questões ligadas ao processo de desenvol-

<sup>1</sup> Mestrando em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Bolsista da Coordenação de Pessoal Nível Superior (CAPES). E-mail: nelguimachado@hotmail.com

<sup>2</sup> Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: daniel.coronel@ufv.br

vimento da nação, muito se discute entre a necessidade de programas e políticas sociais e públicas que levem em consideração as diferentes especificidades regionais entre distintos territórios (HADDAD, 1993; VIDIGAL; AMARAL; SILVEIRA, 2012). Neste contexto, uma nova vertente desses estudos é a questão da Nova Geografia Econômica (NGE), abordando que, nas economias de aglomerações, não há a existência de fenômenos de massa, ou seja, as firmas e indivíduos não estão em todos os lugares e ocorre diferenciação entre os acontecimentos dos mesmos nas diferentes regiões (TAVARES; PORTO JUNIOR, 2011).

Com um número cada vez maior de governos e países com escassez de recursos, surge a necessidade de verificar e analisar a eficiência destes (KUWAHARA et al., 2010). O Brasil, mesmo sendo um país em desenvolvimento e com uma economia considerada uma das maiores do mundo, apresenta uma destacada segregação social. O Rio Grande do Sul, sob o ponto de vista de seu crescimento econômico, apresenta uma situação diferenciada, pois seus processos de desenvolvimento econômico e suas estruturas de produção não apresentaram grandes assimetrias econômicas quando comparadas a outras regiões do país. Apesar disso, na região do estado denominada "Metade Sul", observa-se certa espacialidade em seus indicadores econômicos (CORONEL; ALVES; SILVA, 2007). Neste sentido, conhecer as condições socioeconômicas em que os municípios gaúchos se encontram mostra relevância para que ocorram estratégias políticas de desenvolvimento não apenas para estes, mas para o estado do Rio Grande do Sul como um todo (ROSES; LEIS, 2002).

Para Bresser-Pereira (2006), o desenvolvimento econômico nada mais é do que um processo de transformação no qual incorrem mudanças nos três níveis presentes na sociedade, que são o institucional, o estrutural e o cultural. Na literatura,

há estudos que mesclam a questão do desenvolvimento econômico com a questão social. Assim, esses estudos socioeconômicos baseiam-se, além de aspectos econômicos, em indicadores sociais para analisar o desenvolvimento de uma região.

A importância de estudos que abordam o desenvolvimento socioeconômico está na possibilidade de verificar semelhanças ou diferenças em uma série de variáveis para determinadas regiões. A partir desse conhecimento, há a possibilidade de ocorrerem estruturas de políticas públicas que se adaptem à realidade de cada município ou região a fim de melhorar seus padrões socioeconômicos.

Dessa maneira, o objetivo geral deste estudo é avaliar os diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico municipal das macrorregiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) do estado do Rio Grande do Sul. A principal contribuição deste trabalho consiste em ampliar o campo de estudos de desenvolvimento econômico e oferecer uma análise dos municípios gaúchos com os dados disponíveis mais atualizados.

O presente artigo está estruturado, além desta introdução, em quatro seções. Na segunda seção, é apresentado o referencial teórico. Na terceira, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados; na seção seguinte, os resultados são analisados e discutidos e, por fim, são apresentadas as principais conclusões do estudo.

## 2 Referencial Teórico

### 2.1 Desenvolvimento socioeconômico

A economia de uma determinada região não pode ser considerada uma extensão da economia nacional (HADDAD, 1993). Um dos erros mais graves em estudos de desenvolvimento regional, como ocorrido em épocas anteriores, é limitar a problemática da desigualdade regional ao âmbito apenas de rendimentos e

riqueza, negligenciando os demais aspectos envolvidos nessa situação (MYRDAL, 1973).

A Nova Geografia Econômica (NGE) baseia-se no modelo de centro-periferia. A partir disso, com relação à economia regional, as firmas e os consumidores distribuem-se entre as regiões e, conseqüentemente, arcam com os custos relacionados à região. Dessa forma, ambos tentam maximizar rendas e minimizar os gastos com relação aos demais agentes localizados em outras regiões a fim de aperfeiçoar sua localização na rede de economias regionais (RUIZ, 2003).

Não obstante a isso, a desigualdade regional é uma realidade marcante em regiões industrializadas. Isso porque o polo industrial atrai renda e população para as regiões industriais através dos seus efeitos propulsores. Como conseqüência, há elevação no grau de desigualdade regional na medida em que a concentração industrial vai aumentando. Além disso, para os formuladores de políticas em desenvolvimento e de integração, é de fundamental importância ter o conhecimento das desigualdades econômicas e sociais das regiões objetos de estudo (SILVA; MARION FILHO; CORONEL, 2007).

Estudos empíricos que busquem mensurar a relação da questão socioeconômica com relação aos efeitos ocorridos em determinadas regiões têm importância no planejamento de medidas a fim de balizar reformas ou então buscar os efeitos das que já foram implementadas. Além dos aspectos econômicos, aqueles considerados como não econômicos, por exemplo, aspectos populacionais e educacionais, também impactam o desenvolvimento das regiões. Muitos países tiveram estagnação por longos períodos de tempo devido aos obstáculos e inibições provocados pelos aspectos não econômicos em sua realidade. Portanto, o Estado tem importância na conjuntura de procurar alternativas para diminuir as desigualdades regionais e, assim,

o planejamento de reformas possui duas finalidades: proporcionar maiores igualdades e alavancar a produção regional (MYRDAL, 1973).

Há um verdadeiro paradigma quanto à atuação dos governos em relação às desigualdades regionais. Isso acontece em virtude de o Governo Federal não poder privilegiar alguma região em detrimento de outra. Dessa maneira, não existe a possibilidade de atender às necessidades básicas da população de uma localidade, reduzindo os investimentos e as políticas em outra região (HADDAD, 1993).

Assim, o que ocorre na maioria dos casos, em regiões em desenvolvimento, é o crescimento em curto prazo de uma determinada localidade que é impulsionada pelo aumento da renda em alguns pontos de seu subsistema. Isso proporciona uma maior capacitação de determinada que região, que vem a se tornar desenvolvida antecipadamente em comparação às outras regiões (BO-TEGA *et al.*, 2006).

## 2. 2 Evidências empíricas

Estão presentes na literatura brasileira estudos que visam verificar a

questão do desenvolvimento socioeconômico para determinadas regiões do país. Apesar de serem estudos locais, isto é, com a preocupação apenas em um determinado local da realidade brasileira, ficam evidentes as constatações de diferenças nas questões regionais analisadas. Municípios, regiões ou estados, apesar de próximos, apresentam características que só vêm a confirmar as disparidades socioeconômicas na realidade brasileira.

Com relação aos trabalhos utilizados neste estudo, acerca do tema, a Figura 1 resume as bases empíricas:

**Figura 1 – Estudos Empíricos de Desenvolvimento Socioeconômico Regional**

| Região do Estudo  | Método Utilizado   | Principais Resultados   | Referência                              |
|---|--|---|---|
| Microrregiões de Minas Gerais   | Estatística multivariada: análise fatorial e <i>cluster</i>                      | Sobre o prisma da modernização agropecuária o estudo encontrou dez grupos distintos que possuíam diferenças significativas entre seus níveis tecnológicos e de modernização da agropecuária.  | Ferreira Júnior, Baptista e Lima (2004) |
| Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) do Rio Grande do Sul | Análise do Índice Gini: PIB, PIB <i>per capita</i> e PIB industrial              | Há concentração de renda e de população na região metropolitana do estado e há elevados índices de desigualdade inter-regional no Rio Grande do Sul.  | Silva, Marion Filho e Coronel (2007)    |
| Microrregiões de Minas Gerais   | Estatística multivariada: análise dos componentes principais e de <i>cluster</i> | Houve evidências que demonstram a ocorrência de um desenvolvimento desequilibrado entre as regiões.   | Rosado, Rossato e Lima (2009)           |
| Países integrantes do G-20  | Estatística multivariada: análise dos componentes principais e de <i>cluster</i> | Quanto aos aspectos sociais, bem como regionais e econômicos houve reunião de países em grupos bastante homogêneos. Já para a questão do comércio internacional e de emprego, houve uma maior heterogeneidade em relação ao resultado anterior. Além disso, há uma constatação de que existem entre nações de um mesmo interesse econômico diferenças socioeconômicas relevantes. | Leite, Brigatte e Aguilar (2009)        |
| Mesorregiões Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul               | Estatística multivariada: análise de componentes principais                      | Há diferenças significativas entre desigualdades interestaduais, principalmente no Paraná onde houve maiores disparidades e diferenças também nas desigualdades intraestaduais, com destaque para o Rio Grande do Sul que apresentou desigualdades menos intensas nesse aspecto.  | Tavares e Porto Junior (2011)           |
| Microrregiões do estado do Paraná                                     | Estatística multivariada: análise fatorial e de <i>cluster</i>                   | Apesar de o Paraná ser um dos estados mais ricos do país apresenta, mesmo assim, disparidades regionais consideráveis.  | Vidigal, Amaral e Silveira (2012)       |

Fonte: Elaboração dos autores



“

*O desenvolvimento regional de um país, região ou município, está sendo identificado cada vez mais através da descentralização do planejamento e da gestão territorial.*

”

Através da análise da Figura 1, verifica-se que a maioria dos estudos visou analisar aspectos particulares referentes às regiões de determinados estados brasileiros. Além disso, quase todos os estudos utilizam a estatística multivariada, principalmente a análise fatorial e a de *cluster* (análise de agrupamento). Nos resultados, os estudos empíricos buscaram verificar a existência de desigualdades e características particulares das regiões objetos de estudo.

### 2.3 COREDES

Os governos locais têm como função o estabelecimento de políticas públicas para impulsionar o desenvolvimento econômico e estabelecer a inclusão social da população das regiões que são de sua responsabilidade (SOUZA, 2006). O desenvolvimento regional de um país, região ou município, está sendo identificado cada vez mais através da descentralização do planejamento e da gestão territorial.

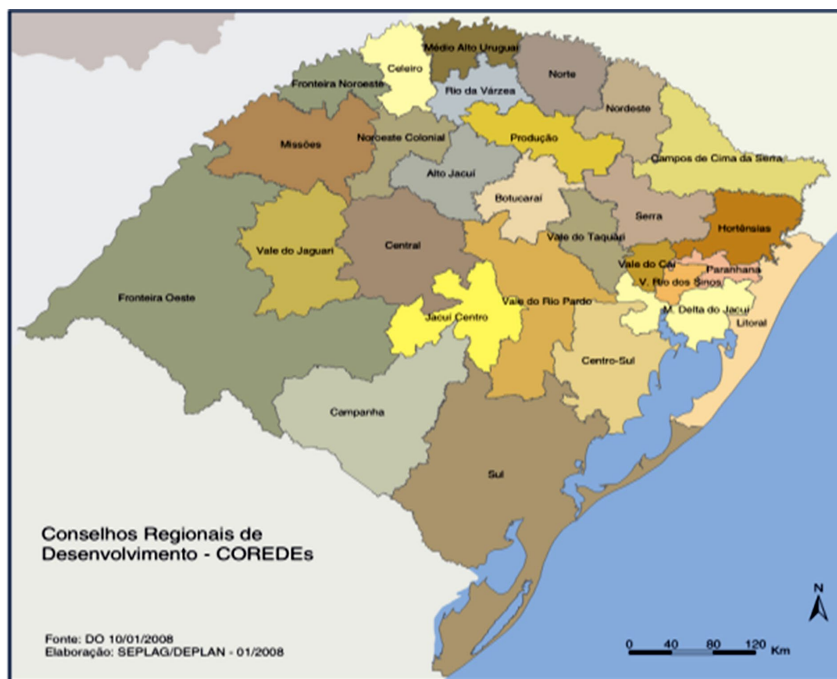
No Rio Grande do Sul, um desses processos de descentralização do planejamento foi a criação, a partir de 1994, pelo governo do estado, dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Estes consistem em subdivisões regionais do território do Rio Grande do Sul

que possuem como missão ser um espaço plural e aberto de parcerias para o desenvolvimento regional socioeconômico através do desmembramento dos interesses locais em torno de estratégias específicas e próprias de cada região do estado (GOVERNO RIO GRANDE DO SUL, 2013).

Os COREDES são fóruns regionais onde ocorrem discussões a respeito de aspectos que visam ao desenvolvimento regional. Atualmente, divide-se o estado do Rio Grande do Sul em 28 regiões, compostas por pessoas jurídicas de direito privado que se organizam em organizações civis sem fins lucrativos (BÜTTENBENDER; SIEDENBERG; ALLEBRANDT, 2011). Embora o desenvolvimento regional seja o principal objetivo dentro das políticas de regionalização, esse desenvolvimento dentro dos COREDES não é uniforme, pois há a ocorrência de diferenças econômicas significativas entre elas (LEONARDI; FINAMORE; BLOIS, 2008).

A divisão geográfica pelos 28 COREDES poder ser visualizada na Figura 2:

**Figura 2 – Distribuição geográfica dos COREDES no Rio Grande do Sul**



Fonte: Governo do Rio Grande do Sul, SEPLAG, 2009

Dentro do contexto das COREDES, o Rio Grande do Sul pode ser também classificado em três macrorregiões. A partir disso, essas regiões são denominadas como Nordeste, Norte e Sul. Essa divisão compila os 28 COREDES num contexto macro e são classificadas devido ao processo histórico do estado gaúcho (ALONSO, 2003; SILVA; MARION FILHO; CORONEL, 2007).

### 3 Metodologia

O estado do Rio Grande do Sul possui 496 municípios, os quais integraram o universo de pesquisa do presente estudo. A pesquisa é quantitativa e descritiva e os dados utilizados são do tipo corte transversal, isto é, as variáveis são coletadas em um mesmo ponto do tempo (GEENE, 2008). No presente trabalho, os dados correspondem ao ano de 2010 e tiveram como

fonte os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o Censo desse mesmo ano.

Os municípios foram divididos conforme as 28 divisões de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Além disso, houve também a divisão dos COREDES em três macrorregiões. A utilização dessas subdivisões justifica-se por ser a forma que proporciona uma maior proximidade da ideia de homogeneização, além da disponibilidade dos dados necessários para a análise empírica (SILVA; MARION FILHO; CORONEL, 2007). A Figura 3 expõe as respectivas macrorregiões e COREDES do Rio Grande do Sul:

**Figura 3 – Divisão das COREDES em suas respectivas macrorregiões gaúchas**

| Macrorregião Nordeste        | Macrorregião Norte         | Macrorregião Sul  |
|------------------------------|----------------------------|-------------------|
| Campos de Cima da Serra      | Alto da Serra do Botucaraí | Campanha          |
| Hortênsias                   | Alto Jacuí                 | Central           |
| Litoral                      | Celeiro                    | Centro-Sul        |
| Metropolitano Delta do Jacuí | Fronteira Noroeste         | Fronteira Oeste   |
| Paranhana-Encosta da Serra   | Médio Alto Uruguai         | Jacuí-Centro      |
| Serra                        | Missões                    | Sul               |
| Vale do Caí                  | Nordeste                   | Vale do Jaguari   |
| Vale do Rio dos Sinos        | Noroeste Colonial          | Vale do Rio Pardo |
| Vale do Taquari              | Norte                      |                   |
|                              | Produção                   |                   |
|                              | Rio da Várzea              |                   |

Fonte: Adaptado de Silva, Marion Filho e Coronel, 2007

As variáveis socioeconômicas utilizadas referem-se a analf, taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais de idade (%); dagua, domicílios com abastecimento de água canalizada (%); dban, domicílios com banheiro ou sanitário (%); dcar, domicílios com automóvel para uso particular (%); dcel, domicílios com telefone celular (%); dedmg, densidade demográfica (hab/km<sup>2</sup>); dgel, domicílios com geladeira (%); dlixo, domicílios com coleta de lixo (%); dluz, domicílios com energia elétrica (%); dtv, domicílios com televisão (%); dweb, domicílios com acesso à internet (%); estsau, estabelecimentos de saúde na cidade; mmor, média de moradores em cada domicílio; obit, óbitos registrados (%); pibp, Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* a preços correntes; renmed, rendimento médio mensal dos domicílios; renmin, pessoas com rendimento mensal de até ¼ do salário mínimo (%); urban, população residente em domicílios urbanos (%); vaagro, valor adicionado bruto da agropecuária a preços correntes; vaind, valor adicionado bruto da indústria a preços correntes; vaserv, valor adicionado bruto dos serviços a preços correntes. A utilização de tais variáveis vai ao encontro das aplicações em variáveis socioeconômicas de trabalhos presentes na literatura tais como Tavares e Porto Junior (2011) e Vidigal, Amaral e Silveira (2012).

Como as variáveis apresentarem diferentes escalas de valores, ou seja, algumas apresentam-se em valores percentuais e outras em valores absolutos por pessoa, domicílio família ou em valor monetário, surge a necessidade da sua padronização. A realização desse procedimento consta nos problemas que os dados em diferentes formas ou transformados incorretamente podem proporcionar nas pesquisas (GEENE, 2008). Dessa maneira, é desejável tornar os objetos de estudo comparáveis, diminuindo os efeitos de escalas diferentes (BASSAB; MIAZAKI; ANDRADE, 1990). Portanto, optou-se pela padronização das variáveis para as análises estatísticas posteriores, que é considerada uma das transformações de variáveis mais utilizadas e é dada por (BASSAB; MIAZAKI; ANDRADE, 1990):

“ A análise fatorial aborda a problemática de analisar as correlações entre um grupo expressivo de variáveis, definindo um conjunto de dimensões latentes comuns, denominadas fatores. ”

$$Z = \frac{(X_i - \bar{X})}{S}, i = 1, \dots, n \quad (1)$$

onde:

Z = variável padronizada;

X<sub>i</sub> = variável a ser padronizada;

$\bar{X}$  = média de todas as observações;

S = desvio padrão amostral.

Com o objetivo de não analisar variáveis correlacionadas dentre as 21 variáveis socioeconômicas, foi realizada uma análise fatorial para agrupar esses variáveis em fatores. Este tipo de análise proporciona que os pesos das variáveis atribuídos a cada fator sejam determinados de maneira objetiva (KIRCH; TERRA, 2012).

A análise fatorial aborda a problemática de analisar as correlações entre um grupo expressivo de variáveis, definindo um conjunto de dimensões latentes comuns, denominadas fatores. Dessa forma, este tipo de estatística multivariada tem como principais objetivos o resumo e a redução dos dados, além de possibilitar a identificação de variáveis representativas de um grupo de variáveis para sua utilização em análises multivariadas posteriores (HAIR *et al.*, 2005).

O presente trabalho utiliza a análise fatorial através do método de componentes principais. Segundo Mingoti (2005), a análise fatorial pode ser construída a partir da

“ Antes de analisar a composição de variáveis em cada fator, é necessário verificar se o conjunto de dados têm características apropriadas para a utilização da análise fatorial. ”

matriz de correlação que relaciona linearmente as variáveis padronizadas e os fatores comuns, o que pode ser expresso como:

$$\begin{aligned} Z_1 &= l_{11}F_1 + l_{12}F_2 + \dots + l_{1m}F_m + \varepsilon_1 \\ Z_2 &= l_{21}F_1 + l_{22}F_2 + \dots + l_{2m}F_m + \varepsilon_2 \\ &\dots \dots \dots \\ Z_p &= l_{p1}F_1 + l_{p2}F_2 + \dots + l_{pm}F_m + \varepsilon_p \end{aligned} \quad (2)$$

onde:

$Z_i$  correspondem as variáveis originais padronizadas, sendo  $i = 1, 2, \dots, p$ ;  $F_j$  correspondem aos fatores comuns, com  $j = 1, 2, \dots, m$ , que explicam as correlações entre as variáveis e  $t$  serão identificados;

$l_{ij}$  correspondem as cargas fatoriais, que representam o grau de relacionamento linear entre  $Z_i$  e  $F_j$ ;  $\varepsilon_i$  são os erros aleatórios e correspondem aos erros de medida e à variação de, que não é explicada pelos fatores comuns incluídos no modelo.

As comunalidades são obtidas por meio das cargas fatoriais e podem ser interpretadas como a proporção da variabilidade das variáveis originais que são explicadas pelos fatores comuns encontrados. Antes de analisar a composição de variáveis em cada fator, é necessário verificar se o conjunto de dados têm características apropriadas para a utilização da análise fatorial.

Portanto, a adequabilidade da análise fatorial foi verificada nesse estudo pelo teste de esfericidade de

Bartlett, que fornece a probabilidade estatística de que a matriz de correlação tenha correlações significantes entre pelo menos algumas das variáveis (HAIR *et al.*, 2005). Além disso, foi realizado o teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), o qual varia de 0 a 1, e recomenda-se obter elevados coeficientes de correlação simples a fim de demonstrar que a análise fatorial é adequada (MINGOTI, 2005). Além disso, foi aplicado o método Varimax, ou seja, o recurso da transformação ortogonal dos fatores originais por esse método demonstrar uma estrutura mais simples de ser interpretada, pois maximiza em um único fator as correlações de cada variável.

A partir dos fatores encontrados, foram analisadas as médias fatoriais de cada macrorregião e COREDE do Rio Grande do Sul. Baseado nessa análise, verifica-se que as regiões com maior média em determinado fator mostram-se mais desenvolvidas nos aspectos socioeconômicos que

compõem esse fator. Além disso, é possível inferir, através do coeficiente de variação de cada fator, que as regiões com maiores valores para essa estatística demonstram uma maior heterogeneidade dos aspectos que compõem esse fator dentro das cidades que formam sua região.

## 4 Análise e Discussão dos Resultados

### 4.1 Estatísticas Descritivas

De acordo com a Tabela 1, observa-se que, através do coeficiente de variação, existe grande heterogeneidade das variáveis nos diferentes municípios gaúchos. Verifica-se um elevado coeficiente de variação para as variáveis densidade demográfica, valor adicionado bruto da agropecuária, indústria e serviços e número de estabelecimentos de saúde. Já os coeficientes de variação mais baixos foram os das variáveis domicílios com geladeira, televisão e celular e número médio de moradores por domicílio.

**Tabela 1 – Estatísticas Descritivas das Variáveis Estudadas**

| Variáveis | Mínimo  | Máximo      | Média     | Desvio-padrão | Coefficiente de variação (%) |
|-----------|---------|-------------|-----------|---------------|------------------------------|
| analf     | 1,00    | 20,10       | 6,75      | 3,32          | 49,21                        |
| dagua     | 100,00  | 100,00      | 100,00    | 0,00          | 0,00                         |
| dban      | 6,07    | 99,44       | 55,82     | 24,00         | 43,00                        |
| dcar      | 26,75   | 90,67       | 55,21     | 11,83         | 21,42                        |
| dcel      | 54,02   | 96,54       | 86,29     | 7,25          | 8,40                         |
| dedmg     | 1,60    | 2917,87     | 90,34     | 324,85        | 359,58                       |
| dgel      | 77,27   | 100,00      | 97,23     | 2,55          | 2,63                         |
| dlixo     | 20,32   | 100,07      | 76,11     | 20,94         | 27,51                        |
| dluz      | 93,36   | 100,63      | 99,44     | 0,64          | 0,64                         |
| dtv       | 70,81   | 100,00      | 95,20     | 3,88          | 4,08                         |
| dweb      | 1,72    | 56,08       | 20,55     | 9,46          | 46,04                        |
| estsau    | 1,00    | 630,00      | 11,50     | 34,24         | 297,68                       |
| mmor      | 2,60    | 3,85        | 3,00      | 0,16          | 5,19                         |
| obit      | 0,00    | 1,62        | 0,43      | 0,35          | 82,53                        |
| piBP      | 7019,43 | 223848,22   | 19644,85  | 12502,43      | 63,64                        |
| renmed    | 414,60  | 2125,19     | 823,83    | 224,51        | 27,25                        |
| renmin    | 0,00    | 41,10       | 9,48      | 6,64          | 70,05                        |
| urban     | 5,50    | 100,00      | 55,55     | 25,17         | 45,31                        |
| vaagro    | 574,00  | 310725,00   | 38360,55  | 39914,62      | 104,05                       |
| vaind     | 1122,00 | 6099212,00  | 129010,66 | 531612,57     | 412,07                       |
| vaser     | 9982,00 | 30311931,00 | 274257,88 | 1502161,51    | 547,72                       |

Fonte: Elaboração dos autores

Observando com mais acuidade as variáveis de desenvolvimento socioeconômico, percebe-se uma peculiaridade quanto à variável que trata do abastecimento de água, diferenciando essa variável das demais encontradas. Uma característica satisfatória com relação aos municípios gaúchos é que todos possuem abastecimento de água canalizada. Devido a essa variável não ter valores diferenciados entre as cidades gaúchas (desvio-padrão zero), ela foi excluída das análises posteriores.

#### 4.2 Análise Fatorial: variáveis socioeconômicas

Antes de realizar a análise fatorial, é preciso verificar se esta é apropriada ao estudo. Assim, foram realizados o teste de esfericidade de Bartlett e o teste de KMO. Os resultados desses testes são apresentados na Tabela 2:

**Tabela 2 – Testes Preliminares a Análise Fatorial**

| Teste                    | Estatística do Teste |
|--------------------------|----------------------|
| Esfericidade de Bartlett | 0,000                |
| Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) | 0,876                |

Fonte: Elaboração dos autores

Com base no teste de esfericidade de Bartlett, a estatística demonstra a sua significância e permite rejeitar a hipótese nula, demonstrando que a análise fatorial é significativa ao nível de 1% de probabilidade, sendo, portanto, adequada. Da mesma forma, o teste de KMO confirma a adequabilidade dos dados, pois obteve um valor de 0,876 e, conforme afirmam Hair *et al.* (2005), valores superiores a 0,5 valor indicam que a amostra tem adequação ao emprego da análise fatorial.

Dessa maneira, utilizou-se a análise fatorial pelo método dos componentes principais e adotou-se o método Varimax de rotação ortogonal, que tem como objetivo deixar cada variável associada a um único fator. A Tabela 3 mostra as raízes

características da matriz de correlações maiores que a unidade bem como suas respectivas porcentagens de variância total explicada.

**Tabela 3 – Autovalores da matriz de correlações simples para os municípios gaúchos**

| Fatores | Autovalor | Variância explicada pelo fator (%) | Variância acumulada (%) |
|---------|-----------|------------------------------------|-------------------------|
| 1       | 7,232     | 40,179                             | 40,179                  |
| 2       | 3,262     | 18,123                             | 58,302                  |
| 3       | 2,077     | 11,537                             | 69,839                  |
| 4       | 1,026     | 5,700                              | 75,539                  |

Fonte: Elaboração dos autores

Apesar de serem encontrados 6 fatores inicialmente, os dois últimos foram compostos cada um por apenas uma variável. Dessa forma, as variáveis PIB *per capita* e número médio de moradores por domicílios foram excluídas das análises posteriores.

A partir disso, as cargas fatoriais rotacionadas e as comunalidades para esses quatro fatores de desenvolvimento socioeconômico dos municípios gaúchos são representados na Tabela 4.

**Tabela 4 – Cargas fatoriais após rotação ortogonal e comunalidades**

| Variáveis | Cargas Fatoriais |       |       |       | Comunalidades |
|-----------|------------------|-------|-------|-------|---------------|
|           | F1               | F2    | F3    | F4    |               |
| analf     | -,804            | -,314 | -,114 | ,010  | ,759          |
| dban      | ,148             | ,889  | ,187  | ,256  | ,913          |
| dcar      | ,871             | -,191 | -,042 | -,111 | ,809          |
| dcel      | ,180             | ,667  | ,045  | ,025  | ,481          |
| dedmg     | ,025             | ,368  | ,670  | -,342 | ,702          |
| dgel      | ,855             | ,200  | -,003 | -,045 | ,773          |
| dlixo     | ,468             | ,673  | ,087  | ,088  | ,687          |
| dluz      | ,735             | ,158  | ,011  | -,018 | ,565          |
| dtv       | ,816             | ,291  | ,044  | ,069  | ,757          |
| dweb      | ,532             | ,548  | ,322  | ,255  | ,752          |
| estsau    | ,065             | ,110  | ,921  | ,223  | ,914          |
| obit      | ,035             | ,382  | ,154  | ,645  | ,586          |
| renmed    | ,728             | ,124  | ,354  | ,158  | ,696          |
| renmin    | -,908            | -,250 | -,039 | ,042  | ,891          |
| urban     | ,159             | ,892  | ,195  | ,254  | ,924          |
| vaagro    | -,076            | ,151  | ,040  | ,839  | ,734          |
| vaind     | ,092             | ,134  | ,842  | ,067  | ,739          |
| vaser     | ,057             | ,033  | ,951  | ,085  | ,917          |

Fonte: Elaboração dos autores

A partir da Tabela 4, verifica-se que o Fator 1 é composto pelas variáveis renmin, dcar, dgel, dtv, analf, dluz e rendmed. Devido às características dessas variáveis, esse fator será denominado como Desenvolvimento Educacional e Salarial. O Fator 2 tem, em sua composição, as variáveis urban, dban, dlixo, dcel e dweb. Referente às características de cada variável, esse fator é nominado como Desenvolvimento Urbano e Tecnológico. O Fator 3 é composto pelas variáveis vaser, estsau, vaind, e dedmg. Com relação às características de cada variável, o fator é nominado como Desenvolvimento Hospitalar e Econômico. Por fim, o Fator 4 é formado pelas variáveis vaagro e obit e pode ser denominado como Desenvolvimento Agropecuário e Humano.

### 4.3 Estatísticas Macrorregiões e Coredes

Os quatro fatores encontrados através da análise multivariada tem as suas estatísticas expostas na Tabela 5:

**Tabela 5 – Estatísticas Descritivas das Macrorregiões RS**

| Macro Região/Fator | Média   | Desvio-padrão | Coefficiente de variação (%) |
|--------------------|---------|---------------|------------------------------|
| Nordeste           | Fator 1 | 0,59          | 1,07                         |
|                    | Fator 2 | 0,31          | 0,75                         |
|                    | Fator 3 | 0,20          | 0,25                         |
|                    | Fator 4 | -0,36         | 0,67                         |
| Norte              | Fator 1 | -0,11         | 1,07                         |
|                    | Fator 2 | -0,28         | 0,75                         |
|                    | Fator 3 | -0,11         | 0,25                         |
|                    | Fator 4 | -0,02         | 0,67                         |
| Sul                | Fator 1 | -0,59         | 0,69                         |
|                    | Fator 2 | 0,11          | 0,98                         |
|                    | Fator 3 | -0,07         | 0,46                         |
|                    | Fator 4 | 0,52          | 1,28                         |

Fonte: Elaboração dos autores

A partir da análise das macrorregiões do Rio Grande do Sul, destaca-se a Região Nordeste do estado com as maiores médias, em três dos quatro fatores. Assim, pode-se inferir que esta região é mais avançada nos aspectos de Desenvolvimento Educacional e Salarial, Urbano e Tecnológico, e Hospitalar e Econômico. A partir disso, essa região demonstra ser a mais desenvolvida do estado, norteadando a ideia de que os municípios potencializam seu desenvolvimento baseados não apenas em uma variável, mas, sim, em um conjunto delas que justificam sua capacidade de crescimento (CORONEL; ALVES; SILVA 2007).

O fomento a atividades industriais elevando o desenvolvimento tecnológico e industrial da Região Nordeste do estado tem muita ligação com a característica da sua colonização. Assim, de acordo com Alonso (1986), a colonização de alemães e italianos proporcionou aos municípios que, além de uma agropecuária colonial de destaque, tivessem um setor industrial forte e incipiente. Tal setor teve seu surgimento no artesanato e na comercialização de produtos coloniais como, por exemplo, alimentos e bebidas, que demonstraram os primeiros indícios de industrialização no estado.

A Região Nordeste do Rio Grande do Sul tem características distintas das demais regiões do estado com relação à sua estrutura econômica. Esta região é a que mais acumulou investimentos ao longo do século XX, proporcionando não apenas um desenvolvimento em relação às atividades econômicas e de infraestrutura, mas também com relação às melhores condições de vida da população residente nessa região (ALONSO, 2003).

Há de se destacar as piores médias da Região Sul nos três fatores dominantes da macrorregião Nordeste, com exceção do fator de Desenvolvimento Urbano e Tecnológico, na qual a pior média foi da Região Norte. Porém, a macrorregião Sul do estado obteve o maior índice de Desenvolvimento Agropecuário e Humano. Um fator que pode vir a justificar a ineficiência em alguns aspectos é alta concentração de renda característica dessa região do Rio Grande do Sul em relação às outras duas, conforme Coronel, Alves e Silva (2007). Os atributos mais voltados ao agronegócio podem ser explicitados por alguns fatos históricos dessa região, onde duas das suas principais cidade,

“ Essa região, também conhecida como “Metade Sul”, tem na sua histórica estrutura produtos ligados principalmente ao agronegócio. No passado, a carne bovina e a lã e, nos últimos anos, o arroz, a bovinocultura e a fruticultura são responsáveis por grande parte da renda agropecuária regional. ”

Pelotas e Rio Grande, foram grandes centros do estado em séculos passados devido à atividade agropecuária com a elaboração e exportação do charque (SILVA; MARION FILHO; CORONEL, 2007).

Essa região, também conhecida como “Metade Sul”, tem na sua histórica estrutura produtos ligados principalmente ao agronegócio. No passado, a carne bovina e a lã e, nos últimos anos, o arroz, a bovinocultura e a fruticultura são responsáveis por grande parte da renda agropecuária regional. A dependência dessa região no dinamismo da agropecuária é maior quando se evidencia o processo de desindustrialização relativa ou absoluta por que as sub-regiões dessa parte do Rio Grande do Sul vêm passando (ALONSO, 2003).

A Região Norte, apesar de não apresentar nem os maiores ou menores fatores em sua maioria, apresenta grandes coeficientes de variação em seus fatores. O resultado dessa estatística demonstra que os COREDES, dentro da Região Norte, possuem uma maior heterogeneidade. Isso

pode ser verificado pelo fato de que algumas das COREDES da Região Norte encontraram-se dentro das maiores e menores médias individualmente de cada fator

Esta região do estado já teve um maior abismo de diferenças econômicas e industriais em relação à Região Nordeste. Essa diferença vem diminuindo, como se percebe nas médias fatoriais, pois a Região Norte teve melhora no desempenho do setor de transporte e mecânica, os quais possuem forte presença na região pela produção de implementos e máquinas agrícolas (SILVA; MARION FILHO; CORONEL, 2007). Além disso, houve uma diminuição da participação da macrorregião Nordeste consequente aos anos seguintes do Plano Real (1994), pois houve diminuição da renda dessas regiões industrializadas devido à exposição do Brasil à concorrência internacional e à valorização cambial (ALONSO, 2003).

Com relação às COREDES, através da análise do impacto dos quatro fatores encontrados em cada região, os resultados podem ser encontrados no Anexo 1. Nota-se, a partir da análise das COREDES, que, com relação ao fator de Desenvolvimento Educacional e Salarial, as três maiores médias encontram-se nas regiões da Serra, do Vale do Caí e da Produção, confirmando o predomínio das macrorregiões Norte e Nordeste no desenvolvimento desse fator. Em contrapartida, dois dos três piores índices desse fator são da Região Norte, isto é, as regiões de Ceileiro e Médio Alto Uruguai, e a COREDE Sul completa esse grupo.

O Desenvolvimento Urbano e Tecnológico demonstra um predomínio das maiores médias nas COREDES da Região Nordeste, que são Metropolitano Delta do Jacuí, Paranha-Encosta da Serra e Vale do Rio dos Sinos. Entretanto, uma das três piores médias desse fator encontra-se na COREDES Serra, que faz parte da região Nordeste, e as duas piores médias são das regiões

Alto da Serra do Botucaraí e Norte, componentes da macrorregião Norte.

No terceiro fator estudado, isto é, o Desenvolvimento Hospitalar e Econômico, há total predomínio das maiores médias das COREDES Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra, todas da Região Nordeste do Rio Grande do Sul. As piores médias foram compostas pelas COREDES Vale do Caí, Alto Jacuí e Vale do Jaguari e cada uma dessas pertence a uma região diferente conforme as três macrorregiões objeto de estudo.

Por fim, no fator de Desenvolvimento Agropecuário e Humano, há uma notória divisão entre as menores e maiores médias. As três maiores médias são apresentadas pelas COREDES Campanha, Fronteira Oeste e Sul, que são componentes da macrorregião Sul. Já as piores médias desse fator são da região Metropolitano Delta do Jacuí, Paranha-Encosta da Serra e Vale do Rio dos Sinos, regiões que fazem parte do Nordeste do estado.

## 5 Conclusões

O Rio Grande do Sul é um estado que tem importância estratégica no cenário nacional, tanto por características econômicas como sociais. Entretanto, existem disparidades nesses aspectos dentro do próprio estado. A partir das características socioeconômicas dos 496 municípios do estado gaúcho, houve a divisão das variáveis estudadas em quatro fatores.

O elemento histórico tem parcela significativa nas características atuais do Rio Grande do Sul. A Região Nordeste possui destaque em três dos quatro fatores estudados e isso é justificado pelo processo de colonização dessa parte do estado, oriundos da colonização feita por italianos e alemães, os quais foram os responsáveis pelo início da industrialização dessa parte do Rio Grande do Sul e que fazem da macrorregião Nordeste um expoente da economia gaúcha, além de esta região possuir índices

satisfatórios quanto ao desenvolvimento social.

Em contrapartida, a Região Sul do estado demonstrou ser a menos desenvolvida dentre as três regiões estudadas, com relação aos fatores objetos de estudo. Com a economia fortemente ligada à agropecuária, esta região teve algumas de suas áreas estagnadas em aspectos do desenvolvimento, apresentando, por exemplo, elevadas concentrações de renda e desindustrialização em algumas de suas localidades.

A macrorregião Norte pode ser caracterizada como um meio termo com relação às outras duas regiões objeto de análise. Através da literatura concernente, nota-se que essa região já teve uma maior discrepância econômica com relação à Região Nordeste do Rio Grande do Sul. Além disso, essa região é a mais heterogênea do estado, pois possui altos coeficientes de variação, possibilitando que algumas de suas COREDES tenham destaque tanto positivo como negativo nos fatores estudados no cenário gaúcho.

Este estudo apresenta como limitação o uso de dados em corte transversal, não podendo ser usados dados em painel devido à inexistência de valores de algumas das variáveis estudadas para alguns municípios gaúchos. Para trabalhos futuros, sugere-se estudar esses aspectos num corte maior de tempo, além de fazer uma análise comparativa das regiões gaúchas com outras regiões do Brasil como, por exemplo, os outros dois estados da Região Sul do país.

## Referências

ALONSO, J. A. F. *Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna do Rio grande do Sul 1939-1970*. 2. ed. Porto Alegre: FEE, 1986.

ALONSO, J. A. F. O cenário regional gaúcho nos anos 90: convergência ou mais desigualdade? *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v.31, p.97-118, 2003.

- BASSAB, W. de O.; MIAZAKI, E. S.; ANDRADE, D. F. de. **Introdução à Análise de Agrupamentos**. São Paulo: Associação Brasileira de Estatística (ABE), 1990.
- BOTEGA, E. K.; CROVADOR, K. A.; SILVA, K. C. da; PUDELKO, V.; OLIVEIRA, G. B. de. Industrialização e desenvolvimento regional: notas para reflexão. **Revista da FAE**, Curitiba, v.9, n.2, p.79-86, 2006.
- BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **Desenvolvimento Regional em Debate**, Canoinhas, n.1, p.81-106, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico**. Trabalho de curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão março de 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7.-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>> Acesso em: 28 mar. 2013.
- CORONEL, D. A.; ALVES, F. D.; SILVA, M. A. e. Notas sobre o processo de desenvolvimento da metade sul e norte do estado do Rio Grande do sul: uma abordagem comparativa. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v.3, n.2, p.27-43, 2007.
- FERREIRA JÚNIOR, S.; BAPTISTA, A. J. M. S.; LIMA, J. E. de.; A Modernização Agropecuária nas Microrregiões do Estado de Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 01, p. 73-89, 2004.
- GEENE, W. H. **Econometric analysis**. 6 ed. New Jersey: Prentice Hall, 2008.
- GOVERNO RIO GRANDE DO SUL, **Secretaria de Planejamento Gestão e Participação Cidadã**, 2013. Disponível em: <[http://www.consultapopular.rs.gov.br/conteudo\\_puro.asp?ta=1&modo\\_exibicao=&cod\\_menu=31](http://www.consultapopular.rs.gov.br/conteudo_puro.asp?ta=1&modo_exibicao=&cod_menu=31)> Acesso em: 24 maio 2013.
- GOVERNO RIO GRANDE DO SUL, **Secretaria de Planejamento Gestão e Participação Cidadã**, 2009. Disponível em: <<http://www1.seplag.rs.gov.br/atlas/?menu=631>> Acesso em: 24 maio 2013.
- HADDAD, P. R. Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento: Algumas reflexões. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, p. 255-270, 1993.
- HAIR JR, J. F et al. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- KIRCH, G.; TERRA, P. R. S. Determinants of corporate debt maturity in South America: Do institutional quality and financial development matter? **Journal of Corporate Finance**, Amsterdam, v.18, p.980-993, 2012.
- KUWAHARA, M. Y.; PIZA, C.; SILVA, R. N. P. da.; MACIEL, V. F. Um Ensaio sobre a Eficiência dos Municípios na Geração de Bem-estar. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 124-147, 2010.
- LEITE, G. B.; BRIGATTE, H.; AGUILLAR, E. B. de. Análise Multivariada de Indicadores Socioeconômicos dos Países do G-20. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 125-147, 2009.
- LEONARDI, A.; FINAMORE, E. B.; BLOIS, H. D. **Estudos Multidisciplinares no Corede Produção**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2008.
- MELO, C. O. de.; PARRÉ, J. L. Índice de desenvolvimento rural dos municípios paranaenses: determinantes e hierarquização. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 329-365, 2007.
- MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de Estatística Multivariada – uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.
- MYRDAL, G. Equity and growth. **World Development**, v.1, n.11, p.43-47, 1973
- ROSADO, P. L.; ROSSATO, M. V.; LIMA, J. E de. Análise do Desenvolvimento Socioeconômico das Microrregiões de Minas Gerais. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 02, 2009.
- ROSES, C. F.; LEIS, R. P. Um Estudo das Condições Sócio-Econômicas de Municípios Gaúchos Através da Análise de Cluster. **Revista Administração On Line**, São Paulo, v. 3, n. 3, 2002.
- RUIZ, R. M. A. **Nova Geografia Econômica: um barco com a lanterna na popa?**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2003. (Texto para Discussão N. 2000).
- SILVA, M. A. e; MARION FILHO, P. J.; CORONEL, D. A. Análise das desigualdades entre os COREDES no período de 1990 a 2003: origem e evolução. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 3, n. 1, p. 62-81, 2007.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, a.8, n.16, p.20-45, 2006.
- TAVARES, J. M.; PORTO JUNIOR, S. da S. Análise das desigualdades inter e intraestaduais na região Sul do Brasil por meio da análise de componentes principais. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v. 7, n. 1, p. 1-14, 2011.
- VIDIGAL, V. G.; AMARAL, I. de C.; SILVEIRA, G. F. Desenvolvimento Socioeconômico nas microrregiões do Paraná: uma análise multivariada. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 38, n. 2, a. 36, p. 51-72, 2012.

## ANEXO 1

**Tabela 6 – Estatísticas Descritivas dos COREDES RS**

| Macro Região/Fator           |         | Média | Desvio-padrão | Coefficiente de variação (%) |
|------------------------------|---------|-------|---------------|------------------------------|
| Campos de Cima da Serra      | Fator 1 | -0,12 | 0,80          | -666,83                      |
|                              | Fator 2 | -0,40 | 0,80          | -199,50                      |
|                              | Fator 3 | -0,21 | 0,16          | -75,15                       |
|                              | Fator 4 | 0,25  | 1,03          | 407,83                       |
| Hortênsias                   | Fator 1 | 0,19  | 1,02          | 538,60                       |
|                              | Fator 2 | 0,76  | 0,55          | 72,51                        |
|                              | Fator 3 | -0,21 | 0,14          | -65,44                       |
|                              | Fator 4 | 0,03  | 0,80          | 2526,02                      |
| Litoral                      | Fator 1 | -0,17 | 0,52          | -308,93                      |
|                              | Fator 2 | 0,80  | 1,15          | 144,08                       |
|                              | Fator 3 | -0,19 | 0,19          | -102,68                      |
|                              | Fator 4 | -0,45 | 0,69          | -153,60                      |
| Metropolitano Delta do Jacuí | Fator 1 | -0,06 | 0,44          | -793,38                      |
|                              | Fator 2 | 1,04  | 1,61          | 155,03                       |
|                              | Fator 3 | 2,73  | 5,26          | 193,11                       |
|                              | Fator 4 | -0,87 | 1,74          | -199,73                      |
| Paranhana-Encosta da Serra   | Fator 1 | 0,35  | 0,56          | 162,87                       |
|                              | Fator 2 | 1,07  | 0,55          | 50,94                        |
|                              | Fator 3 | -0,21 | 0,24          | -111,64                      |
|                              | Fator 4 | -0,94 | 0,49          | -52,51                       |
| Serra                        | Fator 1 | 1,47  | 0,24          | 16,05                        |
|                              | Fator 2 | -0,44 | 0,96          | -221,02                      |
|                              | Fator 3 | 0,22  | 1,22          | 550,20                       |
|                              | Fator 4 | 0,11  | 0,70          | 645,74                       |
| Vale do Caí                  | Fator 1 | 0,99  | 0,42          | 42,01                        |
|                              | Fator 2 | 0,31  | 0,70          | 225,29                       |
|                              | Fator 3 | -0,29 | 0,17          | -58,50                       |
|                              | Fator 4 | -0,60 | 0,65          | -108,44                      |
| Vale do Rio dos Sinos        | Fator 1 | 0,16  | 0,38          | 245,44                       |
|                              | Fator 2 | 1,97  | 0,55          | 28,19                        |
|                              | Fator 3 | 1,24  | 2,02          | 162,18                       |
|                              | Fator 4 | -1,76 | 0,95          | -54,07                       |
| Vale do Taquari              | Fator 1 | 0,75  | 0,49          | 65,62                        |
|                              | Fator 2 | -0,28 | 0,98          | -355,78                      |
|                              | Fator 3 | -0,14 | 0,27          | -200,93                      |
|                              | Fator 4 | 0,00  | 0,68          | -80311,69                    |
| Alto da Serra do Botucarai   | Fator 1 | -0,51 | 1,06          | -205,95                      |
|                              | Fator 2 | -0,60 | 0,76          | -127,80                      |
|                              | Fator 3 | -0,06 | 0,22          | -340,72                      |
|                              | Fator 4 | -0,11 | 0,58          | -543,29                      |
| Alto Jacuí                   | Fator 1 | 0,62  | 0,58          | 93,67                        |
|                              | Fator 2 | 0,26  | 0,77          | 298,81                       |
|                              | Fator 3 | -0,22 | 0,18          | -82,87                       |
|                              | Fator 4 | 0,15  | 0,76          | 511,83                       |
| Celeiro                      | Fator 1 | -1,07 | 1,40          | -131,28                      |
|                              | Fator 2 | -0,01 | 0,67          | -7508,32                     |
|                              | Fator 3 | -0,04 | 0,28          | -741,11                      |
|                              | Fator 4 | 0,01  | 0,65          | 4548,98                      |
| Fronteira Noroeste           | Fator 1 | 0,18  | 0,75          | 405,78                       |
|                              | Fator 2 | -0,13 | 0,63          | -493,51                      |
|                              | Fator 3 | -0,15 | 0,19          | -131,14                      |
|                              | Fator 4 | 0,13  | 0,64          | 487,46                       |
| Médio Alto Uruguai           | Fator 1 | -0,82 | 0,71          | -86,34                       |
|                              | Fator 2 | -0,30 | 0,71          | -239,05                      |
|                              | Fator 3 | -0,07 | 0,11          | -159,43                      |
|                              | Fator 4 | -0,11 | 0,59          | -556,50                      |



| Macro Região/Fator |         | Média | Desvio-padrão | Coefficiente de variação (%) |
|--------------------|---------|-------|---------------|------------------------------|
| Missões            | Fator 1 | -0,63 | 0,93          | -147,90                      |
|                    | Fator 2 | -0,15 | 0,72          | -466,92                      |
|                    | Fator 3 | -0,11 | 0,18          | -168,77                      |
|                    | Fator 4 | 0,03  | 0,76          | 2309,24                      |
| Nordeste           | Fator 1 | 0,25  | 0,76          | 305,34                       |
|                    | Fator 2 | -0,27 | 0,63          | -229,56                      |
|                    | Fator 3 | -0,20 | 0,11          | -58,36                       |
|                    | Fator 4 | -0,04 | 0,55          | -1337,57                     |
| Noroeste Colonial  | Fator 1 | 0,50  | 0,50          | 99,24                        |
|                    | Fator 2 | -0,21 | 0,80          | -373,92                      |
|                    | Fator 3 | -0,09 | 0,26          | -294,91                      |
|                    | Fator 4 | 0,26  | 0,75          | 285,96                       |
| Norte              | Fator 1 | 0,30  | 0,91          | 302,83                       |
|                    | Fator 2 | -0,66 | 0,90          | -137,69                      |
|                    | Fator 3 | -0,09 | 0,27          | -290,66                      |
|                    | Fator 4 | -0,12 | 0,49          | -422,07                      |
| Produção           | Fator 1 | 0,79  | 0,44          | 55,63                        |
|                    | Fator 2 | -0,29 | 0,65          | -228,35                      |
|                    | Fator 3 | -0,10 | 0,50          | -515,85                      |
|                    | Fator 4 | 0,01  | 0,80          | 14958,84                     |
| Rio da Várzea      | Fator 1 | -0,44 | 1,17          | -266,23                      |
|                    | Fator 2 | -0,42 | 0,62          | -146,84                      |
|                    | Fator 3 | -0,09 | 0,17          | -194,65                      |
|                    | Fator 4 | -0,19 | 0,86          | -453,28                      |
| Campanha           | Fator 1 | -0,70 | 0,66          | -94,61                       |
|                    | Fator 2 | 0,32  | 0,73          | 229,61                       |
|                    | Fator 3 | -0,09 | 0,22          | -248,14                      |
|                    | Fator 4 | 1,08  | 1,42          | 131,96                       |
| Central            | Fator 1 | -0,24 | 0,73          | -302,41                      |
|                    | Fator 2 | -0,28 | 0,95          | -343,55                      |
|                    | Fator 3 | 0,01  | 0,55          | 5320,22                      |
|                    | Fator 4 | 0,28  | 0,91          | 318,62                       |
| Centro-Sul         | Fator 1 | -0,73 | 0,56          | -76,08                       |
|                    | Fator 2 | 0,42  | 1,21          | 285,73                       |
|                    | Fator 3 | -0,13 | 0,40          | -315,23                      |
|                    | Fator 4 | -0,29 | 0,47          | -160,57                      |
| Fronteira Oeste    | Fator 1 | -0,86 | 0,68          | -78,92                       |
|                    | Fator 2 | 0,48  | 0,64          | 133,25                       |
|                    | Fator 3 | -0,15 | 0,20          | -133,79                      |
|                    | Fator 4 | 1,95  | 1,88          | 96,64                        |
| Jacuí-Centro       | Fator 1 | -0,36 | 0,45          | -127,01                      |
|                    | Fator 2 | 0,09  | 0,59          | 669,24                       |
|                    | Fator 3 | -0,20 | 0,20          | -98,88                       |
|                    | Fator 4 | 0,57  | 1,40          | 245,89                       |
| Sul                | Fator 1 | -0,86 | 0,74          | -86,29                       |
|                    | Fator 2 | 0,45  | 0,88          | 195,94                       |
|                    | Fator 3 | 0,00  | 0,72          | 20606,08                     |
|                    | Fator 4 | 0,65  | 1,38          | 210,55                       |
| Vale do Jaguarí    | Fator 1 | -0,50 | 0,65          | -128,37                      |
|                    | Fator 2 | 0,34  | 0,89          | 257,69                       |
|                    | Fator 3 | -0,23 | 0,13          | -54,83                       |
|                    | Fator 4 | 0,17  | 0,74          | 438,74                       |
| Vale do Rio Pardo  | Fator 1 | -0,41 | 0,69          | -167,28                      |
|                    | Fator 2 | -0,49 | 0,99          | -204,45                      |
|                    | Fator 3 | 0,00  | 0,43          | 152613,89                    |
|                    | Fator 4 | 0,34  | 0,91          | 272,07                       |

Fonte: Elaboração dos autores

# OS EFEITOS DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS SOBRE AS DESPESAS PÚBLICAS E ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

ANDRÉ LUIS GONÇALVES<sup>1</sup>

## Resumo

O estudo desenvolvido neste trabalho propõe analisar o efeito das transferências fiscais em relação ao comportamento dos municípios brasileiros quanto aos gastos públicos e a arrecadação tributária. As transferências fiscais são uma estratégia adotada pelo governo federal como forma de reduzir as disparidades quanto à oferta de bens e serviços públicos, transferindo parte das receitas das regiões mais desenvolvidas às regiões mais pobres. No entanto, essas transferências tendem a desequilibrar as contas públicas dos governos locais, principalmente se os cuidados com a construção e execução do orçamento não forem usados com responsabilidade. Desta forma, busca-se apresentar os efeitos que as transferências fiscais acarretam aos municípios brasileiros, verificando a partir da análise de 4077 municípios entre o período de 2000 a 2009.

**Palavras Chave:** despesas públicas, arrecadação tributária, transferências fiscais, *flypaper effect*.

## Abstract

The study developed in this paper aims to analyze the effect of fiscal transfers from the behavior of

Brazilian municipalities as public spending and tax revenues. Fiscal transfers are a strategy adopted by the federal government as a way to reduce disparities in the provision of public goods and services by transferring part of the revenue of most developed regions to poorer regions. However, these transfers tend to unbalance the public accounts of local governments, especially when caring for the construction and implementation of the budget are not used responsibly. Thus, we seek to present the consequences that bring fiscal transfers to municipalities, checking from the analysis of the period between 4077 municipalities from 2000 to 2009.

**Keywords:** public expenditure, tax collection, fiscal transfers, *flypaper effect*.

JEL: H; H5

## 1 Introdução

As transferências fiscais realizadas pelo governo central representam recursos importantes para o equilíbrio das finanças públicas subnacionais de países que estão organizados em unidades federativas. Na estrutura federativa do Brasil, dentre as principais transferências fiscais intergovernamentais, previstas na Constituição Federal temos as de caráter vinculado e não vinculado. As de caráter vinculado são o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Sistema Único de Saúde (SUS), o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As de caráter não vinculadas<sup>2</sup> estão compostas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a Cota Parte do Imposto

<sup>1</sup> Mestre em Desenvolvimento Regional pela UFT (TO) Email: prof.andreluiz@hotmail.com

<sup>2</sup> O termo desvinculada se contrapõe ao termo vinculada na classificação das transferências financeiras. No primeiro caso, quer-se dizer que as transferências podem ser utilizadas de forma discricionária pelos entes federativos. Na literatura, ela é muitas vezes tratada como transferências lump sum. As transferências vinculadas seriam aquelas que têm destinação certa, ou seja, devem ser utilizadas em despesas públicas específicas.

“As transferências fiscais são recursos orçamentários que contribuem para a autonomia dos gestores subnacionais garantindo a descentralização da atividade estatal, mas elas não excluem as esferas administrativas de suas responsabilidades pela arrecadação tributária em nível de sua competência jurisdicional.”

Territorial Rural (ITR), Cota Parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (Cota ICMS), a Cota Parte do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (Cota IPVA), Cota Parte do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (Cota IOF Ouro), Cota Impostos Sobre Produtos Industrializados (Cota IPI Exportação) e Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cota CIDE). Além destas, e também de caráter desvinculadas, estão às transferências “não fiscais” derivadas da exploração de petróleo ou rendas petrolíferas.

Em geral, o modelo de transferências fiscais no Brasil ocorre de diversas maneiras, sendo algumas delas o repasse da arrecadação tributária do governo central para os municípios e a formação de fundos com a participação de diversas esferas federativas a fim de financiar determinados serviços públicos e, por isso, todos

esses recursos são denominados de transferências fiscais<sup>3</sup>. Este repasse de recursos é uma importante ferramenta na solução de desequilíbrios verticais e horizontais<sup>4</sup>, bem como a correção ou geração de externalidades. No entanto, o sistema de transferências intergovernamentais, apesar de seu caráter benéfico, não está isento de distorções, uma vez que elas podem ampliar as despesas dos governos subnacionais. Esta distorção já fora constatada em alguns estudos<sup>5</sup> sobre o tema, ressaltando o efeito do aumento das transferências desvinculadas sobre as despesas públicas de uma dada esfera federativa é mais que proporcional ao efeito do aumento da renda sobre estas despesas, comportamento este que ficou conhecido na literatura econômica como *flypaper effect*, ou seja, o efeito *flypaper* ocorre quando as transferências constitucionais federais e estaduais destinados aos municípios provocam uma expansão dos gastos públicos municipais significativamente maiores do que a resultante do aumento da renda *per capita* dos contribuintes (COSSIO, 2002).

Assim, diante da característica do federalismo fiscal brasileiro no relacionado as transferências financeiras aos municípios, o presente trabalho procura responder a seguinte questão: as transferências fiscais aos municípios brasileiros, ao mesmo tempo que podem provocar um efeito expansivo sobre as despesas públicas locais, podem também desestimular a arrecadação tributária local? Diante deste questionamento, entende-se que ao responder essa questão, o trabalho irá contribuir para o entendimento do funcionamento de parte dos incentivos que condicionam a estrutura do federalismo no Brasil.

## 2 Aspectos teóricos

As transferências fiscais são recursos orçamentários que contribuem para a autonomia dos gestores subnacionais garantindo a descentralização da atividade estatal, mas elas não excluem as esferas administrativas de suas responsabilidades pela arrecadação tributária em nível de sua competência jurisdicional.

Assim, as transferências surgem em propósito de tornar o setor público mais delineado, e a concessão de recursos por meio das transferências é uma das formas de tentar fazer este ajuste, compatibilizando ações públicas com recursos de forma que possa atuar ao máximo sobre as disparidades regionais quanto a oferta de bens e serviços públicos.

É importante ressaltar que na distribuição das transferências, as receitas e as despesas dos governos subnacionais devem ser vistas como componentes essenciais de um sistema de relações fiscais intergovernamentais. Portanto, a existência de um sistema de transferência de recursos entre esferas de governo ou dentro de uma mesma esfera é fundamental para que se atinjam seus objetivos, pois são as transferências que permitem não só a correção entre o volume de arrecadação e as despesas das jurisdições como também a redução das externalidades entre os governos subnacionais quanto se refere à oferta e prestação de serviços públicos a comunidade local.

Dentre as transferências intergovernamentais há os recursos de aplicação destinados a determinadas áreas específicas (FUNDEB, SUS, FNAS etc.) denominadas como transferências vinculadas, como também as transferências fiscais de aplicação livre pelos subgovernos, denomi-

<sup>3</sup> As transferências não fiscais seriam aquelas não originárias da tributação, como os royalties petrolíferos, por exemplo.

<sup>4</sup> Transferências horizontais ocorrem entre o mesmo nível de governo, e as transferências verticais ocorrem das maiores esferas para menores, ou seja, da União para os estados e municípios e dos estados para municípios.

<sup>5</sup> Veja-se, por exemplo, os trabalhos de Cossio e Carvalho (2001), Alencar e Gobetti (2008) e Duarte e Silva (2009).

“  
**Esses recursos  
(transferência)  
visariam a reduzir os  
desníveis horizontais  
e verticais e também  
prover um nível  
mínimo de bens  
governamentais em  
cada localidade a  
partir do envio de  
recursos de regiões  
mais desenvolvidas  
economicamente  
para as menos  
desenvolvidas.**  
”

nadas como transferências desvinculadas ou *lump sum* (FPM, FPE, IOF-Ouro, etc.) ambas destinadas aos governos subnacionais. Esta última transferência (transf. desvinculada), apesar de contribuir na manutenção dos municípios, são muito debatidas na literatura empírica sobre finanças públicas, quando se trata do *flypaper effect*, que caracteriza o recebimento desses recursos do tipo desvinculado, gerando efeitos distorcidos sobre o comportamento fiscal das unidades receptoras.

Segundo Cossio (2002), Mendes (2003), Nascimento (2010) as transferências intergovernamentais podem provocar um efeito expansivo sobre as despesas públicas das unidades receptoras nas diferentes jurisdições, contribuindo para a ampliação dos gastos públicos mais que proporcional ao aumento na renda privada, e isso pode resultar num déficit orçamentário devido à escassez de recursos para atender as despesas realizadas, uma vez que grande parte das despesas públicas pode-se acabar institucionalizando.

Neste mesmo contexto, Cossio e Carvalho (2001), em um estudo com mais de 3500 municípios brasileiros dividindo os municípios por regiões, constatou haver uma expansão dos gastos públicos municipais em virtude do repasse das transferências desvinculadas, e que esse fenômeno se intensificava nas regiões Norte e Nordeste, caracterizadas por uma menor concentração populacional e baixo grau de desenvolvimento socioeconômico, cujos municípios nestas regiões sofrem de maior dependência com relação às transferências intergovernamentais em virtude a sua menor base de tributação.

Cossio (2002), por exemplo, estudando o caso brasileiro, comprovou empiricamente a presença do *flypaper effect* nas finanças dos municípios e suas diferenças regionais. No seu trabalho, composto de uma amostra de 2500 municípios brasileiros, adotando o método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), estimou-se a demanda por bens públicos utilizando as *despesas totais* dos municípios como variável dependente, e como variáveis explicativas: preço dos bens públicos, renda do eleitor mediano, participação da renda proveniente das transferências, transferências intergovernamentais, população do município, densidade demográfica, etc. Além da utilização do MQO, empregou-se também o método parâmetros variáveis adotando o modelo Markov Chain Monte Carlo (MCMC) para estimar a distribuição dos parâmetros condicional aos dados, uma vez que municípios adjacentes tenderão a apresentar valores similares para os parâmetros estimados. Assim, nos resultados se mostraram que as transferências fiscais têm efeitos mais expansivos nas despesas públicas do que aumentos na renda dos contribuintes, isto é, as transferências intergovernamentais geram uma resposta da despesa na unidade receptora, aproximadamente 65% maior que a resposta da mesma diante do aumento da renda dos contribuintes.

Para Mendes (2003), o efeito sobre a despesa de recursos transferidos pelo governo central é maior em relação à receita obtida com esforço tributário. Este fato é observado através da existência do *flypaper effect*, visto que a elasticidade das despesas com relação às transferências do tipo *lump sum* é superior à elasticidade renda.

Portanto, os repasses de recursos através das transferências apresentam aspectos importantes, reforçando a autonomia dos governos locais e favorecendo a descentralização da atividade estatal. Esses recursos (transferência) visariam a reduzir os desníveis horizontais e verticais e também prover um nível mínimo de bens governamentais em cada localidade a partir do envio de recursos de regiões mais desenvolvidas economicamente para as menos desenvolvidas.

Muitos municípios são dependentes das transferências fiscais, sendo essa necessidade diferente para cada localidade e influenciada por uma série de fatores, como nível de pobreza e renda econômica, dimensão territorial, taxa de crescimento populacional e dentre outros fatores, aspectos estes que acaba influenciando na sua capacidade de arrecadar as suas próprias receitas.

Embora, as transferências têm o propósito específico em disponibilizar recursos no sentido de minimizar a ineficiência da disponibilidade de obter divisas, ainda não consegue resolver problemas relacionados às desigualdades na capacidade fiscal entre as unidades. E quando se trata do aspecto econômico, e dado o aumento das despesas, as transferências podem causar um *fungibility effect*, que corresponde a uma situação em que as despesas em uma determinada área específica cresce menos do que deveria com a quantidade de recursos recebidos, dado que ocorre um desvio nos recursos que deveria ser aplicado a uma determinada área e, são destinadas a outras aplicações de bens ou serviços públicos.

Para Nascimento (2010), o aumento das despesas pode estar relacionado à demanda de serviços essenciais (saúde, limpeza urbana, etc.) e também com a ampliação nas despesas com pessoal (pagamento de salários ao quadro de servidores não efetivos, pensões, etc.), sem haver alterações na quantidade de bens governamentais. Essa ampliação nas despesas públicas no pagamento de pessoal, pensões, e dentre outros, podem criar condições não favoráveis ao contribuinte, mas desejável por um grupo de indivíduos que se beneficia em virtude do acréscimo das despesas públicas. Nesse caso, o acréscimo das despesas públicas é desejado quando isso significa elevação na produção de bens governamental e indesejada se isso resultar em elevação de gastos improdutivos sem expandir a disponibilidade de bens governamentais para a maioria da coletividade local, que resultará em um governo maior e menos eficiente.

Considerando que do ponto de vista da arrecadação fiscal, o aumento na participação das receitas provenientes das transferências pode acarretar em menor esforço fiscal dos mesmos, uma vez que os governos locais teriam recursos disponíveis, e em contra partida poderia ocorrer um menor esforço fiscal em favor aos contribuintes. Este modelo de comportamento em que exima um maior esforço em arrecadação é observado nas vésperas das campanhas eleitorais, onde acontece um menor esforço, mas um aumento das despesas públicas, deixando de priorizar os investimentos necessários para a comunidade.

O Quadro 1 ilustra os parâmetros quanto à classificação dos efeitos das transferências fiscais em relação às despesas públicas e a arrecadação tributária de acordo com o comportamento do governo local de acordo com os apontamentos de Saruc e Sagbas (2008).

**Quadro 1** Implicações econômicas das transferências e seus impactos conceituais

| CONDIÇÃO   | IMPLICAÇÕES  |
|--|--|
| O efeito das transferências sobre as despesas públicas excede o parâmetro renda.   | Efeito <i>flypaper</i>   |
| Na presença do efeito <i>flypaper</i> , as transferências provocam um aumento nos gastos <b>mais</b> que proporcional ao seu próprio aumento.  | Efeito estimulação sobre a arrecadação tributária local.                                 |
| Na presença do efeito <i>flypaper</i> , as transferências provocam um aumento nos gastos <b>menos</b> que proporcional ao seu próprio aumento. | Efeito substituição sobre a arrecadação tributária local (desestimula esta arrecadação). |
| O efeito das transferências sobre a arrecadação tributária é menor do que zero.  | Efeito desestimulação sobre a arrecadação tributária.                                    |

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos apontamentos de Saruc e Sagbas (2008).

No Quadro 1, percebe-se que as transferências podem envolver uma série de implicações econômicas, acarretadas pelo efeito *flypaper*, desestímulo (efeito substituição) ou estímulo tributário (efeito estimulação), engendrando mecanismos de incentivos que deixariam claro à priori que o papel das transferências sobre o federalismo fiscal vai além da equalização fiscal e a minimização às disparidades regionais quanto à oferta de bens de serviços

“  
**O método econométrico a ser utilizado nesta pesquisa, é o método de dados em painel, a mesma que é definida como uma junção do modelo de séries temporais e do modelo seção cruzada, também denominada de dados combinados ou de dados longitudinais.**  
”

públicos, uma vez que existem diferenças de nível de desenvolvimento e das atividades econômicas entre municípios, o que se torna necessário a uma redistribuição de recursos nacionais para corrigir os desequilíbrios fiscais.

### 3 METODOLOGIA 3.1 Definição do modelo

O método econométrico a ser utilizado nesta pesquisa, é o método de dados em painel, a mesma que é definida como uma junção do modelo de séries temporais e do modelo seção cruzada, também denominada de dados combinados ou de dados longitudinais. Existem outras denominações, porém estas são as mais comuns na literatura.

Para estimar as despesas públicas, utilizamos o modelo descrito matematicamente a seguir:

$$D_{it} = \alpha_{0it} + \alpha_{1t}Pib_{it} + \alpha_{2t}TD_{it} + \alpha_{3t}TV_{it} + u_{it} \quad (01)$$

Em que:

$\alpha$ 's são os parâmetros desconhecido a serem estimados, sendo que os subscritos  $i$  representam os municípios analisados e o ano da observação das informações, respectivamente. Desta forma, representa o  $i$ -ésimo município, tal que  $i = 1, \dots, 4077$ ; e  $t$  representa o  $t$ -ésimo ano, tal que  $t = 2000, \dots, 2009$ .

$Pib_{it}$  = Produto interno bruto do município  $i$  no ano  $t$ ;  
 $TD_{it}$  = Transferências desvinculadas do município  $i$  no ano  $t$ ;  
 $TV_{it}$  = Transferências vinculadas do município  $i$  no ano  $t$ ;  
 $D_{it}$  = Despesas do município  $i$  no ano  $t$ ;  
 $u_{it}$  = termo de erro do município  $i$  no ano  $t$ .

O termo de erro neste modelo assume a seguinte forma:  $u_{it} = \theta_i + v_{it}$ , sendo que:

$\theta_i$  é o efeito individual, que pode ser constante no tempo em cada município, e  $v_{it}$  corresponde ao resíduo para cada município  $i$  no período  $t$ .

A equação (1) estima as despesas públicas municipais utilizando a Despesa Total como variável dependente, além das Despesas Correntes per capita e Despesas de Capital per capita. Espera-se que as transferências  $TD$  e  $TV$  tenham efeito direto sobre as despesas ( $\alpha_1, \alpha_2, \alpha_3 > 0$ ).

Para o caso da arrecadação tributária, se utilizará a categorização da variável dependente arrecadação tributária ( $AT$ ) associada às variáveis explicativas renda ( $Pib$ ), transferência desvinculada ( $TD$ ), transferência vinculada ( $TV$ ), despesas totais ( $DT$ ), para o conjunto de 4077 municípios compreendidos entre os anos de 2000 a 2009. Matematicamente o modelo é descrito a seguir:

$$AT_{it} = \beta_{0it} + \beta_{1it}Pib_{it} + \beta_{2it}TD_{it} + \beta_{3it}TV_{it} + \beta_{4it}DT_{it} + u_{it} \quad (02)$$

No qual os erros assumem a seguinte forma:  $u_{it} = \theta_i + v_{it}$ .

Sendo que na regressão (2) como a variável dependente ( $AT$ ),  $\beta_0$  é o intercepto;  $\beta_i$  são os coeficientes angulares correspondentes a cada variável,  $i$  o número de unidades de corte transversal e  $t$  o número de períodos de tempo.

No modelo (2), a variável  $DT^*$  teve os seus valores estimados com a expurgação dos efeitos da arrecadação tributária ( $AT$ ), renda ( $Pib$ ), transferência desvinculada ( $TD$ ) e da transferência vinculada ( $TV$ ) assim eliminando a presença de endogeneidade. Esta ocorre quando há alguma correlação entre a variável explicativa e o erro é diferente de zero, ou seja:  $Cov(x_i, u_{it}) \neq 0$ .

Em resumo, os efeitos esperados das transferências e demais variáveis explicativas sobre a arrecadação municipal, além das despesas públicas, podem ser observados na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1: Resumo dos efeitos esperados das variáveis explicativas sobre as variáveis explicadas

| Variável               | Sinal esperado dos coeficientes das variáveis explicadas |                        |
|------------------------|--|------------------------|
|                        | Despesas Públicas  | Arrecadação Tributária |
| Variáveis explicativas |  |                        |
| PIB (renda)            | +  | +                      |
| Trans. Desvinculada    | +  | -                      |
| Trans. Vinculada       | +  | +/-                    |
| Despesas               | (não se aplica)  | +                      |

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos apontamentos de Saruc e Sagbas (2008).

Através da estimação dos coeficientes nas equações (1) e (2), pode-se mostrar que há uma relação entre as variáveis. O efeito de substituição, efeito es-

“ Se o efeito substituição é encontrado, de acordo com a teoria exposta, espera-se que coeficientes estimados nesses modelos forneçam os impactos sobre as variáveis de resposta com relação às alterações percentuais nos regressores... ”

timulação, o efeito *flypaper* e esforço fiscal local são os resultados a serem analisados. Em suma, podem-se esperar as seguintes relações teóricas:

- Se  $\alpha_2 > \alpha_1$ : efeito *flypaper*;
- Se  $\beta_2 < \beta_1$ : efeito substituição;
- Se  $\beta_2 > \beta_1$ : efeito estimulação.

Para a existência do efeito *flypaper* espera-se que o efeito da subvenção intergovernamental é mais estimulante que o efeito renda no nível de despesa local. Se o efeito substituição é encontrado, de acordo com a teoria exposta, espera-se que coeficientes estimados nesses modelos forneçam os impactos sobre as variáveis de resposta com relação às alterações percentuais nos regressores, permitindo a análise quanto ao efeito que ocorrem com os municípios brasileiros em virtude das transferências.

Espera-se que através dos modelos adotados será possível identificar entre as regiões brasileiras se há ocorrência do *flypaper effect*, ou até mesmo se é inexistente, ou se ocorre um efeito estimulação ou substituição. Só as constatações empíricas corroborarão ou não com essas

hipóteses. Assim, para a comprovação da existência do efeito *flypaper* na regressão das despesas públicas o coeficiente da transferência desvinculada deve apresentar elasticidade superior ao efeito renda (). Na arrecadação, as transferências desvinculadas podem apresentar alguns comportamentos: um deles é apresentar um coeficiente menor que uma unidade, isto é, acarretaria um desestímulo na arrecadação; e o outro, as transferências apresentarem coeficientes maiores que a unidade o que estimularia a arrecadação.

### 3.2 Notação teórica do método de dados em painel

Quando se faz uso de dados em Painel, existem dois modelos principais: o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios. A diferença básica entre os dois modelos é que no de efeitos fixos o  $\alpha_i$  está correlacionado com os  $x_{it}$  e no de efeitos aleatórios não há esta correlação.

A estrutura do modelo econométrico para o efeito fixo pode ser estimado a partir do método de Mínimos Quadrados Generalizados (MQG). Segundo Greene (2003), no modelo em dados em painel é comum o problema de heterocedasticidade e autocorrelação, podendo ocorrer tanto dentro dos grupos, ou entre os grupos, ou as duas situações simultaneamente, tornando necessária a utilização do MQG.

O modelo de efeito fixo pressupõe que as diferenças entre as unidades *cross-section* podem ser obtidas por diferenças no termo constante. Portanto considera-se  $\alpha_i$  um parâmetro desconhecido a ser estimado.

Se  $Y_i$  e  $X_i$  são  $T$  observações da  $i$ -ésima unidade, então:

$$Y_i = \alpha_i + \beta X_i + \varepsilon_i \quad (03)$$

Segundo Greene (2003) na forma matricial a equação descrita acima (equação 3) pode ser estimado a partir de:

$$\begin{bmatrix} Y_{1t} \\ Y_{2t} \\ \vdots \\ Y_{nt} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \alpha_{1t} \\ \alpha_{2t} \\ \vdots \\ \alpha_{nt} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} 1 & X_{2i1} & \dots & X_{ni1} \\ 1 & X_{2i2} & \dots & X_{ni2} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1 & X_{2it} & \dots & X_{nit} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} B_1 \\ B_2 \\ \vdots \\ B_n \end{bmatrix} + \quad (04)$$

Em que:

$Y_i$  = variável explicativa da  $i$ -ésima unidade no ano  $t$ ;

$it$  = em que  $i = 1, 2, \dots, 4077$  representa o  $i$ -ésima unidade no ano  $t$ ;

$\alpha_s$  = é o intercepto;

$\beta_s$  = correspondem aos parâmetros desconhecidos a serem estimados;

$X_n$  = vetor de variáveis explicativas;

$\varepsilon_i$  = erro composto

Observando que se os efeitos não observáveis se alteram entre os municípios, o modelo de efeito aleatório deve ser utilizado. O modelo de Efeito Aleatório é definido como:

$$Y_{it} = \alpha + \beta' X_{it} + u_i + \varepsilon_{it} \quad (05)$$

Em que:  $\varepsilon_i = \theta + \vartheta_i$ .

Os subscritos  $i$  e  $t$  representam respectivamente os municípios analisados e o ano de observação das informações.

Para testar a pertinência do modelo de efeito aleatório com referencia ao modelo de efeito fixo é utilizado o teste de Hausman, definido como (Greene 2003):

$$m = (b_F - b_A)'(Var(b_F) - Var(b_A))^{-1} (b_F - b_A) \sim \chi^2(K') \quad (06)$$

Em que:

$b_F$  = Coeficiente efeito fixo;

$b_A$  = Coeficiente efeito aleatório;

$K'$  = Número de inclinações.

Na estrutura do modelo de efeitos aleatórios, o efeito das variáveis possui as mesmas suposições do modelo de efeitos fixos, isto é, o intercepto varia de um município para o outro, mas não ao longo do tempo, e os parâmetros resposta são constantes para todos os municípios e em todos os períodos de tempo.

### 3.3 Descrição das variáveis e fontes de dados

Os dados a serem utilizados neste trabalho têm como fonte a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a partir dos arquivos que consta nas Finanças do Brasil (FINBRA), o do IBGE ambos coletados entre o período de 2000 a 2009. A amostra foi composta por 4077 municípios, tendo em vista que durante os levantamentos das informações a partir da STN e IBGE entre o período da análise verificou-se que não há cobertura de todas as variáveis para todas as localidades em todos os anos, motivo este se adotou a exclusão de vários municípios.

## 4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Resultados da estimação das despesas per capita para o Brasil e regiões - 2000 a 2009.

Os resultados obtidos na estimação das despesas públicas *per capita* através equação (1), que buscamos estimar os impactos da renda (*pibpc*) e das transferências desvinculadas *per capita* (*trdoinpc*) e vinculadas *per capita* (*troinpc*) sobre as despesas totais *per capita*, correntes *per capita* e de capital *per capita*, estão dispostos na Tabela 2 a seguir.

**Tabela 2: Os efeitos das transferências e renda per capita sobre as despesas totais, correntes e de capital no Brasil e regiões**

| REGRESSORES             |                           | Variável Dependente: Despesas Públicas |                            |                             |                            |                           |                             |                            |                             |                            |                           |                             |                            |                             |                            |                           |                             |                            |
|-------------------------|---------------------------|--|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|----------------------------|
|                         |                           | Regiões Geográficas                    |                            |                             |                            |                           |                             |                            |                             |                            |                           |                             |                            |                             |                            |                           |                             |                            |
|                         |                           | Brasil                                 |                            |                             | Norte                      |                           |                             | Nordeste                   |                             |                            | Sul                       |                             |                            | Sudeste                     |                            |                           | C. Oeste                    |                            |
|                         | Desp. totais<br>(p valor) | Desp. corrente<br>(p valor)            | Desp. capital<br>(p valor) | Desp. corrente<br>(p valor) | Desp. capital<br>(p valor) | Desp. totais<br>(p valor) | Desp. corrente<br>(p valor) | Desp. capital<br>(p valor) | Desp. corrente<br>(p valor) | Desp. capital<br>(p valor) | Desp. totais<br>(p valor) | Desp. corrente<br>(p valor) | Desp. capital<br>(p valor) | Desp. corrente<br>(p valor) | Desp. capital<br>(p valor) | Desp. totais<br>(p valor) | Desp. corrente<br>(p valor) | Desp. capital<br>(p valor) |
| <i>pbipc</i>            | -0,0004<br>(0,917)        | 0,00518<br>(0,23)                      | -0,04038<br>(0,00)*        | 0,03833<br>(0,06)**         | 0,46363<br>(0,02)**        | -0,0290<br>(0,618)        | -0,1848<br>(0,039)**        | -0,0137<br>(0,116)         | -0,0646<br>(0,012)**        | -0,0025<br>(0,798)         | -0,0032<br>(0,733)        | 0,2851<br>(0,163)           | -0,0218<br>(0,001)*        | -0,106<br>(0,111)           | -0,1015<br>(0,00)*         | 0,3369<br>(0,00)*         | 0,344<br>(0,00)*            | 0,220<br>(0,00)            |
| <i>traiupic</i>         | 0,5360<br>(0,00)*         | 0,52603<br>(0,00)*                     | 0,60114<br>(0,00)*         | 0,47250<br>(0,00)*          | 0,48587<br>(0,00)*         | 0,43154<br>(0,00)         | 0,56261<br>(0,00)*          | 0,5611<br>(0,00)*          | 0,58112<br>(0,00)*          | 0,4802<br>(0,00)*          | 0,4740<br>(0,00)*         | 0,4744<br>(0,00)*           | 0,5577<br>(0,00)*          | 0,5324<br>(0,00)*           | 0,7463<br>(0,00)*          | 0,4705<br>(0,00)*         | 0,455<br>(0,00)*            | 0,558<br>(0,00)*           |
| <i>traiupc</i>          | 0,2637<br>(0,00)*         | 0,26860<br>(0,00)*                     | 0,238735<br>(0,00)*        | 0,29521<br>(0,00)*          | 0,30343<br>(0,00)          | 0,22122<br>(0,00)         | 0,27413<br>(0,00)*          | 0,2803<br>(0,00)*          | 0,2339<br>(0,00)*           | 0,2879<br>(0,00)*          | 0,2921<br>(0,00)*         | 0,2691<br>(0,00)*           | 0,2586<br>(0,00)*          | 0,2626<br>(0,00)*           | 0,2362<br>(0,00)*          | 0,1192<br>(0,00)*         | 0,1252<br>(0,00)*           | 0,1396<br>(0,00)*          |
| constante               | 2,3693<br>(0,00)*         | 2,2686<br>(0,00)*                      | 0,230122<br>(0,00)*        | 2,23383<br>(0,00)*          | 1,82402<br>(0,00)*         | 1,63928<br>(0,00)*        | 2,1857<br>(0,00)*           | 1,9761<br>(0,00)*          | 0,4645<br>(0,00)*           | 2,6594<br>(0,00)*          | 2,5387<br>(0,00)*         | 0,4097<br>(0,00)*           | 2,5238<br>(0,00)*          | 2,4478<br>(0,00)*           | -0,197<br>(0,022)**        | 0,3399<br>(0,00)*         | 0,2099<br>(0,00)*           | -1,584<br>(0,022)**        |
| R <sup>2</sup> (within) | 0,7902                    | 0,7994                                 | 0,3623                     | 0,7936                      | 0,8147                     | 0,2258                    | 0,8079                      | 0,8199                     | 0,2980                      | 0,7634                     | 0,7729                    | 0,4107                      | 0,7988                     | 0,8017                      | 0,4593                     | 0,8356                    | 0,8550                      | 0,2680                     |
| Estat. F                | 45314,84                  | 47953,6                                | 6821,75                    | 2431,33                     | 2778,17                    | 183,90                    | 13661,42                    | 14789,1                    | 1377,67                     | 9952,85                    | 10495,0                   | 2148,9                      | 16185,17                   | 16477,3                     | 3454,36                    | 5016,8                    | 5822,4                      | 358,38                     |
| Prob > F                | 0,00                      | 0,00                                   | 0,00                       | 0,00                        | 0,00                       | 0,00                      | 0,00                        | 0,00                       | 0,00                        | 0,00                       | 0,00                      | 0,00                        | 0,00                       | 0,00                        | 0,00                       | 0,00                      | 0,00                        | 0,00                       |

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da amostra.

(\*) Significância a 1%

(\*\*) Significância a 5%

(\*\*\*) Significância a 10%



Considerando os resultados encontrados, percebe-se que as transferências contribuem para aumento das despesas, isto é, em média, elas tendem a ampliar as despesas totais *per capita*, o que condiz com o resultado esperado discutido na metodologia, em que se argumentou que um aumento das transferências tem efeito direto sobre as despesas. Quanto às transferências destinadas às aplicações mais específicas classificadas como transferências vinculadas (*trvinc*), os seus resultados também se mostraram significativos, embora apresente coeficientes menores que os coeficientes das transferências desvinculadas. Em relação a renda *per capita* (*pibpc*) não apresentou efeitos estatisticamente significativos, mostrando que, em média, ela não contribui para a ampliação das despesas totais, representando uma situação diversa a esperada de acordo com o que se sustentou anteriormente, em que a renda afetasse as despesas positivamente (. Quanto às despesas correntes, o modelo estimado mostrou-se resultados semelhantes aos apresentados nas despesas totais, ou seja, o coeficiente da renda (*pibpc*) embora apresente coeficiente positivo, porém não é estatisticamente significativo ( $p\text{-valor} > 10\%$ ), apresentando um efeito neutro tanto quanto ao aumento ou redução as despesas correntes.

No conjunto das transferências, observa-se nas desvinculadas um efeito positivo e estatisticamente significativo, com um coeficiente de 0,52, portanto, tenha uma representatividade de 0,52% no crescimento das despesas correntes quando se espera um aumento de 1% nas transferências desvinculadas. Nas transferências vinculadas, esta também mostrou coeficiente significativo, embora um coeficiente inferior ao comparado com as transferências desvinculadas, mas gera um impacto crescente de 0,27% nas despesas correntes quando se espera um aumento de 1% às transferências vinculadas.

Os coeficientes obtidos na equação das despesas públicas para o Brasil, verifica-se que os percentuais referente a renda (*pibpc*) em

comparativo com as transferências desvinculadas (*trdvinc*) mostram-se inferiores, expressando a ocorrência do *flypaper effect* ().

Assim, os resultados apresentados na Tabela 03 para o Brasil indicam que as transferências do tipo vinculadas têm impacto menor em comparativo às transferências desvinculadas sobre os três tipos de despesas e que, em todas as situações, o efeito *flypaper* se fez presente, apontando que os municípios tendem a expandir em um maior percentual as suas despesas quando recebem transferências desvinculadas.

Na região Norte, para as despesas totais, as três variáveis explicativas são relevantes no modelo apresentando coeficientes positivos e  $p\text{-valor}$  significativo a 1% e 10%, sustentando que há uma variação positiva de cada uma destas variáveis acarretam em um efeito positivo nas despesas totais com variações diferentes. O maior efeito das variáveis explicativas nas despesas totais é produto das transferências desvinculadas, que apresenta um coeficiente de 0,47 superiores às demais variáveis explicativas como também as transferências vinculadas como um coeficiente de 0,29 e renda com 0,038. Nas despesas correntes *per capita* o destaque é atribuído para a variável transferência desvinculada que além de apresentar um coeficiente de 0,48 e sendo superior a os outros coeficientes do modelo, também apresenta significância de 1% quando observado o  $p\text{-valor}$ . Em segundo lugar se apresenta as transferências vinculadas com coeficiente de 0,30 com  $p\text{-valor}$  significativo a 1%; a renda embora apresenta coeficiente positivo o qual faz supor seu efeito de forma proporcional nas despesas correntes, não apresenta um  $p\text{-valor}$  significativo.

Em síntese quando comparamos os percentuais obtidos na estimação para cada equação, a renda em comparativo com as transferências desvinculadas mostram coeficiente inferior, expressando a ocorrência do *flypaper effect* (). No entanto, a desigualdade entre os coeficientes renda e transferências desvinculadas

sustenta que nos municípios que compõem a região Norte constata-se a ocorrência do *flypaper effect*, confirmando o efeito esperado no modelo expresso na equação (1).

A região Nordeste, entre os conjuntos de variáveis explicativas apresentadas na Tabela 3 acima, denota-se que as transferências do tipo *lump sum* proporciona um maior aumento nas despesas totais, e que os valores da constante nas despesas totais *per capita*, despesas correntes *per capita* e despesas de capital *per capita* respectivamente 2,18; 1,97; 0,46 indicam que as despesas crescem de forma independente das variáveis contidas no modelo, ou seja, há outros fatores que fazem com que os subgovernos locais aumentem as despesas públicas municipais.

Em resumo, os percentuais apresentados para cada equação no conjunto das despesas (despesas totais, correntes, e de capital), um aumento na renda (*pibpc*) reduz o crescimento das despesas, e nas transferências desvinculadas (*trdvinc*), observa-se um comportamento expansivo nas despesas públicas, isto é, o *flypaper effect* é verificado dentre os municípios que compõem a região Nordeste.

Os resultados obtidos à região Sul para cada despesa segundo cada tipo de variável explicativa mostra que as mesmas explicam de forma diferente as despesas. Para as despesas totais *per capita*, tanto as transferências desvinculadas e vinculadas são estatisticamente significativas para explicar o modelo dado a sua relevância com coeficientes positivos e valores  $p$  significativos, a variável renda não mostra significância para explicar a despesas totais *per capita*, considerando os valores obtidos no modelo dado seu  $p\text{-valor}$ . Para as despesas correntes *per capita* o comportamento é similar ao apresentado nas despesas totais, com valores próximos nos coeficientes encontrados para as variáveis explicativas transferências tanto desvinculadas e vinculadas, e a variável renda mostra coeficiente negativo e  $p\text{-valor}$  não significativo, sendo de tal forma irrelevante para explicar o modelo.

Quanto à região Sudeste os valores mostrados por cada coeficiente em função de cada variável independente para explicar as despesas apresentam destaque para as transferências tanto desvinculadas e vinculadas, ambas apresentam valores dos coeficientes positivos e estatisticamente significativos no modelo (equação (1)), de tal forma sustentamos que as despesas são amplamente sensíveis ao comportamento das transferências, mas em proporção diferentes, considerando que as transferências desvinculadas são mais representativas, o que equivale dizer que uma variação de 1% nas transferências desvinculadas tem efeito positivo de 0,55% nas despesas totais *per capita*, 0,53% nas despesas correntes *per capita* e de 0,74% nas despesas de capital *per capita*. A variável renda (*pibpc*) apresentou efeitos negativos nas despesas totais e nas despesas de capital. Este comportamento mostra que um aumento das transferências gera uma redução nestas despesas.

Quando se observa os coeficientes apresentados na variável renda em relação às transferências desvinculadas, em todos os conjuntos de despesas, verificou-se que o flypaper effect se faz presente na região Sudeste.

Para a região Centro – Oeste, os valores encontrados mostra que as despesas são amplamente dependentes das transferências e da renda, é dizer que cada variação das despesas ou aumento das mesmas é produto de aumentos ou variação da transferência e da renda, isto é, a variação de 1% nas transferências desvinculadas tem efeito positivo sobre as despesas de forma proporcional segundo o tipo, para as despesas totais *per capita* acarreta em um aumento de 0,47% para as despesas correntes *per capita* 0,45% e nas despesas de capital *per capita* de 0,55% sendo a mais representativa em comparação com as transferências vinculadas e a renda, que embora apresentem efeito positivo são menores ao efeito das transferências desvinculadas.

Cabe destacar que dentre as cinco regiões analisadas mostraram que as transferências fiscais contribuem positivamente na ampliação das despesas, e em todas elas o efeito flypaper se faz presente. Na região Centro – Oeste foi a única que apresentou efeitos significativos em relação a variável explicativa renda (*pibpc*) no conjunto de despesas públicas estimadas (despesas totais, correntes e capitais), demonstrando que um aumento na renda do contribuinte acarreta, porém em proporções menores, um crescimento nas despesas públicas.

#### 4.2 Resultados da estimação da arrecadação tributária *per capita* para o Brasil e regiões - 2000 a 2009.

Os resultados apresentados na Tabela 4 corroboram com os efeitos marginais das variáveis explicativas, renda (*pibpc*), transferências desvinculadas (*trdivnpc*), transferências vinculadas (*trvinpc*), despesas totais *per capita* (*dt*) sobre a arrecadação tributária.

**Tabela 3: O efeito das transferências, renda e despesas totais sobre arrecadação tributária no Brasil e Regiões.**

| REGRESSORES             | Variável Dependente: Arrecadação Tributária |                                    |                                    |                                    |                                    |                                    |
|-------------------------|---|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
|                         | Brasil                                      | Regiões Geográficas                |                                    |                                    |                                    |                                    |
|                         |   | Norte                              | Nordeste                           | Sul                                | Sudeste                            | C. Oeste                           |
|                         | Coeficientes<br>( <i>p valor</i> )          | Coeficientes<br>( <i>p valor</i> ) | Coeficientes<br>( <i>p valor</i> ) | Coeficientes<br>( <i>p valor</i> ) | Coeficientes<br>( <i>p valor</i> ) | Coeficientes<br>( <i>p valor</i> ) |
| <i>Pibpc</i>            | 0,3112383<br>(0,00)*                        | 0,2238294<br>(0,00)*               | 0,571387<br>(0,00)*                | 0,5747905<br>(0,00)*               | 0,4385752<br>(0,00)*               | -0,8355113<br>(0,00)*              |
| <i>Trvinpc</i>          | -0,6971237<br>(0,00)*                       | -0,9030763<br>(0,00)*              | -0,8508374<br>(0,00)*              | -0,5838567<br>(0,00)*              | -0,6022872<br>(0,00)*              | -0,3581137<br>(0,00)*              |
| <i>trdivnpc</i>         | -0,2215549<br>(0,00)*                       | -0,2046354<br>(0,00)*              | -0,2363814<br>(0,00)*              | -0,1181428<br>(0,00)*              | -0,2229856<br>(0,00)*              | -0,3706202<br>(0,00)*              |
| <i>DT</i>               | 2,663548<br>(0,00)*                         | 3,241538<br>(0,00)*                | 3,378722<br>(0,00)*                | 2,025322<br>(0,00)*                | 2,194817<br>(0,00)*                | 3,318891<br>(0,00)*                |
| constante               | -13,87737<br>(0,00)*                        | -16,50946<br>(0,00)*               | -16,11277<br>(0,00)*               | -12,71721<br>(0,00)*               | -11,9784<br>(0,00)*                | -8,449723<br>(0,00)*               |
| R <sup>2</sup> (within) | 0,7520                                      | 0,7834                             | 0,7647                             | 0,7989                             | 0,7291                             | 0,7726                             |
| Estatística F           | 27342,94                                    | 1708,52                            | 7897,45                            | 9188,76                            | 8227,35                            | 2513,05                            |
| Prob > F                | 0,00  | 0,00                               | 0,00                               | 0,00                               | 0,00                               | 0,00                               |

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados da amostra.

(\*) Significância a 1%

Os resultados obtidos na estimação do modelo (2) conforme dispostos na Tabela 3 apresentam resultados para a arrecadação tributária no conjunto de municípios brasileiros constituintes da amostra, como também por regiões.

Para o nível de Brasil, observa-se que todas as variáveis apresentaram os seus coeficientes significativo dado o seu *p* valor. Quando se observa o coeficiente renda (*pibpc*) apresenta efeitos esperados ( $\beta_1 > 0$ ), ou seja, o aumento da renda em 1% gera um crescimento de 0,31% na arrecadação tributária. Este resultado reafirma as considerações apresentadas na revisão bibliográfica, uma vez que há um crescimento na renda, espera-se que a arrecadação tenha o mesmo comportamento, o que é confirmado com os dados apresentados obtidos na Tabela 3.

Quanto às regiões brasileiras o comportamento da renda também apresentaram efeitos importantes na arrecadação tributária, mostrando que nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste, a ampliação de 1% na gera uma ampliação na arrecadação tributária para essas três regiões, respectivamente a 0,57%, 0,57% e 0,48%. Na região Norte a renda também contribui positivamente no crescimento da arrecadação tributária, embora em menor percentual. Quanto a região Centro – Oeste, a renda apresenta efeito inverso ao apresentado nas demais regiões, com impactos negativos sobre a arrecadação tributária, representando a uma redução de 0,83% na arrecadação tributária dado a ampliação de 1% na renda.

Em relação a variável transferência vinculada (*trvinpc*), os resultados obtidos nos mostram efeitos negativos em relação a arrecadação tributária, apresentando ( $\beta_3 > 0$ ) para os municípios brasileiros. Desta forma, um acréscimo de 1% destinado às transferências vinculadas gera uma redução de 0,69% na arrecadação tributária municipal. Quanto os resultados apresentados por cada região brasileira, todas apresentam o mesmo comportamento mostrado no conjun-

to de municípios brasileiros, ou seja, também provoca um desestímulo na arrecadação tributária, porém com percentuais diferentes.

Entre as regiões analisadas, as regiões Norte e Nordeste são mais suscetíveis quando ao recebimento de recursos de aplicação específica, ou seja, o aumento em 1% nas transferências vinculadas gera um desestímulo de 0,90% na região Norte e 0,85% no Nordeste, havendo aí uma menor pressão quanto a arrecadação dos tributos, evidenciando assim uma prática de renúncia fiscal adotado pelos subgovernos locais. Nas regiões Sul e Sudeste observa-se também um efeito negativo dessas transferências sobre a arrecadação tributária embora com uma proporção menor em comparativo as regiões Norte e Nordeste. Em relação a região Centro – Oeste segue o mesmo comportamento das demais regiões, em que as transferências vinculadas impacta negativamente na arrecadação, sendo constatado que o aumento de 1% das transferências vinculadas induz uma redução de 0,36% sobre a arrecadação tributária municipal.

Relativamente às transferências desvinculadas, representada pelo FPM, também apresenta efeitos consideráveis quanto ao desestímulo à arrecadação tributária. Para o conjunto de municípios brasileiros, um aumento de 1% nas transferências desvinculadas gera uma redução de 0,22% na arrecadação tributária municipal. Quanto ao comportamento apresentado por região, têm-se efeitos semelhantes ao comportamento apresentado no conjunto de municípios, resultando num indicativo de que as transferências seriam suficientes para suprir as despesas com nível mínimo do bem público, restando um efeito negativo sobre a arrecadação tributária dos municípios.

Diante dos resultados encontrados em relação às transferências desvinculadas e a arrecadação, o aumento das transferências às unidades receptoras provoca uma menor pressão nos contribuintes quanta arrecadação dos tributos de sua competência, o que é

provável que parte desta transferência seja utilizada em substituição as fontes locais de recursos, confirmando as evidências literárias apresentadas na revisão literária quanto ao desestímulo à arrecadação tributária em relação aos recebimentos de recursos dos governos superiores, sendo assim, há um efeito substituição () sobre a arrecadação tributária local, resultando um menor esforço tributário por parte desses governos locais.

Em relação ao comportamento das despesas totais *per capita*, os resultados apresentam indicativos positivos, exibindo importantes estímulos sobre a arrecadação tributária no conjunto dos municípios brasileiros como também por regiões. Os resultados obtidos no conjunto dos municípios brasileiros, ou seja, em nível de Brasil transcreve que a expansão das despesas públicas contribui consideravelmente na ampliação da receita tributária. Esse comportamento registrado no conjunto de municípios brasileiros também se confirma o mesmo posicionamento na ampliação da arrecadação municipal dentre as cinco regiões analisadas. Nas regiões Norte e Nordeste, as despesas totais *per capita* apresentaram importantes estímulos na arrecadação, registrando os maiores índices em relação ao conjunto de municípios brasileiros e as regiões Sul, Sudeste e Centro – Oeste, confirmando o efeito esperado quanto ao comportamento da variável explicativa despesa pública sobre a arrecadação.

## 5 Considerações finais

Os resultados encontrados mostrou que no conjunto de municípios brasileiros analisados e por regiões as transferências fiscais apresentam implicações nas despesas públicas como também no comportamento da arrecadação tributária.

No modelo (1) os resultados mostraram que as transferências desvinculadas para o conjunto de municípios brasileiros como também por regiões analisadas têm um efeito

mais expansivo sobre as despesas públicas, confirmando a existência do *flypaper effect* nas finanças municipais. Observou-se que este fenômeno apresenta maior intensidade na região Nordeste, que se caracteriza por apresentar uma maior dependência com relação às transferências intergovernamentais devido a sua menor base de tributação, como também menor capacidade de exploração de sua base tributária.

Em relação a variável renda (*pibpc*) os resultados não apresentaram efeitos significativos quanto à ampliação das despesas públicas. Em algumas regiões, a exemplo da região Sudeste, o aumento da renda têm efeitos negativos sobre as despesas totais como também nas despesas de capital dado um nível de significância a 1%. Verificou-se que apenas a região Centro-Oeste a variável renda (*pibpc*) apresentou o efeito inicialmente esperado com base nos sinais esperados de acordo com os apontamentos de Saruc e Saggas (2008), constatando-se que um aumento de 1% na renda (*pibpc*) gera uma expansão nas despesas totais, correntes e de capitais respectivamente de 0,33%; 0,34%; 0,22%.

A expansão crescente nas despesas públicas exige cuidado à medida que as receitas dependem da capacidade produtiva e do grau de utilização dessa capacidade, podendo expandir o déficit público sem alcançar os objetivos desejados colocando em risco a situação financeira da unidade receptora, uma vez que parte das despesas acaba se institucionalizando e para manter o nível de despesas, seria inevitável ampliar a carga tributária, já que a diminuição das despesas é mais difícil de ser obtida.

No grupo das despesas verifica-se que na região Norte há maior estímulo nas despesas correntes quanto ao recebimento das transferências, sugerindo-se que o recebimento de maiores volume de recursos por meio das transferências desvinculadas resulta em geração de despesas destinadas a manutenção da máquina administrativa e a prestação de servi-

ços de uso comum à população. Nas demais regiões (Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste) e no conjunto de municípios das regiões brasileiras o comportamento das transferências sobre as despesas de capital são mais evidentes, denotando que nessas regiões há uma maior utilização dos recursos provenientes das transferências do tipo *lump sum* destinados aos investimentos que produzem um aumento patrimonial.

Portanto, observa-se que as transferências fiscais destinados aos municípios brasileiros, como também por regiões, favorecem a ampliação das despesas públicas com maior ou menor intensidade dependendo da região, e também contribui ao desestímulo a arrecadação dos tributos locais. Sendo assim, sugere-se que parte dos recursos das transferências desvinculadas seja transformada em vinculada como forma de minimizar desperdício dos recursos públicos. Sob a arrecadação tributária recomenda-se também como alternativa uma convenção dos recursos de aplicação livre à vinculação pelo menos em parte, tendo em vista que os resultados obtidos mostraram que as transferências do tipo *lump sum* representada pelo FPM provoca maiores desestímulos na arrecadação tributária quando comparados às transferências vinculadas.

## Referencias

ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na federação brasileira:** uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. Brasília: ESAF, Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília (DF), 2008.

COSSIO, F. A. B. **Ensaio sobre o Federalismo Fiscal no Brasil.** Fernando Andrés Blanco Cossio; orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia, 2002.

COSSIO, F. A. B.; CARVALHO, L. M. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros-1996. **Plan. Econ.**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, dez. 2001.

DUARTE, Angelo J. M., SILVA, Alexandre M. A., et al. Transferências fiscais intergovernamentalismo Brasil: Uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde. **Texto para discussão**, n. 145, IPEA, 2009.

GREENE, William H. **Econometric Analysis - Fifth Edition**, New York University 2003.

MENDES, M. J. Transferências intergovernamentais e desvio de recursos públicos nos municípios brasileiros. In: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. (Org.). **Finanças públicas**. VIII Prêmio Tesouro Nacional 2003.

NASCIMENTO, J. S. **Efeitos das transferências financeiras sobre os gastos e a arrecadação dos municípios brasileiros**. 2010. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, Departamento de Economia Rural. Viçosa: UFV/MG, 2010.

RIBEIRO, E. P. Capacidade e esforço tributário no Rio Grande do Sul: o caso dos municípios. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, RS, v. 1, n. 1, p. 21-49, 2005. Disponível em: <<http://www.perspectivaeconomica.unisinos.br/pdfs/36.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2012.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Transferências Constitucionais – 2009**, 2009. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>> Acesso: 5 abr. 2012.

SARUC, N.; SAGBAS, I. The surge impact of the flypaper, substitution and stimulation effect on local tax effort in turkey. **International Research Journal of Finance and Economics**, Issue 20, Oct. 2008.

# SISTEMA FINANCEIRO, CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADES REGIONAIS NO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE ESPACIAL PARA OS MUNICÍPIOS<sup>1</sup>

*ROBSON ANTONIO GRASSI<sup>2</sup>*  
*RODOLFO FERNANDES ARAÚJO<sup>3</sup>*

## Resumo

O objetivo deste trabalho é estudar o comportamento e o desempenho do sistema financeiro no Espírito Santo, como importante fator para a explicação das desigualdades regionais no Estado. A partir da teoria pós-keynesiana, o sistema financeiro é considerado um dos agentes fundamentais para o desenvolvimento regional por meio do financiamento de atividades produtivas. Por outro lado, as desigualdades regionais se acentuariam pelas posturas e estratégias bancárias diferenciadas que os bancos adotam de acordo com a localidade em que estão inseridos, o que é conhecido como teoria da causalção circular cumulativas (a partir de Myrdal, 1965). De modo geral, objetivou-se identificar os municípios do Espírito Santo que se caracterizam por possuir dinamismo econômico e um sistema financeiro desenvolvido e disposto a ofertar maiores quantidades de crédito. Para alcançar tal objetivo, o arcabouço metodológico foi composto pela Análise Fatorial, construída por variáveis econômicas e financeiras, abrangendo o espaço compreendido pelos 78 municípios do Estado. Por meio do emprego desta técnica, foi possível construir um índice que indica o Potencial de Desenvolvimento Financeiro (PDF) dos seus municípios.

Os resultados da análise, pioneira no Espírito Santo, revelam as fortes disparidades existentes entre os municípios capixabas, constatando que o sistema financeiro se concentra em regiões caracterizadas por possuírem dinamismo econômico e desenvolvimento social, revelando-se importante fator explicativo dos significativos desequilíbrios regionais da economia capixaba.

**Palavras-Chave:** Espírito Santo, Sistema Financeiro, Desigualdades Regionais.

## Abstract

This paper aims to analyze the behavior and performance of the different profiles of the financial system at Espírito Santo as an important instrument in explaining regional disparities at state. The Post Keynesian theory explains financial system constitutes one of the key players for regional development through the financing of productive activities. Moreover regional disparities are exacerbated by the attitudes

and strategies banking that banks have differentiated according to the locality in which they live, what is known as the theory of circular and cumulative causation (Myrdal, 1965). In general, the objective was to identify the municipalities of the Espírito Santo which are characterized by economic dynamism and has a developed financial system and willing to offer greater amounts of credit. To achieve this, the methodological framework was composed of Factor Analysis, built by economic and financial variables, covering the space comprised by the 78 municipalities. The use of this technique it allowed the construction an index that indicates the Financial Development Potential (FDP) of its municipalities. The results of the analysis, a pioneer in the Espírito Santo, reveal the wide disparities between the municipalities of the State, noting that the financial system is concentrated in regions characterized by having economic dynamism and social development, revealing important factor explaining the significant

<sup>1</sup> Os autores agradecem ao financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES).

<sup>2</sup> Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Professor do Departamento de Economia e do Mestrado em Economia da UFES. E-mail: ragrassi@uol.com.br

<sup>3</sup> Mestre em Economia pela UFES. Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: ecorodolfo@hotmail.com

regional imbalances in the economy of Espírito Santo.

**Key-words:** Espírito Santo, Financial System, Regional Disparities

**JEL:** G21; R11; O16; E42

## 1 Introdução

Existe consenso na literatura sobre desenvolvimento regional a respeito da existência de uma correlação positiva entre crescimento econômico e atuação do sistema financeiro. Embora haja certa discordância quanto à direção da causalidade, diversos estudos nacionais e internacionais já foram realizados, por meio da construção de indicadores financeiros e econômicos, com o intuito de comprovar a veracidade desta relação.

Segundo Levine *et alii* (2000), o desenvolvimento bancário é positivamente correlacionado com a taxa atual e futura de crescimento econômico, acumulação de capital e crescimento da produtividade, principalmente quando os bancos oferecem serviços mais sofisticados para os indivíduos e empresas.

Tal relação também é abordada pela teoria pós-keynesiana. Esta teoria começou a ser desenvolvida na década de 1970, tendo como expoentes Paul Davidson (1978) e Hyman Minsky (1982; 1986), entre outros. Dow (1987), precursora da introdução do referencial pós-keynesiano no âmbito dos estudos regionais, utiliza elementos da teoria de Keynes, como não neutralidade monetária e preferência pela liquidez, revelando o sistema bancário como o principal agente no processo de inserção e criação de moeda.

Utilizando os preceitos da teoria da causação circular cumulativa desenvolvida por Myrdal (1965), Dow (1987) explica que os bancos podem acentuar as desigualdades regionais quando as forças de mercado atuam livremente. Assim, a postura diferenciada que os mesmos adotam,

dado o tipo de região (periférica ou central) em que estão inseridos, pode gerar processos cumulativos que aumentam ainda mais as disparidades regionais.

Partindo dos estudos já realizados no Brasil em âmbito regional (AMADO, 1997; e CROCCO, 2011) e tendo em vista a total ausência de trabalhos realizados especificamente para o Espírito Santo, achou-se propício desenvolver um estudo que abordasse a configuração financeira no Estado, analisando o comportamento diferenciado que os bancos adotam em relação a sua localização espacial.

O Espírito Santo é caracterizado por possuir uma configuração bastante heterogênea em relação ao seu desenvolvimento regional. Grande parte dos municípios não usufrui das mesmas taxas de crescimento econômico do Estado (que por sua vez foram superiores à média brasileira nas últimas décadas). Assim, este crescimento se assentou somente no entorno da capital e em alguns municípios litorâneos, revelando que apenas uma pequena parte do Estado apresenta forte dinamismo econômico, um sistema financeiro disposto a atender a demanda de crédito regional, e melhores condições econômicas e sociais como renda, emprego e educação. É nesse contexto que surgiu o interesse em pesquisar o sistema financeiro no Espírito Santo como um dos fatores decisivos para a explicação das suas desigualdades regionais.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é realizar uma análise espacial da configuração financeira do Espírito Santo, bem como dos perfis diferenciados da atuação bancária (quanto à concessão de empréstimos, financiamentos, depósitos, dentre outras variáveis) em distintas regiões, como importante fator para a explicação das disparidades regionais no Estado.

Para atingir suas conclusões, o trabalho se utiliza de uma análise multivariada, a Análise Fatorial,

que se apresenta como importante ferramenta metodológica para analisar as distintas formas de atuação dos bancos para o caso capixaba, constituindo-se de ferramenta utilizada de forma pioneira para o objeto de estudo em questão. Por meio desta técnica, será encontrado um índice denominado Potencial de Desenvolvimento Financeiro (PDF), construindo-se uma hierarquia que capta a dinâmica financeira de cada município capixaba, dadas as variáveis incluídas para a realização da referida metodologia.

Além desta parte introdutória, o trabalho está organizado em mais quatro seções. Na segunda seção serão expostas as principais contribuições da literatura sobre a relação entre sistema financeiro e crescimento econômico, bem como sobre a atuação dos bancos no âmbito regional, tendo como base a teoria pós-keynesiana. A seção 3 descreverá a evolução recente da economia capixaba. Além disso, tal seção se preocupará em analisar alguns indicadores econômicos e financeiros das regiões do Estado com o intuito de ressaltar a discussão sobre as desigualdades regionais existentes no Espírito Santo. A quarta parte mostrará o método estatístico que será utilizado para aplicação dos dados à metodologia proposta, bem como os resultados encontrados, constituídos de análises espaciais para os municípios. Por fim, na seção 5, serão descritas as conclusões do trabalho, destacando-se os resultados mais relevantes relacionados ao sistema financeiro capixaba como importante fator para a explicação das desigualdades regionais no Estado.

## 2 Moedas, sistema financeiro e desenvolvimento regional: contribuições da literatura pós-keynesiana

Grande parte dos escritos da literatura econômica propõe uma importância secundária para a atuação bancária no contexto regional. Porém, nas últimas décadas, mais pre-

cisamente desde os anos setenta do século passado, alguns estudos têm emergido a partir de uma abordagem endógena e não neutra da moeda, com o intuito de abordar a influência do sistema bancário no processo de desenvolvimento regional.

Partindo-se do arcabouço pós-keynesiano e trazendo-o para uma análise regional, os bancos constituem elemento essencial para o desenvolvimento das regiões e, por isso, não podem ser considerados neutros, uma vez que possuem a capacidade de ofertar (através da característica endógena da moeda) e criar moeda (multiplicador bancário), além de participarem ativamente do processo de financiamento das atividades produtivas.

Trabalhos como os de Dow (1982 e 1987), Chick e Dow (1988) e Crocco (2005) têm incorporado a perspectiva pós-keynesiana na análise sobre a moeda e os bancos, com o intuito de alertar que a moeda não é neutra do ponto de vista regional e que os efeitos nas variáveis reais que são gerados através dela são sentidos tanto no curto quanto no longo termo. Assim, nessa abordagem, ao contrário do pensamento ortodoxo, os bancos possuem um papel fundamental na economia. Além de gerar um ciclo de relações entre a moeda e os indivíduos, podem desencadear o desenvolvimento de uma região, uma vez que a moeda e os fluxos financeiros passam a ser considerados como fatores de diferenças regionais (DOW, 1982, apud AMADO, 1997).

Exemplos encontrados na literatura que abordam uma relação de causalidade entre desenvolvimento ou crescimento econômico e finanças podem ser visualizados nos trabalhos de Levine et al. (2000), Levine e Zervos (1998) e Guiso et al. (2002). Levine e Zervos (1998), por exemplo, definem uma relação entre crescimento econômico no longo prazo entre mercado de ações e desenvolvimento bancário. Para isso, constroem indicadores empíricos<sup>4</sup> para o mercado acioná-

rio, como os de liquidez, tamanho, volatilidade e integração com os mercados mundiais. Além disso, utilizam uma medida relacionada ao desenvolvimento bancário e aos componentes do crescimento econômico. Os autores constataram que, depois de controlar as muitas variáveis que também se associam ao crescimento, o desenvolvimento bancário é positivamente correlacionado com a taxa contemporânea e futura de crescimento econômico, acumulação de capital e crescimento da produtividade, principalmente quando os bancos oferecem serviços diferenciados para a economia.

Nos trabalhos de Levine et al. (2000) e Levine e Zervos (1998), não são incorporados elementos de caráter regional para explicar a causalidade da relação entre crescimento e finanças. Um trabalho que se aproxima desta discussão dentro do âmbito regional pode ser verificado no escrito de Guiso et al. (2002). Estes autores realizaram um estudo sobre a importância do desenvolvimento do sistema financeiro local nas regiões da Itália. Eles demonstraram que, embora os mercados financeiros estejam cada vez mais integrados com o mundo, o desenvolvimento do sistema financeiro local é de crucial importância, pois o mesmo se torna um componente de importância diferenciada para grandes e pequenas empresas e principalmente para o surgimento de novas firmas.

Os autores alertam que, devido ao processo de globalização, as grandes empresas dão importância menor ao sistema financeiro local, ao contrário das pequenas empresas, que depositam a sua confiança nele. Por conseguinte, Guiso et al. (2002) concluem que, devido a esta maior integração mundial, o apoio governamental ao sistema financeiro local

tende a desaparecer, o que ajuda a explicar o subdesenvolvimento de diversas regiões da Itália.

Dow (1987), por sua vez, com a finalidade de explicar as condições financeiras e a moeda como fatores do desenvolvimento regional, utiliza os elementos da dependência cumulativa e a teoria monetária de Keynes para a elaboração de uma teoria que identifique os efeitos cumulativos que podem ser originados pelo sistema financeiro quando da existência de fortes desigualdades entre as regiões. Ao elaborar o princípio da teoria da causalidade circular cumulativa, Myrdal (1965) afirmou que este conceito envolve diversas forças que tendem a agir e reagir independentemente, de sorte a manter uma região pobre em estado de pobreza. A exemplificação é a seguinte:

Assim, um homem pobre que talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa que será pobre, o que por sua vez implica dizer que não terá o suficiente para comer; e assim por diante. [...] o processo cumulativo, quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes (MYRDAL, 1965, p.32-33).

Deste modo, as forças de mercado não se movem de forma independente e espontânea em direção ao equilíbrio estável; ao contrário, se afastam dessa posição constantemente. Por isso, em virtude da causalidade circular, o processo tende a se tornar cumulativo, aumentando cada vez mais a sua velocidade. Assim, sob certas condições, os bancos podem gerar processos cumulativos que acentuam ainda mais a desigualdade regional. Dow tenta explicar este processo através da caracterização das regiões periféricas e centrais, como no Quadro 01, a seguir.

<sup>4</sup> Para informações mais detalhadas sobre cada indicador, ver Levine e Zervos (1998, p.540-543).

## Quadro 01 - Caracterização do centro e da periferia

| Características                           | Centro                 | Periferia             |
|---|------------------------|-----------------------|
| Trajетórias de crescimento                | Estáveis               | Instáveis             |
| Variável dinâmica para o crescimento      | Endógena               | Exógena (exportações) |
| Concentração da produção                  | Secundário e terciário | Primário e terciário  |
| Propensão a importar                      | Baixa                  | Alta                  |
| Arranjos Institucionais (desenvolvimento) | Grande                 | Pequeno               |
| Mercado financeiro (desenvolvimento)      | Grande                 | Pequeno               |
| Liquidez dos ativos                       | Alta                   | Baixa                 |
| Bases para difusão de informações         | Sólidas                | Voláteis              |
| Incerteza                                 | Pequena                | Grande                |

Fonte: Amado (1998)

Para a autora, as regiões centrais possuem densidade populacional e atividades econômicas de modo a permitir o fornecimento de bens e serviços centrais para si mesmas e para regiões mais próximas. De modo geral, estas regiões são prósperas, com mercados ativos e sofisticação financeira, marcadas por uma trajetória de estável desenvolvimento, baixa propensão a importar e trajetória de crescimento auto-gerada e retroalimentada<sup>5</sup>.

Dadas as características que as regiões centrais possuem, pode-se afirmar que a liquidez proporcionada pelos ativos deste tipo de região é alta, uma vez que as bases para a difusão de informações são mais fortes (amenizando o problema da informação assimétrica), a incerteza é menor e o processo produtivo está concentrado nos setores secundário e terciário, diferentemente da periferia, onde a sua produção é direcionada para os setores primário e terciário.

Já as regiões periféricas têm como características a instabilidade e um baixo nível de desenvolvimento econômico. A volatilidade destas é explicada pelo fato de serem depen-

dentemente economicamente do centro, uma vez que grande parte da sua receita de produção é dependente das regiões centrais. Barra e Crocco (2002) destacam que a periferia seria uma economia estagnada, com tênues mercados e baixo grau de sofisticação financeira. Esta estagnação é decorrente de sua economia ser concentrada em produtos primários e manufaturas de baixa tecnologia.

Por meio das características de cada tipo de região definida, pode-se constatar que a preferência pela liquidez é maior na periferia do que no centro. Isso acontece devido ao ambiente de incerteza que está intrinsecamente contido nas regiões periféricas, gerando instabilidade. Para Crocco *et alii* (2003), a instabilidade e a incerteza levam os bancos e indivíduos localizados na periferia a reterem moeda. Esses fatores são

ocasionados devido ao alto risco de perda de capital para os bancos relacionados ao risco de *default* (descumprimento) dos empréstimos. Nas palavras de Dow:

[...] where availability of credit is never assured, liquidity preference will be high. For the nonbank public, this means not only a relatively high preference for holding bank deposits, but also a preference for any longer term investment to be in national securities rather than local regional assets. This latter preference is manifested both in a lowering of the price of regional assets, and the value of the regional bank multiplier (DOW, p. 18, 1987)

Assim, essa alta preferência por liquidez é também manifestada na preferência de ativos nacionais em detrimento dos ativos locais, reduzindo o multiplicador bancário<sup>6</sup> e a oferta de crédito local, reforçando a preferência por liquidez do público não bancário. Resumidamente, uma elevada preferência por liquidez aumenta o investimento em ativos nacionais em vez de regionais, o que reduz o multiplicador bancário, resultando numa demanda insatisfeita por crédito.

De acordo com Nogueira et al. (2009), os bancos das regiões periféricas preferem manter um nível acentuado de reservas, restringindo os empréstimos locais, encorajando a concentração bancária no centro. Devido à preferência por liquidez do público ser maior na periferia, a quantidade de parcelas a vista sobre a prazo seria maior, o que obrigaria os bancos a diminuir o prazo dos empréstimos para ajustar o menor prazo dos depósitos, gerando um menor fluxo monetário na região.

<sup>5</sup> Amado (2006) utiliza este termo para descrever que a concentração bancária nas regiões centrais reforça a concentração industrial, que por sua vez reforça a concentração bancária.

<sup>6</sup> O multiplicador bancário pode ser definido pelo limite do processo de expansão de "reempréstimos" e "reddepósitos", feito pelos clientes que os receberam. Para cada valor D de depósitos, é necessário constituir reservas ( $R = R1 + R2$ ), onde R1 são reservas voluntárias e R2 reservas compulsórias. Assim o multiplicador bancário é dado pela seguinte expressão:  $1/(R1 + R2)$ .



Na visão de Figueiredo (2006), quanto maior a centralidade em que a região estiver inserida, maior a diversificação dos setores secundários e terciários, ampliando, deste modo, as alternativas de investimento dos bancos ao possibilitar a diversificação de suas carteiras. Isso tudo leva a uma menor preferência pela liquidez por parte das instituições bancárias. Segundo a autora, os empresários também terão uma preferência por liquidez baixa, propiciada pelas externalidades ligadas à diversificação da economia.

De forma geral, os agentes econômicos tomam as suas decisões considerando o grau de confiança<sup>7</sup> das suas expectativas e no quanto de incerteza que desejam enfrentar. Logo, se estes agentes estão inseridos num ambiente de alto grau de incerteza, como é verificado na periferia, mais frágeis serão as expectativas, o que resultará numa maior preferência por liquidez. Para Mollo (2004), a junção de incerteza elevada com baixa expectativa de investimento leva ao comprometimento na decisão dos agentes econômicos em relação ao investimento (induzindo os mesmos a reterem moeda), resultando numa restrição do crescimento da renda e do emprego via efeito multiplicador.

Segundo Crocco et al. (2011), a forma como os bancos alocam os seus recursos, bem como as suas disponibilidades de crédito para empréstimos e financiamentos, dependerá do grau de centralidade que as regiões possuem. Em regiões mais dinâmicas e setores produtivos diversificados, o sistema financeiro atuará de forma mais direta, com maior diversificação de ativos e maior disponibilidade de créditos.

Assim, existe uma tendência dos bancos se localizarem em regiões centrais. De modo que a concentração financeira tende a levar a uma concentração de setores produtivos mais dinâmicos via maior concessão de volume de crédito, o que tende a ampliar as disparidades regionais

(AMADO, 1998). Esta tendência se reflete na capacidade dos bancos dos centros financeiros inspirarem maior confiança e então gerarem mais crescimento e lucro, uma vez que estes centros são importantes empregadores e geradores de renda, sendo este, portanto, um argumento locacional de considerável importância (DOW, 1999).

Com tudo isso, o sistema bancário não se constitui apenas de um elemento intermediador entre investidores e poupadores (como tem sido abordado pela vertente neoclássica); o mesmo tem uma participação ativa, principalmente nas situações de crescimento, e, neste caso específico, na determinação do financiamento do investimento (STUDART, 1993).

Este processo de desigualdade tende a se acentuar justamente pela postura diferenciada que os bancos adotam frente às regiões periféricas e centrais. Sendo a periferia caracterizada pelo baixo nível de crescimento e instabilidade, os bancos optariam por uma maior disponibilidade de volume de recursos para a região central do que para a periferia, levando ao fechamento de agências e sedes bancárias nesta última, e, assim, a concentração do setor bancário nas regiões centrais se consolidaria.

Isso tudo nos leva a concluir que, segundo a visão pós-keynesiana, a relação entre desenvolvimento do sistema bancário e crescimento econômico é estreita. Moeda e bancos não são neutros do ponto de vista dos seus impactos sobre a atividade econômica, inclusive no que se refere às desigualdades regionais. Quando as forças de mercado tendem a atuar livremente, o sistema bancário pode acentuar as disparidades econômicas regionais.

A evidência empírica confirma essa conclusão. Um estudo recente realizado por Crocco (2011), por

exemplo, revela que o sistema financeiro brasileiro é fortemente fragmentado. Essa fragmentação financeira é relacionada à existência de poucos centros/cidades que oferecem serviços financeiros mais sofisticados, e com grande parte dos municípios ofertando apenas serviços básicos à população. O autor justifica que isso se deve ao fato do conjunto das cidades brasileiras serem caracterizadas como pequenos centros urbanos desenvolvidos e um grande número de municípios pouco desenvolvidos, baseando toda a sua discussão no conceito de centralidade desenvolvido por Christaller (1966) e Lösch (1967).

A necessidade do governo de criar mecanismos como forma de reduzir essas disparidades torna-se latente. Tais mecanismos podem estar baseados em políticas públicas bancárias que atendam às necessidades de financiamento regional, principalmente em regiões da periferia, que se caracterizam pela baixa dinamicidade econômica.

Baseando-se em Dow (1990), Amado (1998) sugere intervenções do Estado por meio de políticas monetárias como forma de arrefecer o processo de geração e ampliação de desigualdades, por meio de encaixes compulsórios diversificados segundo as regiões. Segundo a autora, nas regiões periféricas, em que os bancos voluntariamente estipulam maiores reservas voluntárias, seriam mantidos menores encaixes compulsórios, elevando com isso os multiplicadores.

Por fim, Amado (1998) alega que, nas regiões periféricas, a atuação de um sistema bancário regional que conte com bancos públicos, geridos pela própria região, evitaria problemas relativos às bases remotas de dados que geram bases voláteis para a formação de expectativas na periferia. Com isso, as empresas loca-

<sup>7</sup> Dow (1987, p.21) interpreta o estado de confiança nos ativos das regiões como fator determinante do nível de crédito, depósitos e renda, o que torna a teoria financeira regional compatível com a teoria monetária Keynesiana.

“

*No setor agropecuário, o Espírito Santo se destaca pela sua produção de café tipo conilon, obtendo um aumento constante de sua produtividade desde a década de 90.*

”

lizadas nas regiões periféricas teriam um acesso mais facilitado a créditos e empréstimos.

### **3 crescimento econômico, crédito e desigualdade regional no Espírito Santo**

A economia capixaba vem se destacando pelas elevadas taxas de crescimento nas últimas décadas, verificadas nos principais setores econômicos: agricultura, serviços e indústria. Este crescimento acentuado tem sido alimentado, sobretudo, pelo desenvolvimento voltado para a exportação de *commodities*.

No setor agropecuário, o Espírito Santo se destaca pela sua produção de café tipo *conilon*, obtendo um aumento constante de sua produtividade desde a década de 90. A participação do Estado a nível nacional representa cerca de 25% do total, com produção de 9 milhões de sacas (IJSN, 2010). Outro ramo agrícola que possui possibilidades de crescimento no Estado é o da fruticultura, com destaque para a produção de mamão (40% da produção nacional) seguida, de longe, por banana e maracujá.

No setor industrial, os segmentos mais expressivos são siderurgia e fabricação de celulose, sendo o Espírito Santo o segundo produtor nacional de petróleo e gás natural, além de exportar ferro, aço e granito. Como

se pode notar, são especializações em *commodities*. Outras atividades que possuem importância neste setor são relacionadas com os setores alimentício, madeireiro e de confecções.

Porém, apesar da recente expansão da economia capixaba relacionada com taxas elevadas de seu crescimento no Produto Interno Bruto (PIB), o Estado do Espírito Santo é caracterizado como periférico na economia brasileira. Autores como Villaschi (1999) e Caçador e Grassi (2009) atentam para o fato da baixa capacidade inovativa comparativamente a algumas regiões<sup>8</sup> brasileiras. Dentre os diversos motivos que tais autores ressaltam para justificar essa situação, pode-se citar: a produção científica e tecnológica do estado é baixa (praticamente não existe articulação entre instituições de ensino e pesquisa com o setor produtivo), as taxas de cooperação objetivando a inovação são menores que a média nacional e, além disso, os setores produtivos concentram sua produção em atividades de baixa intensidade tecnológica.

Devido às características mencionadas acima, os estudos realizados pelos autores citados classificam o Estado numa posição inferior às regiões centrais brasileiras. O que os autores não mencionam é que, além dessa “inferioridade nacional”, existe uma inferioridade interna, comparativamente às suas próprias regiões, verificada pela forte exclusão econômica e financeira de diversas localidades do Estado.

Localizado na região Sudeste do Brasil, possuindo 3.514.952 de habitantes, com distribuição espacial em 4 mesorregiões, 13 microrregiões<sup>9</sup> e 78 municípios (IBGE, 2010), o Espírito

Santo apresenta uma configuração bastante heterogênea no tocante ao seu desenvolvimento regional. O crescimento desfrutado nos últimos anos pelo Estado se concentrou apenas na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) e em alguns municípios litorâneos (principalmente Linhares e Aracruz, ao norte, e Anchieta, ao sul), dando ao mesmo um caráter polarizador, reunindo nesta região as principais atividades de dinamismo econômico. As regiões localizadas a oeste do Estado são as menos beneficiadas por tal crescimento, possuindo os piores indicadores socioeconômicos e baixo acesso a serviços financeiros, como será visto adiante.

Trazendo a análise do PIB para o nível municipal (ver Tabela 01), nota-se que poucas destas localidades possuem uma significativa participação quando se comparam com o grupo “demais municípios”<sup>10</sup>. Somente o município de Vitória compõe mais de 30% do PIB em relação ao total. Somando aos municípios de Vila Velha, Cariacica e Serra, esse percentual se eleva para 62%, em 2008.

Vale ressaltar que apenas os municípios de Vitória e Serra obtiveram um aumento em seus percentuais. A variação da participação no produto de outros municípios, como Linhares, Vila Velha, Cachoeiro de Itapemirim e Colatina, não foi significativa. Outro fato constatado é que a maior parte da riqueza está concentrada em apenas 2,48% da área total do Estado, compreendida pela RMGV. Ao contrário, o grupo dos “demais municípios”, que por sua vez possui 76,60% da área, concentrou apenas 16,6% da participação no PIB, em 2008 (ver Tabela 01).

<sup>8</sup> Caçador e Grassi (2008) tomam como referência a região do polígono, de acordo com Diniz (1993), para realizarem as análises comparativas.

<sup>9</sup> Segundo o Instituto Jones Santos Neves (IJSN), a divisão microrregional atual do Estado do Espírito Santo consiste em 10 microrregiões. Vale ressaltar, até recentemente o Governo do Estado trabalhava com uma divisão em 12 microrregiões.

<sup>10</sup> A participação dos municípios compreendidos pela faixa litorânea espírito-santense tem se elevado ao decorrer dos anos. Em 1996, a participação destes no PIB correspondeu a 65% em relação ao total, se elevando para 70% em 2002 e, alcançando 74% em 2008.

**Tabela 01 – Participação e Posição dos Municípios Capixabas no PIB Estadual: 1959-2008\* (%)**

| Municípios                     | 1959  |      | 1970  |      | 1980  |      | 1996  |      | 2000  |      | 2005  |      | 2008  |      |
|--------------------------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
|                                | Part. | Pos. | Part. | Pos. | Part. | Pos. | Part. | Pos. | Part. | Pos. | Part. | Pos. | Part. | Pos. |
| Vitória                        | 31.3  | 1°   | 34.8  | 1°   | 31.9  | 1°   | 30.7  | 1°   | 28.8  | 1°   | 33.5  | 1°   | 32.5  | 1°   |
| Serra                          | 0.2   | 36°  | 1.2   | 12°  | 5.0   | 5°   | 10.5  | 3°   | 12.6  | 2°   | 15.2  | 2°   | 16.7  | 2°   |
| Vila Velha                     | 5.8   | 3°   | 10.1  | 2°   | 8.4   | 2°   | 10.5  | 2°   | 9.9   | 3°   | 7.6   | 3°   | 7.6   | 3°   |
| Cariacica                      | 2.1   | 8°   | 7.0   | 4°   | 6.8   | 3°   | 6.8   | 4°   | 5.3   | 4°   | 5.0   | 4°   | 5.1   | 4°   |
| Linhares                       | 4.3   | 4°   | 4.3   | 6°   | 4.0   | 8°   | 2.9   | 8°   | 3.2   | 7°   | 3.0   | 7°   | 4.2   | 5°   |
| Anchieta                       | 0.3   | 34°  | 0.3   | 37°  | 2.9   | 9°   | 0.8   | 16°  | 2.1   | 10°  | 2.8   | 8°   | 3.4   | 6°   |
| Aracruz                        | 1.1   | 22°  | 0.8   | 26°  | 5.0   | 6°   | 4.6   | 6°   | 4.6   | 5°   | 4.8   | 5°   | 3.4   | 7°   |
| Cachoeiro de Itapemirim        | 9.5   | 3°   | 7.5   | 3°   | 6.3   | 4°   | 4.8   | 5°   | 4.0   | 6°   | 3.6   | 6°   | 3.2   | 8°   |
| Colatina                       | 12.7  | 2°   | 5.7   | 5°   | 4.5   | 7°   | 3.0   | 7°   | 2.8   | 8°   | 2.3   | 9°   | 2.2   | 9°   |
| P. Kennedy <sup>1</sup>        | -     | -    | 0.2   | 46°  | 0.2   | 44°  | 0.2   | 59°  | 0.3   | 42°  | 0.6   | 19°  | 1.5   | 10°  |
| São Mateus                     | 1.9   | 12°  | 1.1   | 13°  | 1.1   | 14°  | 1.7   | 9°   | 2.4   | 9°   | 1.6   | 10°  | 1.3   | 11°  |
| Viana                          | 0.2   | 35°  | 0.3   | 34°  | 2.4   | 10°  | 1.2   | 11°  | 1.3   | 12°  | 1.4   | 11°  | 1.3   | 12°  |
| Guarapari                      | 1.7   | 15°  | 1.1   | 15°  | 1.1   | 15°  | 1.5   | 10°  | 1.6   | 11°  | 1.3   | 12°  | 1.2   | 13°  |
| Demais municípios <sup>2</sup> | 28.8  | -    | 25.4  | -    | 20.3  | -    | 20.9  | -    | 21.0  | -    | 17.2  | -    | 16.6  | -    |
| Total                          | 100   |      | 100   |      | 100   |      | 100   |      | 100   |      | 100   |      | 100   |      |

Fonte Elaboração Própria com dados do IBGE

\*Obs.: Os municípios foram ordenados tomando como base o ano de 2008

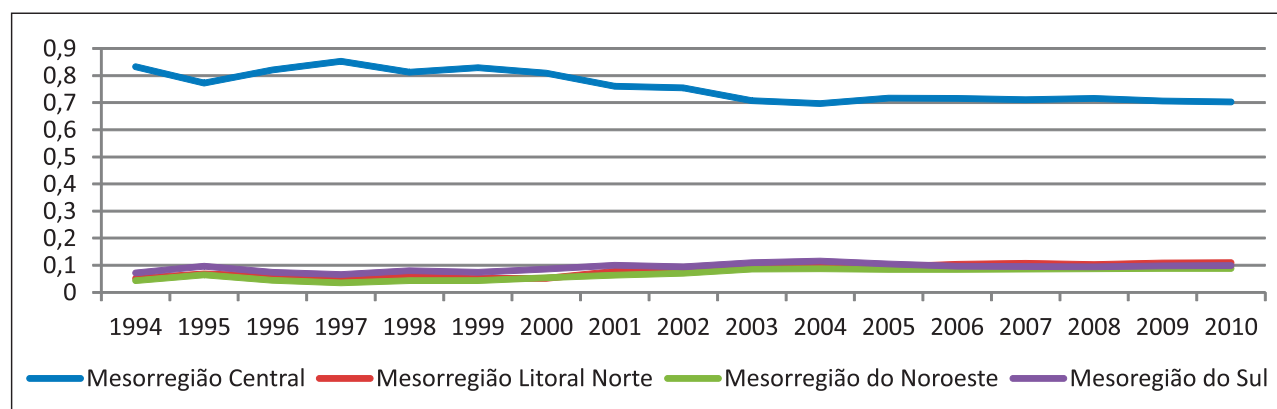
<sup>1</sup> Os dados referentes ao município de Presidente Kennedy no ano de 1959 não estão disponíveis, uma vez que a lei para a criação da cidade entrou em vigor no dia 04 de abril de 1964.

<sup>2</sup> Participação de todos os municípios, excetuando os 13 primeiros de cada ano.

Por outro lado, a participação do grupo “demais municípios” se reduziu de 28,8%, em 1959, para 16,6% em 2008. Isso indica que boa parte dos municípios não foi beneficiada pelos investimentos realizados no Estado nas últimas décadas, investimentos estes que se concentraram basicamente na microrregião de Vitória e em algumas regiões litorâneas. Isso evidentemente impede a geração de um fluxo de renda e emprego significativo nestas regiões, o que pode acentuar ainda mais as disparidades regionais no Espírito Santo.

De forma parecida às análises anteriores, a distribuição regional do crédito nas mesorregiões capixabas também é fortemente desigual, como pode ser observado no Gráfico 01. Apesar da perda da participação da mesorregião Central (que inclui os municípios da Grande Vitória) nas operações de crédito, no intervalo 2000-2005, esta possui a maior parte dos fluxos financeiros no Estado em todo o período analisado, bem à frente das demais mesorregiões, Norte, Sul e Noroeste. Isso pode ser constatado pelo fato da assistência bancária se estender a todos os 78 municípios capixabas (ver Tabela 02). Além disso, observa-se uma sensível diminuição da participação da região Sul e um aumento da participação da região Norte no período considerado.

**Gráfico 01- Participação das mesorregiões nas operações de crédito do Espírito Santo (1994-2010) em %**



Fonte: Elaboração Própria com base em dados extraídos da ESTBAN (2012)

**Tabela 02 - Quantidade de municípios com pelo menos uma agência bancária (1994-2008)**

| Ano  | Municípios | Ano  | Municípios |
|------|------------|------|------------|
| 1994 | 71         | 2002 | 66         |
| 1995 | 71         | 2003 | 66         |
| 1996 | 71         | 2004 | 69         |
| 1997 | 58         | 2005 | 78         |
| 1998 | 58         | 2006 | 78         |
| 1999 | 58         | 2007 | 78         |
| 2000 | 58         | 2008 | 78         |
| 2001 | 66         |      |            |

Fonte: Elaboração Própria com dados extraídos ESTBAN/BACEN

Regiões com um maior desempenho econômico são propícias à concentração de agências e atividades financeiras, ao contrário daqueles municípios menos desenvolvidos que não possuem acesso a serviços financeiros mais sofisticados. Portanto, observa-se que os municípios que se destacaram na participação do PIB são aqueles que possuem maior participação financeira no Estado.

Como foi relatado no referencial teórico, quando as forças de mercado atuam livremente, as disparidades regionais tendem a se acentuar. Deste modo, os municípios com maior dinamismo econômico e assistidos por um sistema financeiro mais desenvolvido (número de agências, acessibilidade facilitada ao crédito) tendem a crescer mais, ao contrário daqueles municípios desassistidos, que por sua vez estariam condenados ao subdesenvolvimento. Apesar de não existir um consenso na literatura se o sistema financeiro causa o crescimento econômico e vice-versa, há concordância entre os autores que esta relação existe, e que os bancos podem adotar posturas diferenciadas dado o ambiente em que os mesmos se encontram.

Embora seja possível extrair conclusões preliminares sobre o que foi discutido nesta seção, abre-se a possibilidade da utilização de técnicas e métodos estatísticos em Economia Regional para se averiguar as formas

diferenciadas da atuação bancária no espaço, e a influência que a economia exerce neste comportamento. Neste sentido, a técnica da Análise Fatorial se constituirá de ferramenta esclarecedora para a obtenção e análise dos resultados encontrados para a economia capixaba.

## 4 Metodologia e resultados

### 4.1 Análise Fatorial

Cavalcante, Crocco e Jayme Jr. (2006) realizaram estudos para o sistema financeiro com emprego de métodos bastante conhecidos na literatura regional: modelo gravitacional, análises de *cluster* (com dendogramas), e, principalmente, análise de componentes principais. Especificamente, este último método foi utilizado em diversos trabalhos para análises espaciais diferenciadas.

Diferentemente da análise de componentes principais, a Análise Fatorial (AF) se caracteriza por ser mais robusta, uma vez que são realizados testes de hipóteses para se verificar o ajustamento dos dados ao modelo, comprovando a sua eficiência na utilização deste método. Ferreira Neto e Perobelli (2010) aplicaram a metodologia de Análise Fatorial para Minas Gerais, utilizando variáveis relacionadas à cultura, como forma de determinar o potencial de desenvolvimento cultural das microrregiões do Estado. Além disso, tais autores, por intermédio da Análise Explanatória de Dados

“ A escolha da AF está relacionada aos incrementos de diversas variáveis que este modelo aceita, pelo fato desta ser considerada uma análise multivariada. Como o estudo do sistema financeiro envolve diversas variáveis, a AF tornou-se uma ferramenta apropriada... ”

Espaciais (AEDE), detectaram os padrões espaciais a partir dos índices calculados.

A metodologia deste trabalho, composta pela AF, utilizou as bases de dados disponíveis no IBGE e ESTBAN (Estatística Bancária por Município), e buscou, com isso, detectar o Potencial de Desenvolvimento Financeiro (PDF) dos municípios capixabas. A escolha da AF está relacionada aos incrementos de diversas variáveis que este modelo aceita, pelo fato desta ser considerada uma análise multivariada. Como o estudo do sistema financeiro envolve diversas variáveis, a AF tornou-se uma ferramenta apropriada e viável para a execução deste trabalho.

A AF consiste em sintetizar as informações contidas na matriz de dados, facilitando a interpretação analítica dos mesmos, ou seja, analisa-se a estrutura de correlação de um grande número de variáveis, definindo um conjunto de características em comum, chamadas de fatores (ANDRADE, 1989).

Para Hair et al. (2009), ao agrupar as variáveis altamente correlacionadas, o pesquisador deve ter a sensibilidade de rotular ou nomear

“

**Vale ressaltar que, quanto mais distante de zero for o escore fatorial de uma observação, em valores positivos, melhor será a posição relativa da observação em um fator, como ressaltam Monteiro e Pinheiro (2004).**

”

os grupos criados, e até mesmo instituir uma nova medida composta que possa representar tais grupos de variáveis. Para os autores, a AF pode desempenhar um papel único em relação a outras técnicas multivariadas, uma vez que ela fornece ferramentas para analisar a estrutura das inter-relações (correlações) entre um número maior de variáveis ao definir conjuntos de variáveis que são inter-relacionados (fatores).

Basicamente, este método pode ser utilizado para duas finalidades: 1) agrupar as regiões de acordo com as suas características, neste caso, microrregiões; 2) agrupar as variáveis, com o intuito de delinear padrões de variação nas características, sendo este tipo de análise mais comum.

Rezende *et alii* (2007) elenca os seguintes passos para o método de Análise Fatorial, que são: 1) formulação do problema; 2) construção da matriz de correlação; 3) determinação do método de análise fatorial; 4) determinação do número de fatores, rotação dos fatores, interpretação dos fatores, cálculo das cargas fatoriais ou escolha de variáveis substitutas e; 5) determinação do ajuste do modelo.

Do ponto de vista matemático, a análise fatorial pode ser expressa do seguinte modo:

$$X_i = a_{i1}F_1 + a_{i2}F_2 + a_{i3}F_3 + \dots + a_{ik}F_k + U_i + e_i \quad (1)$$

Onde  $a_{ik}$  são as cargas fatoriais usadas para combinar linearmente os fatores comuns. Assim, cada uma das variáveis é descrita linearmente em termos de  $k$  fatores comuns ( $F$ ), as  $k$  variáveis, e de um elemento único e específico ( $U_i$ ) ou de erro ( $e_i$ ) de cada variável.

Face à equação (1), as cargas fatoriais ( $a_{ik}$ ) medem a intensidade das relações entre as variáveis normalizadas  $X_i$  e os fatores. Por conseguinte, quanto maior uma carga fatorial, mais associada com o fator se encontra a variável. Uma carga fatorial de 0,50 significa que 25% da variância da variável é explicada pelo fator. Por meio de análises práticas das cargas fatoriais, pode-se utilizar uma forma de significância como critério. Segundo Hair *et alii* (2009), as cargas fatoriais entre 0,30 e 0,40 atendem ao nível mínimo de exigência; já os valores situados acima de 0,50 são praticamente significantes; e acima de 0,70 pode ser considerada bem definida.

A carga fatorial ao quadrado demonstra o quanto da variável total é explicada pelo fator. A variância comum  $h_i^2$ , ou comunalidade<sup>11</sup>, é calculada pelo somatório ao quadrado das cargas fatoriais, que por sua vez representam o quanto da variância total de  $X_i$  é reproduzida pelos fatores comuns. A variância única  $U_i$  é a parte da variância total que não se associa com a variância das outras variáveis. O termo representa o erro de observação, de mensuração ou de especificação do modelo (MELO; PARRÉ, 2006).

Como aponta Andrade (1989), o *eigenvalue* (autovalor) corresponde à variância total explicada pelo fator,

sendo que o seu valor resulta da adição dos quadrados das cargas fatoriais de cada variável com o fator. Dividindo o *eigenvalue* pelo número de variáveis, obtém-se a proporção da variância total explicada pelo fator.

Para definir as relações entre as variáveis e os fatores, utiliza-se a rotação ortogonal ou oblíqua. Assim, os eixos podem ser rotacionados (rodados) de maneira a preservar a independência entre os fatores extraídos ou, ao rotacionar, encontrar uma melhor posição para os fatores para que a independência dos mesmos permaneça. Dessa forma, o efeito final produzido pela rotação da matriz fatorial é “redistribuir a variância dos primeiros fatores para os últimos com o objetivo de atingir um padrão fatorial mais simples e teoricamente mais significativo (HAIR *et alii*, 2009, p.116)”.

O método de rotação mais utilizado e indicado na literatura é o VARIMAX, pois minimiza o número de variáveis com altas cargas sobre o fator, o que reforça a interpretação dos fatores (PEROBELLI *et al.*, 1999; REZENDE *et al.*, 2007). Ao se empregar uma técnica de rotação, as comunalidades não mudam para cada variável. No entanto, a variância de cada fator é ligeiramente diferente, ocasionando uma distribuição das variâncias mais equilibrada nos fatores, e as cargas fatoriais são maximizadas para cada uma sobre o fator, com exceção nos casos de cruzamento de cargas.

Vale ressaltar que, quanto mais distante de zero for o escore fatorial de uma observação, em valores positivos, melhor será a posição relativa da observação em um fator, como ressaltam Monteiro e Pinheiro (2004). Assim, aquele município que apresentar um escore fatorial elevado melhor terá a sua posição em relação aos demais.

<sup>11</sup> A comunalidade varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1 o valor se encontrar, mais explicativa será a variável.

Segundo Melo e Parré (2006), o KMO (*Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy*) é um teste estatístico bastante utilizado na análise fatorial, que por sua vez corresponde à “razão da soma dos quadrados das correlações de todas as variáveis dividida por essa mesma soma acrescentada da soma dos quadrados das correlações parciais de todas as variáveis” (p. 17). Deste modo, o KMO é um teste que examina o ajuste dos dados, tomando todas as variáveis simultaneamente, e provê uma informação sintética sobre os dados, variando o seu valor entre zero e um, sendo que quanto mais próximo de um, melhor<sup>12</sup>.

Outro teste bastante utilizado é o teste de esfericidade de Bartlett, que examina a matriz de correlações entre as variáveis, fornecendo a significância estatística de que a matriz de correlação tem correlações significativas entre pelo menos algumas das variáveis para continuar com a análise.

Antes de determinar o escore fatorial, torna-se necessária a padronização das variáveis, dada pela seguinte fórmula estatística:

$$Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{\tau} \quad (2)$$

Onde  $X_i$  corresponde a um dado valor da variável,  $\bar{X}$  à média aritmética, e  $\tau$  o desvio padrão da amostra. A construção da matriz das variáveis normalizadas é dada pela fórmula:

$$Z_{ij} = \frac{X_{ij} - \bar{X}}{\tau_i} \quad (3)$$

Dadas as equações (2) e (3), o cálculo dos escores fatoriais será possível por meio da seguinte equação:

$$F_j^l = \sum_{i=1}^n b_i \cdot Z_{ij} \quad (4)$$

Onde  $F_j^l$  é o escore fatorial relativo ao Fator 1, e as cargas fatoriais das variáveis.

**“ Juntamente com o índice de PLP, e a partir da discussão teórica realizada em seção anterior (sobretudo a relacionada às características de centralidade das localidades), foram selecionadas previamente as variáveis do modelo (ver descrição das variáveis utilizadas no Anexo deste artigo). ”**

#### 4.2 Análise dos resultados

Semelhantemente aos estudos desenvolvidos por Crocco (2003, 2005, 2006), adotou-se neste trabalho o índice de preferência por liquidez do público (PLP), que, por sua vez, foi desenvolvido com o objetivo de medir as variações de liquidez dos indivíduos. Dessa forma, quanto maior a PLP, maior a posição de ativos líquidos, e menor a demanda por crédito. Segundo Crocco (2005), esta relação é dada da seguinte forma:

$$PLP = \frac{DVg + DVp}{DT}$$

Onde: DVg = Depósitos à vista do governo;  
DVp = Depósitos à vista do público;  
DT = Depósitos Totais: depósitos à vista (privados e do governo) + depósitos a prazo + poupança

Juntamente com o índice de PLP, e a partir da discussão teórica realizada em seção anterior (sobretudo a relacionada às características de centralidade das localidades), foram selecionadas previamente as variáveis do modelo (ver descrição das variáveis utilizadas no Anexo deste artigo).

Com o intuito de obter uma situação mais detalhada do comportamento do sistema financeiro no Estado e, além disso, atender às exigências para a realização deste procedimento estatístico, o espaço de análise escolhido foi composto pelos municípios capixabas. Como foi dito na parte metodológica, na Análise Fatorial, busca-se extrair uma quantidade variável de fatores respeitando o valor do *eigenvalues* que deve ser superior a um. Aqui, optou-se por utilizar um número fixo de fatores sem prejudicar os resultados e a descrição do modelo, totalizando assim a quantidade de 3 fatores: O primeiro descreve a “Estrutura Econômica e Financeira” dos municípios capixabas; o segundo representa o “Dinamismo do Sistema Financeiro”; e o terceiro fator, a “Gestão dos Financiamentos Bancários”. Na Tabela 03, torna-se possível uma análise descritiva das variáveis.

Como se pode notar, dos diversos tipos de municípios do Espírito Santo, apesar de todos possuírem pelo menos uma agência bancária, os que contam com somente uma agência apresentam uma estrutura financeira pouco desenvolvida, dada a sua baixa sofisticação e diversificação de serviços oferecidos. Por exemplo, quanto ao tipo de instituições financeiras, a maioria dos municípios possui somente o setor bancos múltiplos em suas localidades, e, nestes, a quantidade de financiamentos e depósitos a prazo fica bem abaixo dos demais.

<sup>12</sup> Segundo Pereira (2004), os valores críticos do KMO são: Valores na casa de 0,90 - adequação ótima dos dados à análise fatorial; 0,80 - adequação boa; 0,70 - adequação razoável dos dados; 0,60 - adequação medíocre dos dados, e; valores na casa dos 0,50 ou menores são impróprios.

**Tabela 3 - Análise Descritiva das Variáveis**

| Variáveis     | Média | Desvio Padrão | Máximo  | Mínimo | Variáveis   | Média  | Desvio Padrão | Máximo | Mínimo  |
|---------------|-------|---------------|---------|--------|-------------|--------|---------------|--------|---------|
| D_VISTA       | 0,017 | 0,0172        | 0,4234  | 0,0002 | SALÁR       | 306,10 | 177,756       | 1171,4 | 107,40  |
| D_PRAZO       | 0,020 | 0,0496        | 0,6906  | 0      | ESTAB_IND   | 0,0220 | 0,0337        | 0,1304 | 0,0003  |
| POUP          | 0,018 | 0,0108        | 0,3278  | 0,0002 | ESTAB_AGROP | 0,0222 | 0,0408        | 0,2097 | 0,0005  |
| F_AGROP_ATIVO | 0,172 | 0,1733        | 0,8142  | 0,0006 | TIPOS_IFS   | 5,1707 | 5,0394        | 26     | 1       |
| F_ATIVO       | 0,047 | 0,0403        | 0,2095  | 0,0131 | EMP         | 0,0227 | 0,0489        | 0,27   | 0,0004  |
| O_CRÉD_ATIVO  | 0,051 | 0,0546        | 0,1914  | 0,0000 | ATIVO_PIB   | 1283,4 | 658,4925      | 3703,8 | 85,5537 |
| F_IMOB_ATIVO  | 0,060 | 0,0445        | 0,17311 | 0,0005 | RES_ATIVO   | 0,0239 | 0,0077        | 0,0079 | 0,0524  |
| AGÊN_PC       | 0,000 | 0,0001        | 0,2363  | 0,0024 | PLP         | 0,1997 | 0,0556        | 0,5438 | 0,1112  |

Fonte: Resultado da Pesquisa

“ Os valores demonstram uma favorável relação das variáveis ao modelo, pois quatro variáveis estão abaixo de 0,60, sendo que duas estão abaixo de 0,40, e seis variáveis estão acima de 0,90. ”

Conforme é desenvolvido no trabalho de Perobelli et al. (1999), a Tabela 04 permite demonstrar uma melhor visualização dos valores encontrados em relação a *eingevalues*, comunalidades e variância. Os valores demonstram uma favorável relação das variáveis ao modelo, pois quatro variáveis estão abaixo de 0,60, sendo que duas estão abaixo de 0,40, e seis variáveis estão acima de 0,90. Além disso, pode-se dizer que todas as variáveis possuem sua variância explicada pelos três fatores, percebendo-se que tais fatores estão em ordem decrescente de explicação.

**Tabela 4 - Valores de *eingevalues*, comunalidades e percentual da variância explicada pelos fatores**

| Fator         | Eingevalues  | % da Variância | % Acumulativa |
|---------------|--------------|----------------|---------------|
| 1             | 6,143        | 38,394         | 38,394        |
| 2             | 3,762        | 23,513         | 61,907        |
| 3             | 2,180        | 13,623         | 75,530        |
| Variável      | Comunalidade | Variável       | Comunalidade  |
| DEP_VISTA     | 0,953        | SALÁR          | 0,818         |
| DEP_PRAZO     | 0,907        | ESTAB_IND      | 0,767         |
| DEP_POUP      | 0,920        | ESTAB_AGROPEC  | 0,956         |
| F_AGROP_ATIVO | 0,663        | TIPOS_IFS      | 0,943         |
| F_ATIVO       | 0,448        | EMPREGO        | 0,947         |
| O_CRÉD_ATIVO  | 0,512        | ATIVO_PIB      | 0,703         |
| F_IMOB_ATIVO  | 0,492        | RES_ATIVO      | 0,683         |
| AGÊNCIA_PC    | 0,779        | PLP            | 0,593         |

Fonte: Resultado da Pesquisa

A Tabela 5 ilustra as cargas fatoriais do modelo fatorial rotacionado. Como foi dito na metodologia, as cargas fatoriais representam a correlação entre as variáveis originais e os fatores, representando o entendimento da natureza de um determinado fator<sup>13</sup>. Assim, as cargas fatoriais em negrito representam o maior valor da variável correlacionada ao fator correspondente.

A aplicação do teste KMO foi efetuada com a intenção de saber se os dados originais estão ajustados ao modelo. A resposta desse teste está situada

<sup>13</sup> As cargas fatoriais ao quadrado indicam o percentual da variância de uma variável original que é explicada pelo fator.

no intervalo bom, apresentando o valor 0,704, tornando-se viável e possível a utilização da análise fatorial. De igual maneira, o teste de esfericidade de Barlett (*Barlett's Test of Sphericity*) indicou improvável a matriz de correlação ser uma identidade, verificada pelo alto valor encontrado no BTS, 940,139, com o nível de significância 0,000.

**Tabela 5 - Cargas Fatoriais**

| Variáveis     | Fatores |        |        |
|---------------|---------|--------|--------|
|               | 1       | 2      | 3      |
| ESTAB_AGROPEC | 0,968   | 0,054  | -0,128 |
| EMP           | 0,965   | 0,109  | -0,068 |
| TIPOS_IFS     | 0,940   | 0,031  | -0,242 |
| SALÁR         | 0,874   | 0,214  | 0,094  |
| D_VISTA       | 0,820   | 0,515  | 0,127  |
| D_PRAZO       | 0,799   | 0,498  | 0,139  |
| ESTAB_IND     | 0,771   | -0,322 | -0,263 |
| AGÊNC_PC      | -0,007  | 0,857  | 0,210  |
| POUP          | 0,510   | 0,809  | -0,070 |
| ATIVO_PIB     | 0,391   | 0,740  | -0,047 |
| RES_ATIVO     | -0,203  | -0,692 | 0,403  |
| PLP           | 0,156   | -0,655 | 0,374  |
| O_CRÉD_ATIVO  | -0,316  | 0,457  | -0,451 |
| F_AGROP_ATIVO | -0,356  | -0,159 | 0,715  |
| F_IMOB_ATIVO  | -0,071  | 0,054  | -0,696 |
| F_ATIVO       | -0,111  | 0,036  | 0,659  |

Fonte: Resultado da Pesquisa

Tendo em vista a análise das tabelas 04 e 05, pode-se dizer que:

1) Composto por sete variáveis, o Fator 1 possui a maior explicação da variância do modelo, 38,394%. Apesar de possuir algumas variáveis financeiras, este fator agrega todas as variáveis econômicas que foram selecionadas para a análise, podendo ser rotulado como “Estrutura Econômica e Financeira”. Todas as variáveis desse fator possuem uma correlação positiva e acima de 0,80, exceto as variáveis D\_PRAZO e ESTAB\_IND, que se relacionam com os fatores 0,799 e 0,771, respectivamente.

2) O Fator 2 pode ser denominado como “Dinamismo do Sistema Financeiro”, explicado por 23,513% da variância. Este fator contém seis variáveis, sendo que duas apresentaram correlação negativa com o fator – RES\_ATIVO e PLP (Contas de

Resultado e Preferência por Liquidez do Público). Os sinais de ambas variáveis são coerentes com a literatura resenhada neste estudo, pois quanto menor o índice PLP, maior a confiança depositada pelo público na região e nas instituições que são localizadas ali. Em relação à variável RES\_ATIVO, esta demonstra a participação do lucro gerado pelo sistema financeiro comparativamente ao ativo do balancete bancário. Assim, em regiões com o sistema financeiro pouco desenvolvido, as mesmas conseguem auferir um lucro maior, mesmo não oferecendo uma estrutura de serviços financeiros com maior diversificação.

3) O Fator 3 é composto por apenas três variáveis, representando 13,623% da variância total. Este fator pode ser intitulado como “Gestão dos Financiamentos Bancários”, uma vez que o mesmo demonstra a quantidade de financiamentos (da conta operações de crédito) destinada ao público em relação ao ativo bancário. Todas as variáveis deste fator possuem correlação<sup>14</sup> acima de 0,60, sendo que a variável com correlação menor é F\_ATIVO (Financiamentos por Ativo), apresentando o valor de 0,659.

Os escores fatoriais foram calculados pela ponderação das variâncias dos componentes, com o objetivo de construir uma hierarquia para os municípios capixabas, tendo em vista os seus potenciais de desenvolvimento financeiro (PDF). De modo geral, o PDF pode ser definido como uma variável que revela o caráter da dinâmica financeira dos municípios estudados, capaz de explicar os recortes regionais para o Estado. Assim, considerando as variáveis incorporadas ao modelo, pode-se definir um padrão de atuação do sistema financeiro para cada localidade.

Com o intuito de diminuir o efeito dos grandes municípios, foram construídos vários índices, tanto para as variáveis financeiras quanto econômicas, ao invés de somente incorporar ao modelo os valores absolutos das mesmas. Dessa forma, o PDF foi obtido por meio da interpolação dos escores, atribuindo cem por cento ao maior valor encontrado e zero ao menor. Para a classificação dos escores, foi utilizada a proposta de Perobelli *et alii* (1999), que sugere a seguinte tipologia:

a) PDF-MA - composta por municípios que superam a média em dois desvios padrões;

<sup>14</sup> Observa-se que a variável Financiamentos Imobiliários apresentou correlação negativa com o Fator 3. Provavelmente, isso se deve a programas sociais que promovem financiamentos de habitação que destinam parte de seus recursos a famílias de baixa renda, muito presentes na carteira de crédito de bancos como a Caixa Econômica Federal, por exemplo.



b) PDF-A – quando o município supera a média entre um e dois desvios padrões;

c) PDF-ME - está no intervalo entre a média e o limite inferior da segunda categoria;

d) PDF-B - a quarta categoria constitui-se de 50% dos municípios abaixo da média; e

e) PDF-MB - o restante dos municípios.

Os valores encontrados na Tabela 06 apontam para baixo valor dos PDF calculados. Pode-se dizer que o município de Vitória é o centro financeiro do Estado, agregando também municípios de localidade próxima com elevados potenciais,

como, por exemplo, Vila Velha e Serra. Outros municípios, como Cachoeiro de Itapemirim, Linhares, Cariacica, Colatina e Guarapari, apresentaram PDF expressivos, sendo que os três primeiros foram classificados com alto potencial, e os dois posteriores, médio potencial financeiro.

**Tabela 6 - Valores dos escores fatoriais e classificação do Potencial de Desenvolvimento Financeiro (PDF) dos Municípios do Espírito Santo**

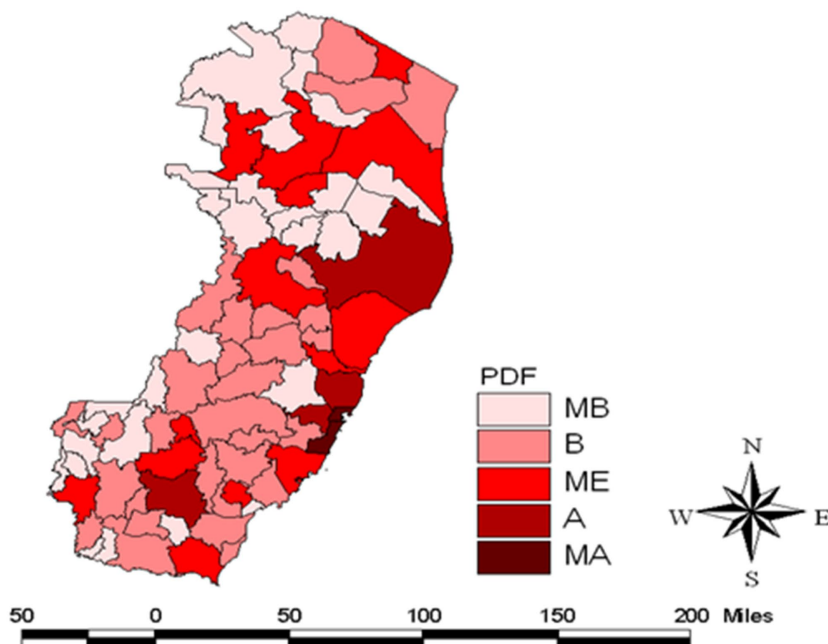
|                      |      |    |                         |       |    |
|----------------------|------|----|-------------------------|-------|----|
| MUCURICI             | 0    | MB | ITAGUACU                | 5,79  | B  |
| GOV. LINDENBERG      | 0,28 | MB | VIANA                   | 6,08  | B  |
| PONTO BELO           | 0,99 | MB | SAO JOSE DO CALCADO     | 6,09  | B  |
| IBITIRAMA            | 1,77 | MB | DOMINGOS MARTINS        | 6,1   | B  |
| IRUPI                | 1,82 | MB | BAIXO GUANDU            | 6,2   | B  |
| SOORETAMA            | 1,93 | MB | SAO ROQUE DO CANAA      | 6,25  | B  |
| D. DE SAO LOURENCO   | 2,03 | MB | IBIRACU                 | 6,26  | B  |
| AGUA DOCE DO NORTE   | 2,03 | MB | AFONSO CLAUDIO          | 6,46  | B  |
| RIO BANANAL          | 2,23 | MB | MUQUI                   | 6,52  | B  |
| AGUIA BRANCA         | 2,25 | MB | JOAO NEIVA              | 6,6   | B  |
| S. DOM. DO NORTE     | 2,59 | MB | MARECHAL FLORIANO       | 6,6   | B  |
| APIACA               | 3,14 | MB | ALFREDO CHAVES          | 6,68  | B  |
| MANTENOPOLIS         | 3,17 | MB | VARGEM ALTA             | 6,71  | B  |
| VILA PAVAO           | 3,22 | MB | MONTANHA                | 6,73  | B  |
| PANCAS               | 3,27 | MB | MARATAIZES              | 6,79  | B  |
| BREJETUBA            | 3,31 | MB | STA MARIA DE JETIBA     | 6,82  | B  |
| LARANJA DA TERRA     | 3,56 | MB | ALEGRE                  | 7,15  | B  |
| ATILIO VIVACQUA      | 3,82 | MB | ANCHIETA                | 7,52  | B  |
| PIUMA                | 3,84 | MB | SANTA TERESA            | 7,75  | B  |
| ECOPORANGA           | 3,87 | MB | PEDRO CANARIO           | 8,11  | ME |
| DORES DO RIO PRETO   | 3,96 | MB | NOVA VENEZIA            | 8,15  | ME |
| JAGUARE              | 3,99 | MB | B. DE SAO FRANCISCO     | 8,21  | ME |
| SANTA LEOPOLDINA     | 4,19 | MB | FUNDAO                  | 8,69  | ME |
| VILA VALERIO         | 4,2  | MB | GUACUI                  | 9,37  | ME |
| MUNIZ FREIRE         | 4,28 | MB | CASTELO                 | 9,6   | ME |
| BOM JESUS DO NORTE   | 4,41 | MB | S. GABRIEL DA PALHA     | 9,87  | ME |
| BOA ESPERANCA        | 4,44 | MB | V NOVA DO IMIGRANTE     | 10,31 | ME |
| ALTO RIO NOVO        | 4,52 | MB | PRESIDENTE KENNEDY      | 10,67 | ME |
| IBATIBA              | 4,66 | MB | ARACRUZ                 | 11,32 | ME |
| JERONIMO MONTEIRO    | 4,75 | B  | SAO MATEUS              | 11,56 | ME |
| CONCEICAO DA BARRA   | 4,78 | B  | ICONHA                  | 11,69 | ME |
| CONCEICAO DO CASTELO | 4,78 | B  | GUARAPARI               | 15,2  | ME |
| RIO NOVO DO SUL      | 4,99 | B  | COLATINA                | 18,45 | ME |
| PINHEIROS            | 5,11 | B  | CARIACICA               | 20,76 | A  |
| MIMOSO DO SUL        | 5,16 | B  | LINHARES                | 21,62 | A  |
| ITAPEMIRIM           | 5,29 | B  | CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM | 24,71 | A  |
| ITARANA              | 5,61 | B  | SERRA                   | 31,18 | A  |
| IUNA                 | 5,69 | B  | VILA VELHA              | 40,7  | MA |
| MARILANDIA           | 5,73 | B  | VITORIA                 | 100   | MA |

Fonte: Resultado da Pesquisa

De forma geral, do total de 78 municípios, 14 apresentaram potenciais médios, e 58 se enquadraram nas categorias baixo e muito baixo PDF. Isso corrobora a análise realizada na seção 3 deste artigo, que mostrou a desigualdade regional existente no Estado, sendo o sistema financeiro, portanto, uma das peças fundamentais para explicá-la.

Pode-se perceber que alguns municípios que se destacam pela forte participação no PIB apresentaram potenciais médios e baixos. Por exemplo, Anchieta, que apresentou um PDF baixo, ocupa a sexta posição no PIB estadual, indicando que a apropriação da renda gerada na região é muito baixa e, além disso, tal renda gerada não é “canalizada” pelo sistema financeiro local. De forma contrária, outras regiões que não possuem participação relevante no PIB, como Venda Nova do Imigrante, Castelo, São Gabriel da Palha e Nova Venécia, apresentaram PDF médios. Embora as variáveis econômicas sejam importantes para explicar os fluxos financeiros, considerou-se também a capacidade do sistema financeiro em atender à demanda do público pela oferta de bens e serviços bancários na região. Portanto, mesmo que as regiões mencionadas não possuem um elevado porte econômico, possuem um sistema financeiro disposto e capaz de suprir a demanda regional de crédito dos agentes econômicos.

**Figura 1 - Mapa do Potencial de Desenvolvimento Financeiro dos municípios do Espírito Santo**



Fonte: Resultado da Pesquisa. Elaboração com o auxílio do software ArcView GIS 3.2

Pela Figura 1, pode-se confirmar a exclusão financeira das regiões do oeste capixaba, que também possuem os piores indicadores econômicos, como foi discutido na seção 3. Como é observado, os municípios com os menores potenciais estão

“

*Como era de se esperar, a RMGV possui os potenciais mais elevados, com destaque para Vitória, Vila Velha e Serra. Já Cariacica, mesmo possuindo alto potencial, ficou atrás de Cachoeiro de Itapemirim e Linhares.*

”

localizados lá, ao contrário daqueles que se encontram no litoral do Estado, que, por sua vez, apresentaram potenciais mais favoráveis.

Especificamente na Região Noroeste do Espírito Santo, diversas localidades apresentaram baixos potenciais. Dos 17 municípios localizados nesta região, 11 apresentaram potenciais muito baixos, 4 médios e 2 baixos<sup>15</sup>.

Como era de se esperar, a RMGV possui os potenciais mais elevados, com destaque para Vitória, Vila Velha e Serra. Já Cariacica, mesmo possuindo alto potencial, ficou atrás de Cachoeiro de Itapemirim e Linhares. Ponto Belo, Mucurici e Governador Lindenberg receberam os piores índices.

Face à análise dos índices de PDF, abre-se a possibilidade de relacioná-los com os índices IDH-M e IFDM,

<sup>15</sup> Água doce do Norte (MB) – Barra de São Francisco (ME) – Ecoporanga (MB) – Mantenedópolis (MB) – Alto Rio Novo (MB) – Baixo Guandu (B) – Colatina (ME) – Governador Lindenberg (MB) – Marilândia (B) – Pancas (MB) – São Domingos do Norte (MB) – Águia Branca (MB) – Boa Esperança (MB) – Nova Venécia (ME) – São Gabriel da Palha (ME) – Vila Pavão (MB) – Vila Valério (MB).

uma vez que estes são os mais aceitos e utilizados dentre os indicadores de desenvolvimento para municípios. Como se sabe, tanto o IDH-M quanto o IFDM constituem índices que captam o desenvolvimento das regiões considerando os fatores educação, longevidade e renda. Espera-se, portanto, que tal relação seja positiva com os potenciais calculados.

Ao calcular a correlação com os índices, os valores encontrados foram os seguintes:

**Quadro 2 - Correlação entre os índices sociais e PDF**

| Índices sociais | PDF     |
|-----------------|---------|
| IFDM 2008       | 0.57258 |
| IDH-M 2000      | 0.59350 |
| IDH-M 1991      | 0.63994 |

Fonte: Resultado da Pesquisa

Pelo Quadro 2, nota-se que existe uma correlação relevante com todos os índices sociais escolhidos, o que confirma uma relação relevante entre desenvolvimento econômico e social e desenvolvimento financeiro para os municípios do Espírito Santo.

Em resumo, a análise de resultados indicou que algumas regiões do Estado apresentaram dinamismo financeiro e outras foram consideradas excluídas financeiramente. Os principais resultados podem ser elencados a seguir:

A Análise Fatorial (AF) permitiu obter um panorama da configuração financeira do Espírito Santo no espaço. Constatou-se que esta configuração não é homogênea, uma vez que o sistema financeiro é bastante fragmentado em termos de sofisticação financeira, concessão de créditos e empréstimos e número de agências, corroborando que os bancos adotam estratégias diferenciadas no território.

O município de Vitória, por possuir densidade populacional, agências bancárias, diversificação financeira, menor preferência por liquidez do público e, além disso, melhores indicadores sociais, é considerado

“  
*Os pós-keynesianos incorporam elementos da teoria de Keynes como a não neutralidade da moeda e a preferência por liquidez, buscando entender a capacidade dos bancos de criar e ofertar moeda.*  
”

o pólo financeiro e econômico do Estado (o de mais alto Potencial de Desenvolvimento Financeiro), com capacidade de ofertar maior volume de crédito para o público.

Outras regiões seriam beneficiadas pelo dinamismo verificado em Vitória, como Vila Velha e Serra, que por sua vez, apresentaram resultados significativos pelo emprego da metodologia da AF. Já Cariacica, mesmo localizando-se próxima à capital, apresentou resultado intermediário.

O município de Linhares se destacou dentre os demais da região norte do Espírito Santo, e Cachoeiro de Itapemirim, ao sul. Desse modo, ambos os municípios foram classificados por possuírem potenciais altos de desenvolvimento financeiro.

Apesar do município de Anchieta se configurar entre os maiores PIB do Estado, este apresentou um potencial financeiro baixo. A baixa quantidade de agências bancárias, pouca movimentação financeira e a baixa renda apropriada no município podem explicar o cálculo encontrado.

Como foi constatado no mapa, grande parte dos municípios que apresentaram potenciais baixos e muito baixos estão localizados na parte oeste do Estado, ao contrário

daqueles situados na faixa litorânea, que, por sua vez, foram classificados em grande parte como sendo de potencial de desenvolvimento financeiro muito alto, alto e médio.

Especificamente na Região Noroeste do Espírito Santo, diversas localidades apresentaram baixos potenciais. Dos 17 municípios localizados nesta região, 11 apresentaram potenciais muito baixos, 4 médios e 2 baixos.

## 5 conclusões

O objetivo deste trabalho foi analisar a configuração financeira do Espírito Santo, identificando os municípios do Estado que apresentam um sistema financeiro desenvolvido e disposto a ofertar maiores quantidades de crédito, dadas as suas características econômicas reais. Para tanto, utilizou-se a técnica de Análise Fatorial, sendo que por meio desta foi possível extrair um índice que captasse a dinâmica financeira de cada município capixaba. Tal índice foi intitulado Potencial de Desenvolvimento Financeiro (PDF).

Na seção 2 do trabalho, a discussão teórica foi baseada na teoria pós-keynesiana e no foco da mesma na relação entre crescimento econômico e sistema financeiro. Os pós-keynesianos incorporam elementos da teoria de Keynes como a não neutralidade da moeda e a preferência por liquidez, buscando entender a capacidade dos bancos de criar e ofertar moeda. As desigualdades regionais surgiram pelas estratégias bancárias diferenciadas no território, dada a relação centro-periferia.

Conforme visto na seção 3, pela análise preliminar de indicadores e variáveis, constatou-se a tendência de aumento das disparidades regionais no Espírito Santo ao longo dos anos. A riqueza gerada no Estado é concentrada fundamentalmente em Vitória e seu entorno, em conjunto com alguns poucos municípios litorâneos, com aumento crescente de suas participações. Além disso, grande parte dos fluxos financeiros

“ Os melhores índices de PDF foram encontrados, além de Vitória, nos principais municípios do entorno da capital (Vila Velha, Serra e Cariacica) e em grandes municípios do interior, como Cachoeiro de Itapemirim, Linhares e Colatina. Isso de certa forma já era esperado. ”

estão localizados nessas regiões, como visto.

Na seção 4, de forma pioneira para o Espírito Santo, empregou-se a técnica da Análise Fatorial na aplicação empírica, sendo possível conhecer a configuração financeira de cada município do Estado, a partir das variáveis utilizadas para esta técnica. Assim, constatou-se que os bancos adotam comportamentos diferenciados na economia capixaba (relativos a empréstimos, financiamentos, depósitos, etc.) dadas as características de centralidade definidas neste trabalho (renda, estabelecimentos, emprego), sendo que tais comportamentos foram explicativos para o que se verifica de forma crescente na economia capixaba, as disparidades regionais.

Os melhores índices de PDF foram encontrados, além de Vitória, nos principais municípios do entorno da capital (Vila Velha, Serra e Cariacica) e em grandes municípios do interior, como Cachoeiro de Itapemirim, Linhares e Colatina. Isso de certa forma já era esperado. No entanto, do total de 78 municípios, 58 foram classificados como sendo de potencial de desenvolvimento finan-

ceiro baixo e muito baixo, podendo ser considerados municípios periféricos e excluídos financeiramente, não atendendo às demandas de crédito e financiamento local.

Portanto, foi possível mapear os municípios no que se refere à situação real quanto ao fornecimento de créditos e serviços financeiros, destacando-se as regiões que são desprovidas destas características, cabendo às instituições governamentais atentarem para esta situação, com a implementação de políticas regionais mais ativas. Autores como Amado (1998), por exemplo, propõem a criação de um sistema bancário regional constituído de bancos públicos, de preferência que sejam geridos nas próprias regiões periféricas, com o objetivo de amenizar as bases voláteis de informação, facilitando a concessão de créditos para as empresas locais.

No Espírito Santo existem 3 bancos públicos que formariam um “tripé” na concessão de créditos, e, portanto, serviriam como instrumento para promover o desenvolvimento das regiões mais pobres do Estado: o Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES), o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES) e o Banco do Nordeste (BNB). A seguir, será relatada uma breve descrição de cada banco atuante no Estado.

O BANESTES é uma instituição financeira pública estadual, com atividades voltadas às operações de crédito às pessoas físicas, bem como às pequenas, médias e grandes empresas. De forma a complementar sua carteira de crédito, o banco atua também no mercado de câmbio, oferecendo produtos voltados, principalmente, ao financiamento de importações e exportações.

Como forma de promover o desenvolvimento regional, o BNB atua no Espírito Santo em um total de 28 municípios, localizados ao norte do Estado, na região acima do rio Doce. Já o BANDES, com forte atuação no microcrédito, no crédito para a micro e pequena empresa e no crédito rural,

financia a implantação, ampliação, formalização e a modernização de empresas e empreendedores dos vários setores da economia. Pode-se sugerir que o mesmo possua um papel mais ativo na concessão de créditos para grande parte da região oeste, onde o BNB não possui atuação.

Portanto, os bancos BANESTES, BNB e BANDES, a partir de uma atuação mais integrada, seriam os principais agentes para estender o crédito às regiões mais pobres do Espírito Santo. Assim, as regiões que estão fadadas ao subdesenvolvimento, como por exemplo, aquelas sediadas ao oeste do Estado, poderiam gozar de maiores benefícios e facilidades na concessão de créditos e financiamentos para serem empregados na economia local, o que aumentaria as possibilidades futuras de geração de um fluxo contínuo e duradouro de renda nestas regiões.

## Referências

AMADO, A. M.; A questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: Uma interpretação pós keynesiana, **Estudos Econômicos**, v. 27, n. 3, p.417-40, set./dez, 1997.

AMADO, A. M. Moeda, Financiamento, Sistema Financeiro e Trajetórias de Desenvolvimento Regional Desigual. **Revista de Economia Política**, v. 18, n. 1, jan./mar. 1998.

ANDRADE, T. A. Métodos estatísticos e econométricos aplicados à análise regional. In: HADDAD, Paulo Roberto (Org.) **Economia regional: teorias e métodos de análise**. Fortaleza: BNB/ETENE, 1989, p. 427-507. (cap. 9).

BARRA, C.; CROCCO, M.A. **Moeda e Espaço no Brasil: Uma análise pós Keynesiana**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2002. (Texto para a discussão nº 181).

CAÇADOR, S. B.; GRASSI, R. A. A evolução recente da economia do Espírito Santo: um estado desenvolvido e peri-

- férico? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009. Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu, 2009.
- CAVALCANTE, A. T. M. ; CROCCO, M. ; JAYME JR, F. G. Preferência pela liquidez, sistema bancário e disponibilidade de crédito regional. In: Marco Aurélio Crocco; Frederico Gonzaga Jayme Junior. (Org.). **Moeda e Território: uma interpretação da dinâmica regional brasileira**. Belo Horizonte, Autêntica, 2006.
- CHICK, V.; DOW, S.C. A Post-Keynesian Perspective on the Relation Between Banking and Regional Development. In Arestis, P. (Ed.) **Post Keynesian Monetary Economics**. Aldershot, Elgar, 1988.
- CROCCO, M. A.; BARRA, C.; CAVALCANTE, A.; VAL, V.C. Desenvolvimento econômico, preferência por liquidez e acesso bancário: Um estudo de caso para as mesorregiões de Minas Gerais. **Análise Econômica**, Ano 21, n. 40, 2003.
- CROCCO, M. A. et al. The Behavior of Liquidity Preference of Banks and Public and Regional Development: The Case of Brazil, **Journal of Post Keynesian Economics**. v. 28, n. 2, p 217-40. Winter 2005-2006.
- CROCCO, M. A. Centralidade e Hierarquia do Sistema Financeiro. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2011. (Texto para a discussão nº 444)
- DOW, S.C. The Treatment of Money in Regional Economics. In: DOW, S.C. (Ed.), **Money and Economic Process**. Aldershot: Elgar, 1987.
- \_\_\_\_\_. Uncertainty and monetary policy. **Oxford Economic Papers**, 56 (2004), 539-561. 1999.
- ESTBAN. **Estatística Bancária por Município Mensal**. Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/fis/cosif/estban.asp>>. Acesso em: fev. 2012.
- FERREIRA NETO, A. B.; PEROBELLI, F. S. Potencial de Desenvolvimento Cultural das Microrregiões de Minas Gerais: uma análise espacial. In: SEMINÁRIOS SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 14., 2010. Diamantina. **Anais...** Diamantina, 2010.
- FIGUEIREDO, A. T. L. **O Papel da Moeda nas Teorias do Desenvolvimento Desigual: Uma Abordagem Pós-Keynesiana**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2006. (Texto para discussão nº 293).
- GUISSO, L.; SAPIENZA, P.; ZINGALES, L. Does local financial development matter? **National Bureau of Economic Research Working Paper**, 8922, 2002.
- HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATAHM, R. L.; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Nacionais**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/servidor\\_arquivos\\_est/](http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/)>. Acesso em: jul. 2011.
- INSTITUTO JONES SANTOS NEVES. **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. Vitória, ES, 2010. 464 p.
- LEVINE, R.; LOAYZA, N.; BECK, T. Financial intermediation and growth: Causality and causes. **Journal of Monetary Economics**, v. 46, p. 31-77, 2000.
- LEVINE, R.; ZERVOS, S. Stock markets, Banks, and Economic Growth. **The American Economic Review**, v. 88, n. 3, p. 537-558, 1998
- MELO, A. O., PARRÉ, J. L. Determinantes do desenvolvimento rural dos municípios da região sudeste paranaense. **Revista Faz Ciência**, v. 8, n. 1, p. 11-34, 2006.
- MOLLO, M. L. R. Ortodoxia e Heterodoxia Monetárias: a Questão da Neutralidade da Moeda. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3(95), jul./set. 2004.
- MOTA, F.C de M. **Integração e dinâmica regional: o caso capixaba (1960-2000)**. 161 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2002.
- MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965.
- NOGUEIRA, M.; FIGUEIREDO, A. T. L.; CROCCO, M. **Gestão de Ativo Bancário Diferenciada no Território: Um Estudo para os Estados Brasileiros**. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2009. (Texto para Discussão nº 344)
- OREIRO, J. L.; CARVALHO, L. D. Moeda Endógena e Progresso Tecnológico Induzido num Modelo Macrodinâmico Pós-Keynesiano. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 29-51, abr. 2008.
- PEREIRA, J.C.R. **Análise de Dados Qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: USP, 1999.
- RAIS. **RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. Estabelecimentos**. Disponível em: <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>. Acesso em: ago. 2011
- REZENDE, M. L., FERNADES, L. P. de C., SILVA, A. M. R. e. A utilização da análise fatorial para determinar o potencial de crescimento econômico em uma região do sudeste do Brasil. **Revista Economia e Desenvolvimento**, n. 19, p. 92-109, 2007.
- STUDART, R. O Sistema Financeiro e o Financiamento do Crescimento: Uma alternativa pós keynesiana à visão convencional. **Revista de Economia Política**, v. 13, n.1, jan./mar. 1993.
- VILLASCHI FILHO, A. Alguns elementos dinâmicos do sistema capixaba de inovação. In: LASTRES, H.M.M., CASSIOLATO, J.E. (Org.). **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no MERCOSUL**. Brasília: IBICT, 1999. p. 199-244.

## ANEXO

### Descrição das variáveis utilizadas na Análise Fatorial

| Variáveis     | Descrição   | Ano   |
|---------------|---|-------|
| D_VISTA       | Quantidade de depósitos a vista no município em relação ao total do ES              | 2008  |
| D_PRAZO       | Quantidade de depósitos a prazo no município em relação ao total do ES              | 2008  |
| POUP          | Poupança do município em relação ao total do ES                                     | 2008  |
| F_AGROP_ATIVO | Financiamentos destinados à agropecuária em relação ao ativo bancário do município  | 2008  |
| F_ATIVO       | Financiamentos do município em relação ao ativo bancário do município               | 2008  |
| O_CRÉD_ATIVO  | Outros créditos em relação ao ativo bancário do município                           | 2008  |
| F_IMOB_ATIVO  | Financiamentos imobiliários em relação ao ativo bancário do município               | 2008  |
| AGÊN_PC       | Quantidade de agências bancárias** <i>per capita</i>                                | 2008  |
| RENDA         | Salário médio do trabalhador no município   | 2000* |
| ESTAB_IND     | Quantidade de estabelecimentos industriais em relação ao total do ES                | 2008  |
| ESTAB_AGROP   | Quantidade de estabelecimentos agropecuários do município em relação ao total do ES | 2008  |
| TIPOS_IFs     | Quantidade de estabelecimentos de instituições financeiras do município             | 2008  |
| EMP           | Quantidade de emprego formal do município em relação ao total do ES                 | 2008  |
| ATIVO_PIB     | Ativo bancário do município dividido pelo PIB do ES                                 | 2008  |
| RES_ATIVO     | Contas de Resultado em relação ao Ativo bancário do município                       | 2008  |
| PLP           | Preferência por Liquidez do Público do município                                    | 2008  |

Fonte: Elaboração Própria

\* OBS.: Foi utilizado o ano de 2000 para a variável salário médio por trabalhador. Com o intuito de diminuir a defasagem temporal em relação às demais variáveis empregadas no modelo, a variável RENDA foi interpolada através da taxa de crescimento do PIB no período 2000-2008.

\*\* Bancos múltiplos e bancos comerciais.

# A APLICABILIDADE DO CONCEITO DE CLUSTERS PARA A GOVERNANÇA DO TURISMO EM SALVADOR – UM ESTUDO SOBRE A PERSPECTIVA DOS RESIDENTES<sup>1</sup>

CAROLINA DE ANDRADE SPINOLA<sup>2</sup>  
FERNANDA MENESES DE MIRANDA CASTRO<sup>3</sup>  
JORGE ANTONIO SANTOS SILVA<sup>4</sup>

## Resumo

A proposta deste artigo é analisar a aplicabilidade do conceito de cluster turístico como uma alternativa de modelo de governança para a atividade do turismo na cidade do Salvador, sob a ótica da participação comunitária. A pesquisa de campo que serviu de subsídio para o trabalho dividiu a Cidade em seis regiões turísticas, agrupadas por critérios de proximidade e identidade, tendo ouvido os seus moradores a respeito de questões relacionadas com o seu nível de envolvimento e de participação na realidade que os cerca, assim como sua percepção sobre o potencial turístico de sua região e o desempenho do atual modelo de gestão. Concluiu-se que a comunidade não percebe o seu entorno como um possível *lôcus* para a atividade turística avalia muito mal a gestão da atividade e não possui, no curto prazo, condições de mobilização para qualquer proposta de modelo de governança que implique na participação da sociedade civil.

**Palavras-chave:** *clusters* turísticos, capital social, modelos de governança, Salvador.

## Abstract

The purpose of this paper is to analyze the applicability of the concept of tourism cluster as an alternative governance model for tourism activity in the city of Salvador, from the perspective of community participation. The research divided the city into six tourist regions, grouped by the criteria of proximity and identity, having heard their residents on issues related to their level of involvement and participation in the community life as well as their perception of the tourism potential of the region and its current performance management model. It was concluded that the community does not perceive his surroundings as a possible locus for tourist activity, evaluates badly the present governance model and doesn't have, in the short term, con-

ditions for mobilizing any proposed governance model that involves the participation of civil society.

**Keywords:** tourism clusters, social capital, governance models, Salvador

JEL: I38

## Introdução

A organização do turismo no Brasil tem sido objeto de diversos estudos e pesquisas. Levando-se em consideração o histórico da gestão pública do turismo no País, que apenas com a criação do Ministério do Turismo e do Plano Nacional de Turismo (PNT) em 2003 passou a oferecer propostas de planejamento em longo prazo e com a participação de diversos *stakeholders*, pode-se afirmar que o desenvolvimento ordenado da

<sup>1</sup> Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (FAPESB) que financiou esta pesquisa.

<sup>2</sup> Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia e Doutorado em Geografia pela Universidade de Barcelona. E-mail: <cas.spinola@gmail.com>

<sup>3</sup> Mestrado em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz e aluna de doutorado em Desenvolvimento Urbano e Regional pela UNIFACS. E-mail: <ferdicastro@hotmail.com>

<sup>4</sup> Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia e Doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo. E-mail: <jantss@globo.com>

atividade no Brasil ainda é incipiente principalmente em função da contradição entre o discurso, expresso nas políticas públicas, e a prática.

Nesse sentido, os aglomerados produtivos<sup>5</sup> e, mais destacadamente, os *clusters*, tem sido uma das principais ferramentas para a efetivação deste planejamento. A abordagem de aglomerados produtivos no turismo envolve a discussão sobre modelos de governança territorial, contrapondo alternativas de cooperação e horizontalidade aos tradicionais modelos hierárquicos em que a autoridade do Estado se impõe sobre o conjunto da sociedade civil.

Todavia, percebe-se que tais propostas, apesar de contemplarem diversos atores na sua consecução e priorizarem a gestão compartilhada e participativa, não tem se constituído em propostas efetivamente endógenas, ou seja, em sua maioria, não emanam da iniciativa dos agentes participantes. Por outro lado, também o nível de participação das comunidades envolvidas é considerado baixo, o que contribui para o fracasso de muitas iniciativas.

Uma análise dos *clusters* turísticos bem sucedidos aponta para a necessidade da existência de uma comunidade coesa e participativa, pautada por laços de confiança. Para Fukuyama (1995) a confiança é a virtude social que fundamenta todo processo de desenvolvimento econômico.

Parte-se do pressuposto de que a questão da participação ativa dos diversos agentes da atividade turística depende da existência, naquela comunidade, de um estoque prévio de capital social, o que não se verifica em pequenas localidades, notadamente quando se situam em regiões menos desenvolvidas. No caso do presente estudo, procura-se avaliar em que grau o estoque de capital social existente na cidade do Salvador pode contribuir para a implantação de um modelo de governança participativo baseado no modelo de *clusters*.

Nos últimos dez anos o turismo em Salvador tem experimentado

“ *A transição do modelo de planejamento e gestão do turismo da Bahia e de Salvador, que vem ocorrendo desde meados da década passada, tem se caracterizado por uma não muito clara escolha...* ”

um aparente declínio<sup>6</sup> em seu dinamismo, acarretando perda de competitividade da capital baiana como destino turístico. A transição do modelo de planejamento e gestão do turismo da Bahia e de Salvador, que vem ocorrendo desde meados da década passada, tem se caracterizado por uma não muito clara escolha de objetivos, por um direcionamento disperso e ações pontuais e fragmentadas. A partir de 2002 iniciou-se a experiência de um modelo compar-

tilhado de planejamento e gestão do turismo entre o poder público e a iniciativa privada, com a instalação do *Cluster* de Entretenimento, Cultura e Turismo, o qual não deslanchou não “startando” o arranco do desenvolvimento turístico da Bahia, a que se propunha, e de Salvador, o seu “carro-chefe”. Atualmente, o *Cluster* deixou de ter funcionalidade, encerrando suas atividades e encontrando-se, praticamente, extinto.

A despeito do fracasso desta iniciativa e acreditando-se que o mesmo se deu em função da existência de uma concepção e operacionalização equivocada<sup>7</sup>, o presente trabalho pretende analisar a aplicabilidade da proposta dos *clusters* na governança do turismo de Salvador, sob outra ótica, avaliando a predisposição da população para participar ativamente em um projeto cooperativo de promoção da atividade.

O artigo esta dividido em quatro seções, além desta Introdução. Na sequência discute-se a aplicabilidade do conceito de cluster ao turismo e a necessidade de envolvimento da comunidade como requisito para o sucesso do modelo; em seguida, apresenta-se o percurso metodológi-

<sup>5</sup> Reconhece-se as diferenças conceituais existentes entre as categorias “cluster” e “Arranjo Produtivo Local” na literatura sobre aglomerações produtivas no Brasil. Todavia, como no caso de Salvador e dos demais destinos pesquisados no estudo que originou este artigo referirem-se ao conceito de cluster, será essa a categoria analisada neste artigo. Para maiores considerações sobre as referidas diferenças consultar VALE, Gláucia. Aglomerações Produtivas: tipologias de análises e repercussões nos estudos organizacionais. O&S – Organização e Sociedade, Salvador, v.14, n.43, p. 159-175, out/dez.2007.

<sup>6</sup> Diz-se aparente pois não é possível comprovar essa análise com as estatísticas oficiais disponíveis. Todavia, esta percepção é corroborada pelos representantes do trade, entrevistados nesta pesquisa, e pelas estatísticas de fluxo no âmbito nacional, que apontam o crescimento de destinos nordestinos como Fortaleza em detrimento à posição antes ocupada por Salvador.

<sup>7</sup> É possível se indicar uma série de razões para o sucesso dessa iniciativa ter ficado em estado latente e não ter se concretizado como planejado, a principal delas foi a falta de um foco no seu planejamento e nas suas ações, aliado à não existência de um eficaz sistema de governança, estruturado entre os agentes que integraram a configuração do Cluster. Outra importante razão para o retardo, estagnação e insucesso do processo foi a amplitude originalmente imputada ao Cluster. Em outras regiões do Brasil nas quais as iniciativas de cluster de turismo deram certo, com a estruturação de sistemas de governança eficazes propiciando modelagem de políticas públicas e políticas turísticas de clusterização, a amplitude ou o superdimensionamento de estruturas e processos não se fez presente. Pelo contrário, para que tais iniciativas tivessem sucesso foi fator indispensável uma redução, em escala e escopo, do recorte das estruturas e processos envolvidos.



“  
Essa abordagem,  
inicialmente  
aplicada na indústria  
chegou tardiamente  
ao campo de  
análise do turismo,  
com suas primeiras  
referências datando  
da primeira década  
deste século  
estando, portanto  
ainda em fase de  
adaptação.”

co e os dados empíricos resultantes da pesquisa realizada com os residentes de Salvador e, por fim, tecem-se algumas considerações sobre as possibilidades de adoção do referido modelo, tendo em vista a variável de estudo considerada.

### 1. A aplicabilidade do conceito de *clusters* ao turismo: requisitos necessários e o envolvimento da comunidade

O conceito de *cluster* reflete um conjunto de mudanças no cenário global que passaram a ficar mais evidentes a partir da década de 1980, quando o território, o aprendizado interativo e a promoção de soluções coletivas para as empresas passaram a ser mais valorizados enquanto opções de competitividade, sob uma perspectiva microeconômica, e de desenvolvimento, quando se transpõe a questão para o âmbito dos territórios. Essa abordagem, inicialmente aplicada na indústria chegou tardiamente ao campo de análise do turismo, com suas primeiras referências datando da primeira década deste século estando, portanto ainda em fase de adaptação.

Porter (1999, p.78) define *cluster* como “uma concentração geográfica de empresas interconectadas e instituições de um mesmo segmento entre si, incluindo desenvolvedores de tecnologias específicas para o segmento, associações de comércio, governo local e universidades”.

A aplicação da metodologia dos *clusters* ao “setor” turístico deve ser feita, de acordo com Rodríguez Dominguez (2001), de forma cautelosa, isto devido à heterogeneidade que caracteriza as empresas que conformam os destinos turísticos, as motivações dos clientes (turistas), os recursos naturais explorados pelo turismo, etc. “[...] trabalhar com âmbitos territoriais dispersos [excessivamente amplos] e pouco homogêneos [...] dificulta a identificação de diagnósticos precisos do “setor” turístico [...] [grifo nosso], (RODRIGUEZ DOMINGUEZ, 2001, p. 307). Acrescenta-se a esse rol de especificidades, a extrema dependência que a atividade turística tem do entorno socioeconômico e cultural em que está inserido, fato que não ocorre com os setores industriais tradicionalmente objetos dessa metodologia. (SILVA; SPINOLA, 2012).

Outro elemento que deve ser considerado é o da distribuição espacial da atividade turística. No caso deste artigo, analisa-se a possibilidade de formação de *clusters* em um espaço urbano. Berg, Braun e Winden (apud SILVA; SPINOLA, 2002) informam que são escassos os estudos empíricos e comparativos de *clusters* em regiões urbanas, lacuna que eles se propõem a preencher partindo da idéia de que os *clusters* estão imersos nas estruturas espaciais e econômicas, culturais e político-administrativas das regiões urbanas, ideia que se aplica plenamente aos *clusters* relacionados à atividade do turismo e, no caso particular deste estudo, à sua inserção em Salvador. No marco analítico do seu estudo, Berg, Braun e Winden assumem a influência da inter-relação dos seguintes elementos no crescimento de um *cluster*: a)

condições específicas do *cluster*; b) capacidade organizativa do *cluster* e c) condições espaciais e econômicas.

Nas **condições específicas do *cluster***, um primeiro aspecto a considerar, segundo os autores, é o tamanho e o nível de desenvolvimento inicial do *cluster*. Em segundo lugar a presença de um ou mais “motores” em uma região – grandes multinacionais ou outro tipo de atores é um determinante do funcionamento do *cluster*. Um terceiro aspecto, decisivo no rendimento de um *cluster*, diz respeito ao grau de interação estratégica, implicando relações duradouras entre as organizações. Um último elemento, que determina a evolução do *cluster*, é o nível de criação de novas empresas, pois elas são dinâmicas e inovadoras, e geram empregos (SILVA; SPINOLA, 2012).

Já com referência ao **grau de capacidade de organização** que há no *cluster*, esta pode ser definida como a habilidade da região urbana para obter o apoio de todos os participantes implicados no crescimento do *cluster*, no sentido de criar condições para o seu desenvolvimento sustentado, aspecto que, face à tipologia multifacetada da conformação organizacional do turismo, assume elevado nível de relevância. O estabelecimento e a consolidação de vínculos sociais e institucionais que incentivem a cooperação entre os agentes do *cluster* conformará, em última instância, o grau de capacidade organizativa do *cluster*, o que remete ao conceito de governança, trabalhado neste artigo, como uma derivação do conceito de governo, entendido como agente exclusivo e como principal resultado de um processo de decisões tipo *top-down*. A noção de governança se refere à necessidade dos governos cederem lugar a outros agentes nos processos de tomada de decisões e a necessidade de que todos os níveis e áreas de governos estejam envolvidos nesses processos. Tudo isso tem como resultado uma articulação horizontal (entre diversos agentes e áreas de governo) e vertical (entre

diferentes níveis) [...]. (BARROSO GONZÁLEZ; FLORES RUIZ, 2010).

Dentro das **condições espaciais e econômicas** os autores destacam as condições de demanda, a acessibilidade interna e externa da região urbana, a qualidade de vida da área urbana como um fator de localização da maior relevância, acrescentando um elemento que também integra o contexto espacial e econômico e, ao mesmo tempo, atua como uma variável institucional, o qual eles denominam de *cultware*, que tem a ver com a atitude das pessoas e das empresas diante da inovação e da disponibilidade para a colaboração, que envolve o conceito de capital social (SILVA; SPINOLA, 2012).

O foco deste artigo recai sobre os dois últimos grupos de condições no que se refere aos vínculos sociais, níveis de cooperação, coesão e confiança mútua que eventualmente são nutridos pelos residentes da cidade e que servem como um amálgama garantidor de um sistema de governança participativo. Para Fukuyama (1995) esses vínculos sociais se constituem na força criadora do capital social e da prosperidade (SILVA; SPINOLA, 2012).

Para Sen (1999 *apud* PERES, 2000, p.1), “capital social corresponde ao tecido social, ou à cola invisível que mantém a coesão das sociedades, e está baseado na confiança entre pessoas e na rede de relacionamentos entre elas e os grupos sociais que formam as comunidades”. Para este mesmo autor “a honestidade do povo, especialmente dos líderes políticos, empresariais e profissionais [...] a autoestima elevada e a motivação coletiva para os projetos nacionais têm um papel tão importante (para o desenvolvimento) quanto os investimentos financeiros” (BUARQUE, 2002, p.1). Neste sentido, o capital social é considerado como importante base facilitadora do processo de desenvolvimento econômico.

Para tentar se aproximar das duas dimensões estudadas (Capacidade de Organização e Condições Espa-

“ *Por fim, aborda-se o aspecto territorial de um modelo de cluster, analisando a percepção dos entrevistados quanto à existência de uma identidade comum entre o seu bairro de residência e o entorno próximo, capaz de conformar uma região turística valorável comercialmente.* ”

ciais e Econômicas) estruturou-se a pesquisa em quatro grupos de perguntas principais relacionadas com: a) a participação dos residentes em grupos e redes. Neste sentido, considera-se que há uma diferença importante entre essas duas categorias conquanto ambas sejam fundamentais para o fortalecimento do capital social de uma comunidade. Entende-se que o grupo consiste em um conjunto de indivíduos ou membros reunidos em função do compartilhamento de características ou objetivos comuns. Já as redes, por sua vez, consistem em associações de grupos ou indivíduos através de uma série de conexões; b) Confiança e Coesão Social. Não existe cooperação sem confiança mútua e o nível de confiança nutrido pelos indivíduos em relação à sua comunidade tem grande relação com o conceito de coesão social. Adotou-se a noção de coesão social trabalhada por Durkheim, segundo a qual ela se constitui nas forças que mantem os homens juntos em sociedade e que lhes permite viver em certo consenso e ordem. Também é o nível de coesão social que confere à determinada comunidade, o sentido de pertencimento, de unidade; c) Participação e Governança.

No quesito participação, buscou-se verificar o nível de engajamento dos residentes em movimentos e causas sociais, ambientais ou políticas que interferiram na vida comunitária. Ainda neste item se procura avaliar a percepção dos residentes a respeito da governança da cidade e, mais especificamente, da atividade turística. Parte-se do pressuposto de que um sistema de governança horizontal é um dos elementos fundamentais para o sucesso de um cluster, definindo-o como “as diversas formas pelas quais indivíduos e organizações (públicas e privadas) gerenciam seus problemas comuns, acomodando interesses conflitantes ou diferenciados e realizando ações cooperativas. Diz respeito não só a instituições e regimes formais de coordenação e autoridade, mas também a sistemas informais” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 12) e d) Territorialização. Por fim, aborda-se o aspecto territorial de um modelo de cluster, analisando a percepção dos entrevistados quanto à existência de uma identidade comum entre o seu bairro de residência e o entorno próximo, capaz de conformar uma região turística valorável comercialmente.

## 2. Procedimentos metodológicos da pesquisa

O estudo que fundamentou este artigo, dividiu a cidade de Salvador em seis microrregiões através da identificação de elementos identitários, de natureza histórica e socio-cultural, que poderiam conferir às áreas selecionadas o caráter de região turística através do que Lozato-Giotart (1990 *apud* Vera Rebollo *et al.*, 2011, p. 85) entende como “uma área de características mais ou menos homogêneas, com certa densidade de visitação turística e, sobretudo, com uma imagem que a caracteriza e identifica [...]. O compartilhamento dessas características homogêneas devem definir uma imagem coletiva e comercialmente valorável”. A distribuição das regiões turísticas delimitadas no âmbito dessa pesquisa encontra-se na figura a seguir:

**Figura 1: Descrição da área de pesquisa**

| REGIÃO  | BAIRROS   |
|---|---|
| 1. PRIMEIRO POVOAMENTO                                | Barra, Ondina, São Lázaro, Cardeal da Silva, Rio Vermelho, Nazaré, Saúde, Tororó, Jardim Baiano, Chame-Chame, Jardim Apipema, Santa Cruz, Vale das Pedrinhas.   |
| 2. SALVADOR COLONIAL E A EXPANSÃO DA CIDADE PLANEJADA | Campo Grande, Canela, Vitória, Barbalho, Macaúbas, Santo Antônio, Água de Meninos, Federação, Garcia, Graça, Centro, Centro Histórico, Politeama, Barris, Vila Laura, Luis Anselmo, Brotas.   |
| 3. RIBEIRA DOS GALEÕES                                | Ribeira, Itapagipe, Calçada, Mares, Roma Baixa do Fiscal, Uruguai, Bonfim, Dendezeiros, Mont Serrat, Pero Vaz.  |
| 4. CAMINHO DA LIBERDADE                               | Curuzu, Liberdade, Bairro Guarani, Japão, Pirajá, Caixa d'água, Lapinha, Soledade, Queimadinho, Retiro, Capelinha de São Caetano, Fazenda Grande, Largo do Tanque, Alto do Peru, Bom Juá, I. A. P. I. , Santa Mônica, Pau Miúdo, Cidade Nova, Cabula, Mata Escura, Marechal Rondon e Campinas de Pirajá.  |
| 5. SUBÚRBIO FERROVIÁRIO                               | Coutos, Itacaranha, Escada, Praia Grande, Lobato, Paripe, São Tomé, Periperi, Plataforma, Boa Vista do Lobato, Alto do Cabrito, Rio Sena, Alto de Santa Terezinha, Ilha Amarela, Calabetão, Fazenda Coutos, Novos Alagados e Nova Constituinte.   |
| 6. ORLA NORTE   | Amaralina, Armação, Costa Azul, Stiep, Boca do Rio, Itapuã, Patamares, Pituaçu, Piatã, Stella Maris, Abaeté, Bairro da Paz, Alto do Coqueirinho, São Cristóvão, Imbuí, Itaigara, Caminho das Arvores, Iguatemi, Itinga, Mussurunga, Nordeste de Amaralina, Tancredo Neves, Sussuarana, São Marcos, Pernambués, Pau da Lima, Arenoso, Engomadeira. |

Fonte: Silva e Spinola (2012)

O universo da pesquisa dos residentes foi constituído pela população dos bairros da cidade inseridos nas regiões delimitadas, tomando como base o IBGE (2001). A amostra de residentes pesquisada foi composta por 415 moradores de Salvador e definida com base em um erro amostral de 5%, calculada pela aplicação da fórmula abaixo (MALHOTRA, 2001; MATTAR, 2005; SAMARA e BARROS, 2006):

$$n_0 = \frac{1}{E_0^2}$$

Onde:  $n_0$  é a primeira aproximação do tamanho da amostra

$E_0$  é o erro amostral tolerável

Uma vez obtida essa aproximação inicial, a correção é feita pela seguinte fórmula:

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0}$$

onde:  $N$  é o número de elementos da população  
 $n$  é o tamanho da amostra desejada

A pesquisa com os residentes foi realizada nos meses de abril e maio de 2010 com os 415 moradores sendo distribuídos conforme demonstrado na Tabela a seguir:<sup>8</sup>

**Tabela 1 - Distribuição da amostra da pesquisa – Salvador**

| REGIÃO          | POPULAÇÃO | AMOSTRA |
|-----------------|-----------|---------|
| <b>Região 1</b> | 137.456   | 25      |
| <b>Região 2</b> | 332.071   | 61      |
| <b>Região 3</b> | 131.302   | 24      |
| <b>Região 4</b> | 478.901   | 88      |
| <b>Região 5</b> | 354.006   | 70      |
| <b>Região 6</b> | 793.995   | 146     |
| <b>TOTAL</b>    | 2.227.731 | 415     |

Fonte: SILVA; SPINOLA (2010) com base no IBGE, 2001.

A aplicação dos questionários foi feita de maneira aleatória, atendendo às quantidades determinadas pelo cálculo da amostra. Os locais de aplicação dos questionários eram escolhidos, também de maneira aleatória, observando-se a Figura 1, em que estão descritos todos os bairros/localidades constantes de cada região, independentemente do seu potencial turístico. Os entrevistadores

<sup>8</sup> As regiões pesquisadas correspondem à regionalização anteriormente descrita e não pretende compreender a totalidade da cidade. A descrição dos bairros que englobam essas regiões encontra-se na Figura 1.

“

*A escolha das locações para as entrevistas levavam em consideração o fluxo de pedestres, a presença de pessoas da própria localidade (praças eram priorizadas) e a segurança dos pesquisadores que eram instruídos a evitar as zonas mais violentas da cidade.*

”

eram distribuídos em diversas áreas de cada região, buscando compreender a sua área central e extremidades. A escolha das locações para as entrevistas levavam em consideração o fluxo de pedestres, a presença de pessoas da própria localidade (praças eram priorizadas) e a segurança dos pesquisadores que eram instruídos a evitar as zonas mais violentas da cidade. Na abordagem aos entrevistados, realizava-se uma primeira pergunta filtro que selecionava apenas respondentes que fossem, efetivamente, moradores de algum bairro da região.

A partir desta distribuição foi possível iniciar a análise dos resultados, apresentada a seguir, em que se buscou verificar a presença das principais condições para a implementação de um *cluster*, sob a perspectiva do capital social.

### 3. Principais resultados

A pesquisa com os residentes utilizou-se da aplicação de questionários estruturados, com questões distribuídas nas seguintes categorias:

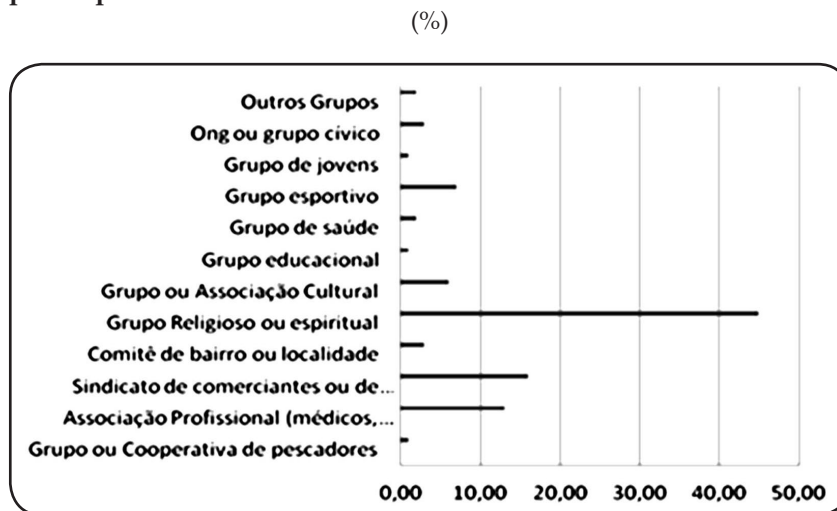
Grupos e Redes; Confiança e Coesão; Participação Comunitária; Relação com o Governo; Governança e Territorialização. Todos os dados apresentados a seguir encontram-se consolidados, para o conjunto da Cidade, mas, estão disponíveis de maneira detalhada, para as regiões turísticas, no relatório da pesquisa. De uma maneira geral, não se percebeu grandes variações entre as respostas das regiões pesquisadas, mas pontuou-se no texto os casos em que alguma diferença foi identificada.

#### 4.1 Grupos e Redes

A pesquisa revelou que a participação dos respondentes em grupos, associações e/ou redes de cooperação é muito baixa em todas as regiões pesquisadas, o que não se constitui um resultado divergente em relação ao comportamento cotidiano da população de Salvador, caracterizado pelo individualismo e pelo imediatismo das ações. Apenas 17,8% dos respondentes afirmaram pertencer ou possuir algum membro do seu domicílio que pertença a alguma organização comunitária.

A forma de associação mais comum, entre aqueles que afirmaram pertencer a um grupo local, são os “Grupos religiosos ou espirituais” com 45% das respostas, o que denota a importância das igrejas na organização comunitária da cidade. Em seguida aparecem os sindicatos (16%) e as associações profissionais (13%), que não se constituem em organizações de adesão voluntária. Apenas 3% dos entrevistados alegaram participar de algum Comitê de Bairro, o mesmo acontecendo com grupos e associações comunitárias voltadas para a saúde (2%) e educação (1%) (Figura 2).

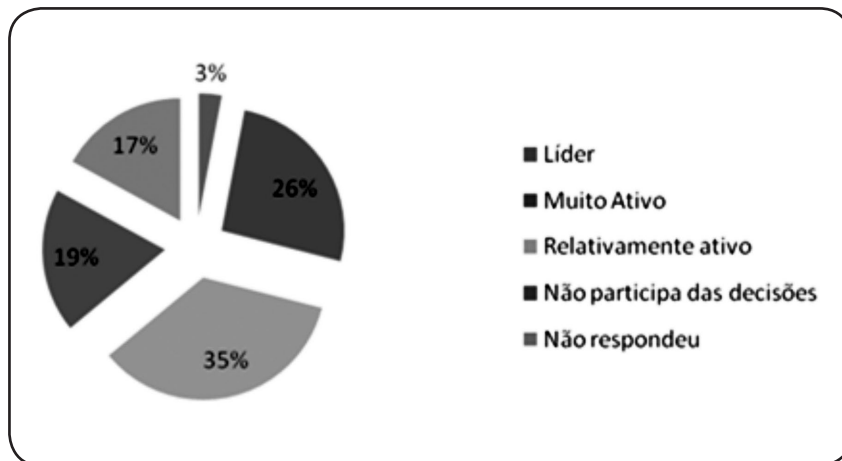
**Figura 2: Distribuição da amostra por grupos comunitários que participa**



Fonte: Silva e Spinola (2012)

Quando indagados sobre a identidade do membro mais ativo do domicílio nos grupos informados, 52,7% afirmaram serem eles próprios, 14,5% os pais e 13% o cônjuge. Todavia, para 30% dos entrevistados essa atuação poderia ser classificada como “ativa” o que novamente demonstra uma grande passividade em relação à luta daqueles moradores entrevistados pelos seus próprios interesses. É importante ressaltar que essa passividade assume uma proporção ainda mais importante ao lembrar que as perguntas não foram dirigidas ao indivíduo, mas ao domicílio, compreendendo não apenas o respondente, entretanto, estendendo-se ao seu grupo familiar (Figura 3).

**Figura 3: Distribuição dos entrevistados que participam de grupos comunitários por tipo de atuação que mantém**



Fonte: Silva e Spinola (2012).

A mesma conclusão é novamente reiterada quando se analisa os resultados das respostas à seguinte pergunta – “Com quanto dinheiro ou bens seu domicílio contribuiu para com este grupo nos últimos 12 meses?” - em que apenas 4,6% souberam especificar ou afirmaram ter contribuído monetariamente. Destaca-se nessa questão o predomínio de respostas evasivas, notadamente quando relacionadas à contribuição para com grupos religiosos, em que os entrevistados frequentemente alegavam “contribuir com o dízimo” sem informar o valor exato. O maior benefício obtido pelos moradores que alegaram participar desses grupos/associações locais são pessoais, como demonstra a Figura 4. A comunidade foi lembrada em apenas 27,3% das respostas.

**Figura 4: Distribuição dos entrevistados que participam de grupos comunitários por percepção de benefícios obtidos desse grupo**



Fonte: Silva e Spinola (2012).

A despeito do aparente predomínio de ações pessoais e interessadas, na motivação da maior parte dos respondentes para participar dos grupos locais, apenas 24% dos entrevistados alegaram obter ou ter obtido algum tipo de

“ A despeito do aparente predomínio de ações pessoais e interessadas, na motivação da maior parte dos respondentes para participar dos grupos locais, apenas 24% dos entrevistados alegaram obter ou ter obtido algum tipo de benefício direto dessa participação, tendo predominado aqueles relacionados ao lazer (32%), educação...

”

benefício direto dessa participação, tendo predominado aqueles relacionados ao lazer (32%), educação (30%) e serviços de saúde (14%). Para 41% dos entrevistados, os grupos de que participam interagem com os demais grupos/organizações de seu bairro e tem suas atividades financiadas pelos próprios membros da comunidade (81%) embora, como visto na questão anterior, individualmente, os respondentes não saibam precisar com o quanto colaboram, também se percebendo uma grande influência dos grupos religiosos nessa questão.

O nível de solidariedade e disposição para colaborar, todavia, pode ser estimado pelas respostas à pergunta “Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, você contribuiria com seu tempo ou dinheiro?” A maioria das pessoas entrevistadas (82%) afirmou que contribuiriam com esses projetos, mesmo não obtendo um benefício pessoal direto. A contribuição voluntária com ser-

viços prestados no tempo livre (56%) supera a contribuição pecuniária (33%). Essa disposição, entretanto, parece pertencer mais ao discurso do que a uma real possibilidade, tendo em vista aqueles respondentes que alegaram preferir fazer doações em dinheiro não saberem especificar os valores com os quais poderiam contribuir (82%), e aqueles que afirmaram poder dedicar algum tempo livre as iniciativas, declararem que o fariam apenas esporadicamente (61%).

As vantagens das redes de cooperação no negócio turismo possibilitam o real estudo da eficiência coletiva e/ou economias externas às empresas (cooperação empresarial, especialização produtiva do trabalho, infraestrutura coletiva, especialização de serviços etc.) e o aumento da capacidade de negociação coletiva com fornecedores de insumos e componentes. Entretanto, pode-se perceber que os residentes de Salvador, no quesito Grupos e Redes ainda estão aquém do que é necessário, talvez por falta de conhecimento ou interesse, ou em função da ausência de iniciativa em participar, como se pode observar no decorrer da pesquisa.

#### 4.2 Confiança e Coesão

Não existe colaboração sem confiança e sem compartilhamento de objetivos, elementos que fundamentam a existência e a dimensão de capital social na comunidade. Por esse motivo, procurou-se identificar de que maneira os moradores entrevistados enxergam os seus vizinhos, a sua comunidade e as instâncias de poder instituído mais próximo.

Um indicador preocupante levantado na pesquisa é o baixo nível de confiança que os entrevistados nutrem por seus vizinhos. Utilizando uma escala de Likert, percebe-se que 60,2% deles não concordam (Discordam totalmente e Discordam) com a afirmação “Pode-se confiar na maioria das pessoas que moram neste (a) bairro/localidade”. O mesmo ocorre com a questão seguinte em que 49,5% concordam com a afirmação “Neste (a) bairro/localidade é preciso estar atento ou alguém pode tirar vantagem de você”. Todavia, o descrédito e a falta de confiança não abalam por completo o sentimento de solidariedade expressado pela concordância de 49,5% dos entrevistados com a seguinte afirmação: “A maioria das pessoas neste (a) bairro/localidade estão dispostas a ajudar caso você precise”.

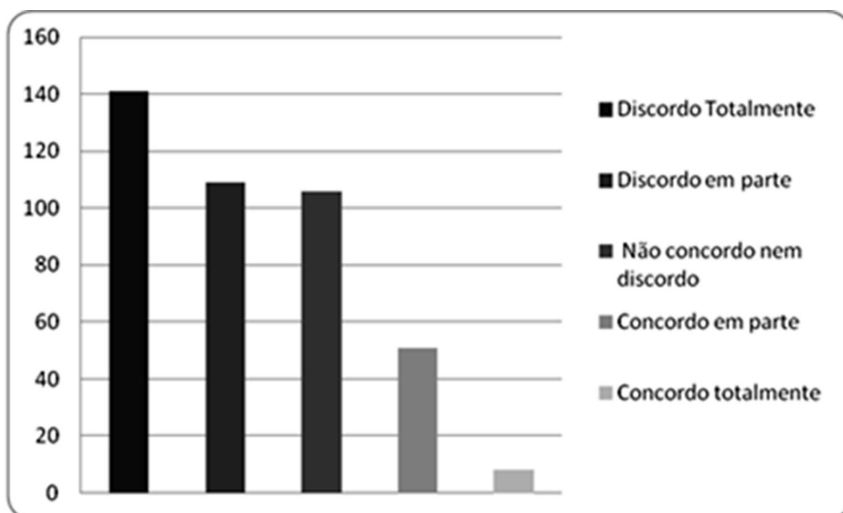
“

*Os resultados obtidos foram desalentadores. Dentre os membros da comunidade, aqueles que apresentam um maior nível de confiabilidade<sup>9</sup>, segundo os entrevistados, são os “professores” (55%), médicos (49%) e comerciantes (33%).*

”

Ainda recorrendo ao método da escolha forçada da escala de Likert, perguntou-se sobre o nível de confiança que os moradores nutrem em relação a alguns agentes representativos da sociedade sendo, alguns deles, fundamentais para um processo de governança participativa. Os resultados obtidos foram desalentadores. Dentre os membros da comunidade, aqueles que apresentam um maior nível de confiabilidade<sup>9</sup>, segundo os entrevistados, são os “professores” (55%), médicos (49%) e comerciantes (33%). Os vizinhos, com 1%, gozam de menos confiança que o “governo local” (5%), o “governo estadual” (7%), as “associações” (14%), os “turistas” (15%) e a polícia (16%). Em relação aos turistas, chama a atenção o fato de pessoas totalmente desconhecidas e que mantêm encontros efêmeros com os residentes entrevistados possuírem maior credibilidade do que aqueles que compartilham, com os respondentes, as mesmas condições de vida, cotidianamente.

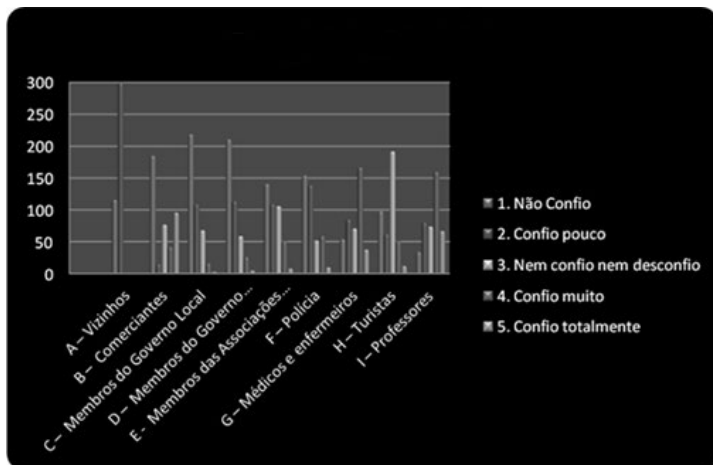
**Figura 5: Distribuição dos entrevistados pelo nível de confiança que mantém em relação aos moradores de sua localidade/bairro**



Fonte: Silva e Spinola (2012).

<sup>9</sup> Considerou-se o somatório das respostas “Confio muito” e “Confio totalmente”

**Figura 6: Distribuição dos entrevistados pelo nível de confiança que nutrem em relação a alguns atores sociais**

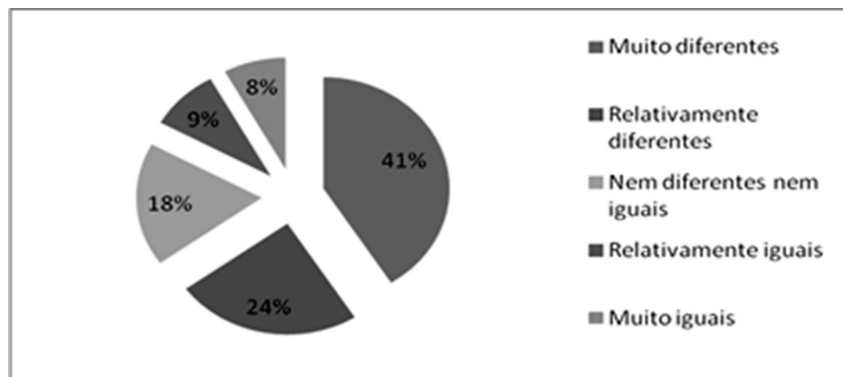


Fonte: Silva e Spinola (2012).

Já no que se refere à coesão, ou ao sentimento de identidade para com a comunidade que convive, as respostas foram divididas, com pouco menos da metade dos entrevistados (49%) se considerando próximos de seus vizinhos, embora uma parcela significativa dos mesmos considerem haver diferenças importantes entre os membros dessa comunidade (44%). Dentre essas diferenças, os aspectos mais marcantes, segundo os entrevistados, são as relacionadas com o perfil socioeconômico (29%), ao convívio ou costumes (17%) e de opiniões (15%). As diferenças religiosas foram lembradas por 13% dos respondentes. Todavia, a percepção dessas diferenças não é algo que incomoda os moradores (72%), denotando a predominância de um ambiente diverso, porém pacífico.

No que tange aos turistas, a percepção da existência de diferenças é mais marcada, com 41% dos entrevistados considerando que essas diferenças são muito grandes e 24% reconhecendo algum tipo de diversidade (Figura 7). Os aspectos socioeconômicos predominam (35%), seguidos do nível educacional (19%) e da divergência de opiniões (15%), embora não se tenha citado em relação a que assuntos. Já os costumes diferentes, que afetam a avaliação do convívio, incomodaram a apenas 8% da amostra.

**Figura 7: Distribuição dos entrevistados pelo nível de diferenças que percebe entre os membros da comunidade e os turistas**



Fonte: Silva e Spinola (2012).

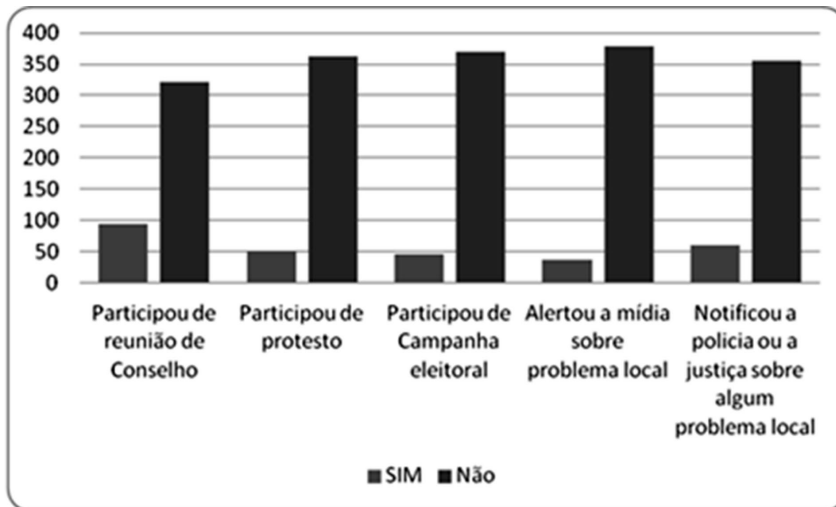
“ Da mesma forma que se verificou em relação aos residentes, também essas diferenças não se constituem em uma fonte potencial de problemas para a interação entre os turistas e a comunidade dos bairros pesquisados, para 83% dos entrevistados. ”

Da mesma forma que se verificou em relação aos residentes, também essas diferenças não se constituem em uma fonte potencial de problemas para a interação entre os turistas e a comunidade dos bairros pesquisados, para 83% dos entrevistados. Mais uma vez os resultados da pesquisa indicaram a ausência de elementos essenciais à formação de um *cluster* turístico, pois não foi identificado grau suficiente de confiança e coesão. A seguir serão apresentados os resultados em relação à participação comunitária.

### 4.3 Participação Comunitária e Governança

A participação comunitária mostrou-se muito baixa. Quando perguntados se “nos últimos 12 meses, quantas vezes as pessoas neste bairro se reuniram para reivindicar algum benefício para a comunidade?”, a maioria dos residentes (76%) respondeu “Nunca/Nenhuma vez”. Dentre os que alegaram ter participado de alguma mobilização comunitária, o comparecimento a reuniões de conselhos comunitários foi a opção lembrada por 22,6% dos respondentes.

**Figura 8: Distribuição da amostra pela natureza da participação comunitária nos últimos 12 meses**



Fonte: Silva e Spinola (2012)

O descrédito em relação ao governo e suas ações pode ser percebido pelas respostas obtidas. Quando perguntados “*Até que ponto o governo local e os líderes locais levam em consideração as preocupações manifestadas por você e por outras pessoas como você quando toma decisões?*”, 65% dos moradores entrevistados afirmaram que o governo “*não leva em consideração*” suas opiniões. Ao descrédito se soma uma percepção de inatividade por parte da administração pública que, para 88% dos entrevistados não realiza nenhuma ação voltada para o estímulo do comércio e da economia do bairro, nem para o incentivo ao turismo (87%). Dentre os 13% que alegaram perceber alguma ação de estímulo ao turismo, 77% alegaram perceber poucas ações e ninguém afirmou perceber muitas ações.

O sistema de governança do turismo na Bahia também não é muito visível para os residentes que, em sua grande maioria, nunca ouviram falar no *Cluster* do Entretenimento, Cultura e Turismo da Bahia (94%). Dentre os que alegaram já ter consciência de sua existência, ninguém soube explicar a sua função ou composição. O conhecimento de ações relacionadas com a governança do turismo é baixo

mesmo quando os entrevistados são apresentados a uma lista de órgãos e associações que, direta ou indiretamente, interferem nas políticas públicas para o “setor”. Solicitou-se que os entrevistados atribuíssem um conceito (nulo, baixo, médio e alto) para designar a atuação de cada um desses órgãos. Posteriormente, atribuiu-se uma pontuação para cada conceito (variando de 0 a 3) e então se calculou uma média ponderada das avaliações. A maior parte dos votos dirigiu-se às opções “nulo” e “baixo” (80,1%) o que tornou a média ponderada obtida por cada órgão muito baixa. Apenas a Secretaria de Turismo, do estado da Bahia, ultrapassou o conceito 1, com a Secretaria da Cultura, do estado da Bahia, a Empresa de Turismo da Bahia S.A. – Bahiaturisa (Órgão Oficial de Turismo do Estado da Bahia), a Prefeitura de Salvador e o Comércio local se aproximando de 1. Chama-se atenção para a avaliação em torno de 0,7 da Salvador Turismo S.A (Órgão municipal de Turismo).

#### 4.4 Territorialização

De acordo com a pesquisa, a grande maioria dos entrevistados considera que os bairros vizinhos

“

*Na maioria dos casos, essa resposta foi positiva para mais de um bairro, o que também constata a percepção, por parte dos moradores, da existência de grupos de localidades que compartilham uma mesma identidade, formando regiões com características próprias.*

”

possuem algum tipo de similaridade com o seu sendo, portanto, portadores de uma identidade que os une. Na maioria dos casos, essa resposta foi positiva para mais de um bairro, o que também constata a percepção, por parte dos moradores, da existência de grupos de localidades que compartilham uma mesma identidade, formando regiões com características próprias.

Observa-se em especial a região 6 (Orla Norte) onde 100% dos respondentes consideraram algum bairro vizinho como tendo aspectos comuns ao seu, provavelmente em função das características litorâneas dos bairros pertencentes a essa região (Amaralina, Pituba, Costa Azul, Patamares, Pituaçu, Piatã, Itapoã, Stella Maris), e seus atrativos de lazer e entretenimento. Por outro lado, no outro extremo, encontram-se os moradores da região 4 (Caminhos da Liberdade) em que 40% dos moradores consideraram seu bairro diferente do entorno ou único. Contribuiu para esse resultado o fato dos bairros da Liberdade e Cabula que se encontram nessa



região, serem muito extensos e populosos o que conforma uma natureza de bairro-cidade, e terem fronteiras muito pouco delimitadas com seus vizinhos que, muitas vezes, são tidos como áreas integrantes e não como bairros separados.

No que se refere à percepção da sua localidade ou bairro como atrativo turístico as opiniões diferem bastante de região a região. Considerando a totalidade, 49,6% dos entrevistados não o veem como atrativo, enquanto 37,1% indicaram que sim. As respostas para esta pergunta tem certa lógica no que se refere aos resultados obtidos junto aos moradores das regiões 1, 3, 4, 5 e 6. As duas primeiras, sem sombras de dúvidas, pela sua importância histórica, pela concentração de atrativos e pela função urbana que desempenham, se constituem em espaços turísticos incontestáveis da cidade de Salvador. As regiões 4 e 5, da mesma forma e com sentido contrário, a despeito da importância histórica, mas fortemente influenciadas pela suas dinâmicas demográficas, marcadas pela forte concentração de estratos populacionais de mais baixa renda e as consequências urbanísticas desse tipo de ocupação em termos de conservação, infraestrutura e indicadores sociais, não se apresentam como locais interessantes para a visitação, mesmo perante seus moradores. Já a região 6, em que pese englobar símbolos importantes da cidade, como a praia de Itapoã, é fortemente marcada pela sua função empresarial e residencial de cidade moderna, o que influencia as opiniões daqueles moradores, notadamente os pertencentes à Pituba, Imbuí, Caminho das Árvores, dentre outras localidades que, por não conviverem com o fluxo constante de turistas, apropriam-se de maneira diferente desses símbolos, que passam a fazer parte de sua vida cotidiana.

No cômputo geral, a avaliação sobre o desenvolvimento do turismo na cidade se mostrou negativa, com

“ *O turismo em Salvador se ressentido da ausência de um modelo de governança capaz de recuperar o espaço que a atividade vem perdendo enquanto vocação econômica da cidade e elemento afirmador da identidade e da autoestima de seus moradores.* ”

67% considerando como baixa a evolução da atividade, seguida de 27% como média e apenas 6% como alta, o que demonstra a percepção dos moradores em relação à diminuição do fluxo turístico para a cidade, já percebida pelo trade, assim como a desaceleração dos investimentos para o setor nos últimos anos, fato que deve ser modificado com o advento da Copa de 2014.

Não se pode considerar o conceito de cluster, referido ao turismo, dissociado da dimensão espacial que caracteriza a atividade, a qual se concretiza em um âmbito geográfico delimitado, conformando o sistema territorial do turismo. Em verdade, pode se dizer que o turismo constitui uma atividade econômica “totalmente territorializada”, desde que seus ativos fundamentais, os atrativos naturais e os construídos, a história e a cultura – “práticas e relações”-, além de localizados espacialmente numa determinada região, marquem em seu conjunto uma identidade social

e territorial, com o poder de atrair investimentos públicos e privados, nacionais e internacionais, que irão propiciar uma “embalagem” competitiva para esta atividade, cujos elementos cruciais e estratégicos de competitividade são os diferenciais desses ativos que não podem ser “criados ou imitados com facilidade em outros lugares”.

### Considerações finais

O turismo em Salvador se ressentido da ausência de um modelo de governança capaz de recuperar o espaço que a atividade vem perdendo enquanto vocação econômica da cidade e elemento afirmador da identidade e da autoestima de seus moradores.

Entende-se que o turismo necessita de um sistema de governança territorial principalmente em função de se constituir em uma atividade que funciona “em rede” e que depende do envolvimento da sociedade para obter sucesso. Desta forma, o conceito de cluster aparece como uma possibilidade real de articulação dos *stakeholders* envolvidos em torno de um projeto comum.

Por outro lado, como toda grande metrópole, Salvador apresenta muitas especificidades e contradições que precisam ser observadas, ao se pensar na adoção de políticas ou sistemas de governança que visem o seu desenvolvimento. Partindo-se dessas duas premissas, o estudo que deu origem a este artigo trabalhou com a ideia de regiões turísticas urbanas, concebidas através de critérios de proximidade e de identidade, que pudessem articular suas comunidades em torno de um projeto participativo, o que é a proposta de um *cluster*.

Todavia, os dados da pesquisa revelaram que, em Salvador, há muito ainda que se avançar na busca das condições de participação comunitária requerida por tal modelo de governança territorial. Observou-se um baixo nível de adesão da população a grupos e/ou redes de

cooperação cuja finalidade seja o bem estar coletivo. As entidades religiosas são, praticamente, o único tipo de organização comunitária com alguma representatividade. Apenas 3% dos respondentes participam de comitês de bairros ou organizações que se assemelhem. No discurso identificou-se uma “disponibilidade para colaborar” embora esta ainda não esteja revertida em ações práticas.

Outro dado impressionante, ainda em relação à participação comunitária, é que 76% dos entrevistados nunca participaram de nenhuma reunião que visasse discutir temas de interesse da vizinhança, do bairro ou da cidade.

A confiança, que é um elemento fundamental na construção da participação e da colaboração é praticamente inexistente. Os vizinhos gozam de menor confiabilidade que governo, turistas e polícia. Uma análise mais cuidadosa desta informação permite perceber-se a real extensão do problema. O governo e a polícia são duas instituições desacreditadas no Brasil; os turistas são pessoas estranhas, de quem não se sabe nada. Por mais distante que seja o vizinho, ainda mais se considerando a vida corrida que as pessoas tem nas metrópoles, tê-lo sob tal nível de suspeição, em princípio, inviabiliza qualquer tipo de ação conjunta.

A despeito da baixa confiança no próximo e do reconhecimento de que existem diferenças significativas entre os membros da comunidade, a coesão e a noção de pertencimento estão presentes, o que pode representar um bom indício para a proposta de se trabalhar as regiões turísticas individualmente.

Encontrou-se sinais de que a autoestima dos moradores da cidade abalada, tendo em vista haver uma baixa percepção, por parte dos respondentes, sobre o interesse e o potencial turístico que o seu entorno de residência possa apresentar para o turismo. Esta avaliação é reforçada pela sensação de que o governo não

realiza ações efetivamente significativas para melhorar as condições de vida na cidade e, por consequência, não investe na atividade. Em se tratando de governança, quase a totalidade dos respondentes afirmou não conhecer o cluster de Turismo e Entretenimento da Bahia.

De fato a estrutura de *cluster* como modelo de governança poderá resgatar a autoestima dos residentes de Salvador, principalmente em relação à construção, ao fortalecimento e a consolidação do capital social. Entretanto, a ausência de gerenciamento e de decisão certamente são fatores limitantes à efetivação deste modelo.

Assim, esta pesquisa pode concluir que uma efetiva estrutura de governança permitirá à organização do turismo na cidade administrar com maior eficiência os conflitos entre os agentes do processo e permitirá também o delineamento de políticas públicas mais eficazes à solução dos problemas e em prol do desenvolvimento turístico.

## Referências

BERG, L; BRAUN, E; WINDEN, W. Clusters de crecimiento en las ciudades europeas: una nueva perspectiva de política pública. In: SUBIRATS, J. (Coord.). **Redes, territorios y gobierno**. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización. Barcelona: Disputació de Barcelona / UIMP, p. 109-139, 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. **Programa de qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo**: formação de gestores das políticas públicas do turismo. Autoria do conteúdo técnico-científico por Alexandre Panosso Netto, Francisco José Pereira da Silva, Luiz Gonzaga Godoi Trigo. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, 2004.

BUARQUE, C. **Capital moral**, 2012. p. 3. Disponível em: <[www.uol.com.br/aprendiz/n\\_colunas/c\\_buarque/id020301.htm](http://www.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/c_buarque/id020301.htm)>. Acesso em: 16 out. 2012.

FUKUYAMA, F. **Trust: the social virtues and the creation of prosperity**. New York: Free Press, 1995.

PERES, F. C. Capital social: a nova estrela do crescimento econômico. In: **Revista Preços Agrícolas**, 2000.

PORTER, M. E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

RODRIGUES, R. **A segunda onda cooperativa**. SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. Dinâmica, 2001.

RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ, M. M. **Competitividad e análise estratéxica del sector turístico: unha primeira aproximación á potencial creación dun cluster institucional para a mellora competitiva da zona Rías Baixas**. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 2001.

SILVA, J. A. S.; SPINOLA, C. A. (Coord). **Delineamento e caracterização de um sistema de governança para o desenvolvimento turístico de Salvador (BA) com base em um estudo comparativo entre as iniciativas de clusterização do turismo de Treze Tílias (SC), Bonito (MS), Serra Gaúcha (RS) e Porto de Galinhas (PE)**. Relatório de Pesquisa. Salvador, 2012.

VALE, G. M. V. Aglomerações produtivas: tipologias de análise e repercussões nos estudos organizacionais. **O&S - Organização e Sociedade**. Salvador, v. 14, n. 43, p. 159-175, 2007.

VERA REBOLLO, J. F. (Coord.); LÓPEZ PALOMEQUE, F; MARCHENA GÓMEZ, M. J; ANTON CLAVÉ, S. **Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

# PROPOSTA PARA UM IPTU SOCIALMENTE MAIS JUSTO (SALVADOR - BAHIA)<sup>1</sup>

ALIGER DOS SANTOS PEREIRA<sup>2</sup>

JOSÉ DELFINO SÁ<sup>3</sup>

RICARDO DE ARAÚJO KALID<sup>4</sup>

CARLOS ARTHUR M. TEIXEIRA CAVALCANTE<sup>5</sup>

## Resumo

O artigo analisa a arrecadação financeira do IPTU dos imóveis residenciais (apartamentos e casas) do Município de Salvador entre os anos de 2008 e 2009, e sua contribuição para o desenvolvimento urbano dessa cidade. A partir da seguinte questão: - Qual o grau de progressividade considerado adequado para o IPTU neste município no ano de 2008 de forma a maximizar a arrecadação do imposto ao mesmo tempo em que minimiza os desníveis entre as alíquotas dos contribuintes deste município? O principal objetivo é avaliar os valores financeiros da arrecadação do IPTU entre os anos de 2008 e 2009, com a simulação e aplicação de um novo modelo na cidade. Para isso, utilizou-se uma abordagem quantitativa e uma pesquisa experimental que ocorreu no ano de 2009, através de dados coletados na Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Salvador (SEFAZ-PMS). Um modelo de programação não linear foi construído e resolvido. Conclui-se que os dados financeiros da arrecadação do IPTU de Salvador são capazes de caracterizar o perfil dos imóveis dos seus cidadãos, e conseqüentemente, o padrão socioeconômico destes a partir de suas moradias, pois 72,27% da população soteropolitana residem

em imóveis que proporcionam uma baixa qualidade de vida e que a simulação oriunda do novo modelo do ano de 2009 possibilitaria arrecadar 11,14% a mais em relação ao modelo do ano de 2008 de forma mais progressiva.

**Palavras-chave:** Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Desenvolvimento Urbano (Salvador/BA).

## Abstract

The article analyzes IPTU's financial levies of the residential buildings (apartments and houses)

of Salvador's Municipal district between years of 2008 and 2009, and its contribution for the urban development of this city. From the following matter: - Which progressivity degree adequate considered for IPTU in this municipal district in year of 2008 of form to maximize the tax levies at the same time in which it minimizes the unevenness among taxpayer's aliquots of this municipal district? The main goal is to evaluate the financial values of the levies of IPTU between years of 2008, with the simulation and application of a new model in the city. For that, it used a quantitative approach and an

<sup>1</sup> Este artigo foi possível graças à parceria entre o Programa de Engenharia Industrial da Escola Politécnica da UFBA e a CTI (Controladoria de Tributos Imobiliários da Secretaria da Fazenda Municipal de Salvador), que resolveu no ano de 2009 realizar um estudo objetivando a modernização do seu IPTU. Agradecimentos a: Sra. Thereza Christina Moreira Forti da Coordenadoria de Tributos Imobiliários (CTI) da SEFAZ-PMS, Sra. Silvana Alves de Sousa (Gerente da CTI-SEAVA) e aos participantes do grupo de trabalho da CTI-SEAVA.

<sup>2</sup> Mestre em Planejamento e Desenvolvimento Territorial e Desenvolvimento Social (UCSAL). Doutora em Desenvolvimento Regional e Urbano (UNIFACS). Docente UNEB, UNIFACS e IBES. E-mail: p.gaba@uol.com.br .

<sup>3</sup> Mestre em Engenharia de Produção pela (COPPE – UFRJ). Doutorando do Programa de Engenharia Industrial da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Docente UNEB. E-mail: josedefino@ufba.br.

<sup>4</sup> Doutor em Engenharia Química pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Associado II da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Docente do Programa de Engenharia Industrial da UFBA. : Engenharia. E-mail: kalid@ufba.br.

<sup>5</sup> Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo (USP). Professor associado da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Docente do Programa de Engenharia Industrial da UFBA. Área: Engenharia. E-mail: arthur-tc@ufba.br,

experimental research with the use of bibliographical research and of field between years of 2008 and 2009, through data collected in the Financial Department of the Salvador city council (SEFAZ-PMS). An Optimization problem of linear programming was built and solved. It concludes that the financial data of the levies of IPTU of Salvador are able of characterize the buildings profile of his citizens, and consequently, the social economic standard of these starting from his dwellings, because 72,27% of the population of Salvador live in buildings that provide a low quality life and that the arising simulation of the new year's model of 2009 would enable levy 11,14% in excess regarding year's model of 2008 of more progressive form.

**Keywords:** Land and Urban Property Tax (IPTU); Urban Development of Salvador/BA.

**JEL:** H 310

## Introdução

A arrecadação do IPTU é importante para os municípios, pois os recursos oriundos deste imposto são investidos em Políticas Públicas locais, necessárias à qualidade de vida da população. Este artigo analisa o perfil da arrecadação financeira do IPTU dos imóveis residenciais (apartamentos e casas) do Município de Salvador entre os anos de 2008 e 2009.

O IPTU é um imposto municipal de caráter progressivo calculado a partir do valor venal da propriedade urbana, com alíquotas diferenciadas, de acordo com a localização e utilização do imóvel (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art.156). Este aspecto é importante para a determinação de uma estratégia de gestão no território e ordenamento do solo urbano que concilie com eficiência à arrecadação, os princípios de justiça tributária e social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art.182; ESTATUTO DA CIDADE; Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001; Emenda Constitucional nº

29, promulgada em 13 de setembro de 2000).

A partir destas reflexões chegou-se a seguinte questão: - Qual o grau de progressividade considerado adequado para o IPTU no município do Salvador, de forma a contemplar, a otimização da arrecadação do imposto, considerando os desníveis socioeconômicos existentes entre os contribuintes deste município, no ano de 2009, tendo como base os resultados da arrecadação do ano anterior (2008) ? Para atender a esta problemática, a primeira etapa foi avaliar os valores financeiros da arrecadação do IPTU de Salvador entre os anos de 2008 e 2009, com a simulação de um modelo de programação não linear aplicado aos dados de 2009.

Para contemplar tal objetivo, o artigo foi dividido em quatro partes. A primeira constitui a introdução, onde está definido o tema, problema e os objetivos; sendo seguida da metodologia, onde são apresentadas as etapas para alcançar os objetivos desta pesquisa, através de uma abordagem quantitativa deste estudo de caso do IPTU em Salvador.

A segunda parte é a contextualização (Item 2) que explica o que é o IPTU, seu cálculo básico a nível nacional e municipal de modo a contemplar da forma mais justa possível os três princípios tributários: da uniformidade do imposto, da progressividade tributária, e da capacidade contributiva. É realizada também uma explanação sobre o desempenho do IPTU de Salvador em 2008.

Na terceira parte (Itens 3 a 5), é apresentado o IPTU de Salvador em 2008 e depois, delineada a elaboração de uma nova modelagem matemática para o IPTU dos imóveis residenciais de Salvador para o ano de 2009, a qual é comparada com o sistema vigente no ano de 2008, através dos resultados do novo modelo. Finalmente (Itens 6 e 7), é realizada a conclusão do artigo e apresentadas as suas referências.

Para realizar a pesquisa, utilizou-se uma abordagem quantitativa

através de um Estudo de Caso relacionado ao IPTU da cidade de Salvador, onde foi realizada uma análise comparativa dos anos 2008 e 2009. Trata-se, portanto de uma pesquisa que foi simultaneamente bibliográfica como também de campo, pois os dados foram coletados na SEFAZ-PMS no ano de 2009.

A pesquisa bibliográfica utilizou livros e diretrizes relacionadas à gestão e regulamentação do IPTU em Salvador (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988; LEI Nº 10.257 - ESTATUTO DA CIDADE, 2001; EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29, 2000; CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL, 1990; LEI Nº 7.186 - CÓDIGO TRIBUTÁRIO E DE RENDAS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR, 2006; DECRETO MUNICIPAL No. 9.207, 1991; DECRETO MUNICIPAL No. 14.116, 2002; DECRETO MUNICIPAL No. 19.223, 2008, 2008; BONETTI, 1997; FERNANDES, 2005; FRAGA, 2007; FURLAN, 2004; GARSON, 2001; PALERMO, 1994).

Utilizou-se também como referência para a elaboração do modelo, a abordagem paramétrica para o cálculo das alíquotas do IPTU (SÁ et al; 2013), o qual também utilizava programação matemática não linear com o objetivo de definir 12 alíquotas ótimas progressivas para os imóveis residenciais de Salvador, considerando apenas os apartamentos, se diferenciando do modelo exposto neste artigo, que considerou os imóveis residenciais totais (apartamentos e casas).

A pesquisa experimental foi realizada através das informações e dados adquiridos na SEFAZ-PMS no ano de 2009. A partir dela foi feita a simulação e a proposta para o IPTU da referida cidade.

Inicialmente utilizou as informações vigentes da Planta Genérica de Valores Imobiliários do Município (PGVI) do ano de 2009, dado que a atualização da PGVI é um processo bastante demorado que se desenvolve em longo prazo. Neste contexto, considerou-se o termo valor venal

como aquele que representa de modo efetivo o preço para venda à vista do imóvel referenciado de acordo com as tendências do mercado imobiliário, em condições normais de negociação, sem considerar o valor de outros bens como mobiliário, equipamentos neles mantidos em caráter permanente ou temporário, para a finalidade da sua utilização e ou exploração. Tem-se então que os valores venais dos imóveis, também denominados de valores de mercado, segundo a terminologia econômica, são considerados como a base de cálculo para a apuração do imposto. Levou-se em consideração no estudo que a capacidade contributiva do município está diretamente relacionada ao seu nível médio de renda mensal,

considerando as diversas classes sociais dos contribuintes brasileiros pela classificação da Associação Brasileira das Empresas de Pesquisa (ABEP, 2009). A ABEP estabelece oito níveis de classes para o Brasil (Tabela 1), definidos de forma decrescente em: A1, A2, B1, B2, C1, C2, D e E.

Através da representação do Gráfico 1, percebe-se que os dados padrões da Tabela 1 sofreram correções nos dois anos em análise e que a categoria A1 possui a maior hierarquia de renda mensal. Depois dos dados coletados na SEFAZ-PMS, os dados foram organizados em uma planilha eletrônica, onde foram feitas as representações necessárias, para as interpretações e depois as conclusões.

“ Caso a área do terreno ultrapassar cinco vezes a área construída, aplica-se a alíquota de terreno (mais onerosa) sobre o valor da área excedente. ”

## 2. Principais diretrizes do IPTU a nível nacional que interferem a nível local.

O Código Tributário Nacional (CTN), no Capítulo III e Seção II, estabelece no art. 32 que o IPTU é de competência dos municípios e no art. 33 que a base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel. Portanto, a gestão do imposto, incluindo a base de cálculo e alíquotas, é definida na esfera municipal. Como ainda não foi definida legalmente uma metodologia padrão que possa atender de modo eficiente todos os municípios brasileiros, quaisquer que sejam suas especificidades, os procedimentos relativos ao cálculo do IPTU variam consideravelmente no território nacional.

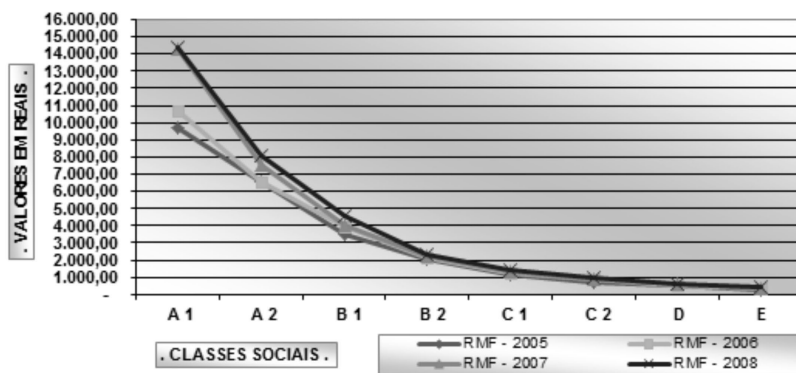
Geralmente, o cálculo do IPTU de uma unidade imobiliária é definido através do produto de uma determinada alíquota (valor percentual) pelo valor venal da propriedade considerando a terra e suas benfeitorias (construções) de caráter permanente (CTN, Art. 33). Na determinação da base de cálculo não é considerado o valor de outros bens mantidos no imóvel, em caráter permanente ou temporário, para a finalidade da sua utilização e/ou exploração. Em Salvador, o IPTU é calculado através da aplicação de alíquotas aos valores venais principais e excedentes, de acordo com a finalidade de uso (tipo) e padrão construtivo da unidade imobiliária, conforme Figura 1. Caso a área do terreno ultrapassar cinco vezes a área construída, aplica-se a alíquota de terreno (mais onerosa) sobre o valor da área excedente.

**Tabela 1- Valores da Renda média mensal das famílias (RMF), por classe social em ordem decrescente (R\$) – Brasil - 2005 a 2008.**

| Classe Social | Renda média familiar (R\$) |           |           |           |
|---------------|----------------------------|-----------|-----------|-----------|
|               | 2005                       | 2006      | 2007      | 2008      |
| A 1           | 9.733,47                   | 10.697,00 | 14.250,00 | 14.366,00 |
| A 2           | 6.563,73                   | 6.556,00  | 7.557,00  | 8.099,00  |
| B 1           | 3.479,36                   | 3.913,00  | 3.994,00  | 4.558,00  |
| B 2           | 2.012,67                   | 2.107,00  | 2.256,00  | 2.327,00  |
| C 1           | 1.194,53                   | 1.288,00  | 1.318,00  | 1.391,00  |
| C 2           | 726,26                     | 849,00    | 861,00    | 933,00    |
| D             | 484,97                     | 549,00    | 573,00    | 618,00    |
| E             | 276,70                     | 318,00    | 329,00    | 403,00    |

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados da ABEP, 2013.

**Gráfico 1 - Valores da Renda média mensal das famílias (RMF), por classe social, em ordem decrescente (R\$). – Brasil - 2005 a 2008**



Fonte: Elaboração própria baseada nos dados da ABEP, 2013.

**Figura 1 – Cálculo padrão do IPTU.**

|  |
|--|
| Valor do Imposto = [ ( Alíquota . Valor Venal Principal ) + (Alíquota de Terreno . Valor Venal Excedente) ] . Fator de Correção do Valor Venal |
| Valor Venal Principal = Valor Venal do Terreno + Valor Venal da Construção   |
| Valor Venal do Terreno = Área de Uso Privativo . VUPt . Fator de Correção  |
| Valor Venal da Construção = Área Construída . VUPc . Fator de Correção   |
| Valor Venal Excedente = Área Excedente . VUPt . Fator de Correção  |
| Área Excedente = Área do Terreno – ( 5 . Área da Construção )  |
| VUPt = Valor do m2 do Terreno  |
| VUPc = Valor do m2 da Construção   |
| Fator de Correção = É um valor que se aplica ao Valor Venal da unidade imobiliária objetivando uma aproximação do valor de mercado.            |

Fonte: Elaboração própria baseada em dados obtidos do site da (PMS-SEFAZ, 2009).

O tipo e o padrão construtivo do imóvel, assim como a sua área e localização, influenciam no valor da construção. Quando em uma determinada cidade existe uma Planta Genérica do Município (PGM), consegue-se estabelecer o valor do terreno de cada logradouro pelo menos por um período de tempo, já que o mercado imobiliário porta-se de forma dinâmica, pois na PGM cada região ou via pública possui um determinado valor por metro quadrado. Deste modo, o valor total de um terreno poderá ser calculado multiplicando-se sua área total pelo valor do metro quadrado. Por outro lado, as finalidades de uso e os padrões de construção são os fundamentos que servem como base para determinação do valor venal das edificações, assim como os valores unitário padrão dos logradouros são utilizados para apuração do valor venal do terreno. De modo que, o valor venal do imóvel para fins de tributação é constituído pela soma do valor venal do terreno com o da edificação.

Em termos operacionais, a aplicação do princípio da progressividade no cálculo do IPTU é considerada em função da sua base de cálculo, constituída pelos valores venais dos imóveis, e de sua pertinência

com a renda média dos contribuintes e suas respectivas capacidades contributivas. Objetivando atingir uma progressividade ótima minimizando distorções, a Secretaria da Fazenda do município, em caráter experimental, resolveu alterar o critério de fixação das alíquotas, substituindo a atual sistemática, em que as alíquotas são especificadas de acordo com o tipo (finalidade de uso) e padrão construtivo dos imóveis, pela alternativa de determinação das alíquotas de acordo com o tipo e faixas de valores venais nas quais os imóveis estão inseridos. Percebe-se que o IPTU é um imposto incidente sobre a propriedade imobiliária territorial urbana, e no seu cálculo sobre o valor venal das unidades imobiliárias, estão implícitos a existência de padrões de diversidade relevantes decorrentes de variáveis relacionadas à localização, tamanho do imóvel, qualidade da edificação e níveis de renda do contribuinte.

Qualquer IPTU, dentro do território nacional, deve considerar os princípios da uniformidade do imposto, progressividade tributária, e da capacidade contributiva, para se promover a justiça fiscal e social a nível local, através da implantação das Políticas Públicas.

“

*O princípio da uniformidade relata que um dos requisitos fundamentais para uma tributação imobiliária eficiente, é a manutenção da uniformidade de valor entre as unidades imobiliárias de mesma categoria...*

”

O Princípio da Uniformidade Geográfica, também denominado Princípio da Uniformidade Tributária (Constituição Federal de 1988, art.151) busca a aplicação de alíquotas iguais de IPTU (princípio da isonomia) em todo o território nacional e está relacionado com a aplicação da progressividade tributária, pois ambos os princípios buscam a superação de problemas relacionados com a realidade urbanística repleta de desigualdades sociais a nível local (BOQUIMPANI, 2007; Lei nº 10.257 (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

O princípio da uniformidade relata que um dos requisitos fundamentais para uma tributação imobiliária eficiente, é a manutenção da uniformidade de valor entre as unidades imobiliárias de mesma categoria, tratando-se, portanto de um quociente constante entre os valores avaliados e os de mercado para todos os imóveis, nas avaliações realizadas para fins tributários. No entanto, frequentemente iniquidades relacionadas a esses dois fatores são identificadas na base de cálculo dos impostos. Pode-se considerar ainda que, a grande visibilidade do imposto sobre a propriedade imobiliária torna claramente perceptível as ine-

ficiências e falhas na administração do tributo (DE CESARE, 2002).

O princípio da progressividade tributária busca “conceder isenção até determinado montante da renda, ou da riqueza, para fazer do imposto sobre a renda, ou sobre o patrimônio” (MACHADO, 2004, p. 142), de forma a ser cobrado por alíquotas maiores na medida em que se alarga a base de cálculo, buscando assim maior proporcionalidade entre os cidadãos que realizam seu pagamento. Entretanto, este princípio não é aplicado de forma igualitária (fuga do princípio da Uniformidade) a nível nacional, regional e local, de forma que cada contribuinte pague a quantia justa e dentro do princípio da equidade de acordo com sua capacidade de pagamento (capacidade contributiva).

Percebe-se visivelmente que há falhas na aplicação dos três princípios, apesar deles estarem inter-relacionados na elaboração das alíquotas, e na aplicação do IPTU a nível municipal. Isso ocorre, pois não há uma regulamentação padronizada entre os municípios brasileiros, baianos e a cidade de Salvador, havendo uma lacuna entre a Constituição Federal e a Lei Municipal. Com base no apresentado, constata-se que cada município passa a aplicar alíquotas diferenciadas e de acordo com sua conveniência dentro do mesmo espaço do território brasileiro, ou seja, atualmente há inúmeros procedimentos que proporcionam a quebra dos princípios constitucionais da Isonomia e da Capacidade Contributiva Geográfica (BUCHER, 1996; CARRAZZA, 1992).

Caso haja distorções no processo de cálculo do valor tributado, pode gerar no contribuinte insatisfação e falta de motivação para o pagamento do IPTU de forma regular, gerando a cultura da inadimplência do referido imposto. De modo que, o estabelecimento de alíquotas ótimas progressivas para o IPTU configura um problema de decisão importante no âmbito do planejamento tributá-

“ De acordo com Shan (2010), uma das consequências perversas do ponto de vista social é que proprietários de bens imóveis de idade avançada vivendo geralmente de rendas fixas oriundas dos benefícios da aposentadoria poderão ser induzidos ... ”

rio municipal, pois podem evitar ou minimizar dois tipos de consequência danosa: a mobilidade forçada do segmento social de indivíduos de idade avançada para bairros e moradias mais humildes, e a evasão fiscal. De acordo com Shan (2010), uma das consequências perversas do ponto de vista social é que proprietários de bens imóveis de idade avançada vivendo geralmente de rendas fixas oriundas dos benefícios da aposentadoria poderão ser induzidos a abdicar de suas moradias e migrar para outros imóveis e bairros de padrão inferior, por não disporem mais de recursos para pagar o imposto sobre a propriedade. Em seu estudo estatístico, ele descobriu que nos EEUU, um incremento de US\$100,00 no imposto anual da propriedade provoca um aumento percentual médio de 0.73% nas taxas de mobilidade social, referentes a um período base de 2 anos.

Em relação à gestão tributária, percebe-se também que embora o município goze de plena autonomia política, administrativa e financeira em relação ao seu IPTU, o ambiente político-legal das esferas de poder

estadual e federal influencia fortemente as suas estratégias organizacionais e de gestão tributária a nível local.

Assim pergunta-se, se é possível considerar o ordenamento jurídico dos princípios da Isonomia e da Capacidade Contributiva justo socialmente? Neves Junior (2002) responde este questionamento fazendo um paralelo entre a norma jurídica e a realidade social, analisando a lei em seu aspecto formal e sua aplicabilidade, e conclui que apenas há uma ficção entre a teoria e realidade e que a teoria jurídica dos três princípios presentes no IPTU não se sustenta quando posto de frente com a realidade.

Outro aspecto observado, é que a base de cálculo do IPTU é geralmente definida pelo valor venal do imóvel, considerando a terra e suas benfeitorias (construções) de caráter permanente (CTN, Art.33).

O valor do IPTU é calculado então, através do produto de uma determinada alíquota pelo valor venal da propriedade. A área e localização da unidade imobiliária, bem como, a finalidade de uso (tipo) e o padrão construtivo do imóvel, influenciam no valor da construção. Observa-se que, quando existe uma Planta Genérica em um determinado município, cada região ou logradouro possui um determinado valor por metro quadrado, e então, consegue-se determinar o valor do terreno de cada localização, pelo menos, por um período de tempo, já que o mercado imobiliário apresenta um comportamento dinâmico quanto ao valor dos imóveis. De modo que, o valor total de um terreno poderá ser calculado multiplicando-se sua área total pelo valor do metro quadrado. As finalidades de uso (tipos) e os padrões construtivos constituem a base na qual se fundamenta a determinação do valor venal das edificações (DECRETO No. 9207, 1991; LEI No. 7186, 2006).

Então, o valor venal do imóvel para fins de tributação é formado pelo somatório dos valores venais

do terreno e da edificação. Os terrenos sem edificação, em consequência da progressividade extrafiscal, são penalizados com uma tributação superior à dos imóveis construídos (CARVALHO JR., 2006).

## 1.2 O IPTU em Salvador no ano de 2008

Em 2008, Salvador arrecadou de IPTU o valor total de R\$ 366.107.786,09 que corresponde a 39,9% do total de impostos arrecadados no período, sendo que o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) ficou com 37,5% do total da arrecadação (Tabela 2).

**Tabela 2 - Valor (R\$) e Porcentagem arrecadada pelos impostos da Prefeitura de Salvador em 2008**

| Impostos   | Valor arrecadado(R\$) | %      |
|------------|-----------------------|--------|
| IPTU       | 366.107.786,09        | 39,99  |
| IRP        | 43.373.691,76         | 4,74   |
| ITBI       | 67.280.341,99         | 7,38   |
| ISSQN      | 343.930.519,90        | 37,57  |
| TAXAS      | 94.511.621,52         | 10,32  |
| CONT. MEL. | -                     | 0,00   |
| TOTAL      | 690.615.286,97        | 100,00 |

Fonte: SEFAZ (IPTU) e SEI (IRP, ITBI, ISSQN, taxas e contribuição de melhoria), 2009.

É bom enfatizar que o IPTU é um imposto que incide sobre a propriedade, a qual dá maior visibilidade e constância ao fato gerador, e assim a Prefeitura de Salvador consegue dimensionar e administrar melhor sua arrecadação do que a do ISSQN, que é um imposto incidente sobre serviços, pois sua arrecadação varia de acordo com a quantidade e natureza dos serviços, cujas ocorrências são aleatórias, sendo mais difícil de dimensionar, controlar e prever. Por isto, o IPTU é considerado um imposto relevante e de mais fácil dimensionamento, comparado com o ISSQN.

Todos os impostos compõe a receita tributária do município em um sistema de caixa único, não podendo ser particularizados seus valores para utilizações específicas. Então, à proporção que ocorre arrecadação, os recursos são destinados a uma única conta para utilização no financiamento de diversas Políticas Públicas.

“ Com relação aos imóveis edificadas, apartamentos e casas representaram respectivos 35,01% e 52,50% da totalidade, no entanto, em termos de arrecadação, foram responsáveis por 27,33% e 16,62% respectivamente. ”

No ano de 2008 estavam cadastrados 521.075 imóveis residenciais, sendo 208.475 apartamentos e 312.600 casas. Neste período os imóveis tiveram suas alíquotas definidas pelos critérios de tipos (finalidades de uso) e padrões construtivos, suas arrecadações foram respectivamente de R\$49.811.417,20 e R\$30.297.310,14 relativas a 21,88% e 8,28% da arrecadação global, totalizando um valor de R\$80.108.727,34 (Tabela 3). Com relação aos imóveis edificadas, apartamentos e casas representaram respectivos 35,01% e 52,50% da totalidade, no entanto, em termos de arrecadação, foram responsáveis por 27,33% e 16,62% respectivamente.

**Tabela 3 - Demonstrativo da arrecadação do IPTU de Salvador – 2008.**

| IPTU de Salvador<br>Tipos de imóveis | Quantidade<br>Contribuintes | Valor<br>em ( % ) | IPTU<br>Total(R\$) | IPTU / valor<br>Global ( % ) | IPTU/<br>imóveis<br>( % ) |
|--------------------------------------|-----------------------------|-------------------|--------------------|------------------------------|---------------------------|
| Residenciais - apartamentos          | 208.475                     | 35,01             | 49.811.417,20      | 13,61                        | 27,33                     |
| Residenciais - casas                 | 312.600                     | 52,50             | 30.297.310,14      | 8,28                         | 16,62                     |
| Comerciais e de serviços             | 72.452                      | 12,17             | 90.266.702,09      | 24,66                        | 49,52                     |
| Industriais                          | 1.011                       | 0,17              | 7.714.743,22       | 2,11                         | 4,23                      |
| Especiais e institucionais           | 857                         | 0,14              | 4.195.339,74       | 1,15                         | 2,30                      |
| Total imóveis edificadas             | 595.395                     | 100,00            | 182.285.512,39     | 49,79                        | 100,00                    |
| Total dos terrenos                   | 44.151                      |                   | 183.822.273,70     | 50,21                        | -                         |
| Total (imóveis + Terrenos)           | 639.546                     |                   | 366.107.786,09     | 100,00                       | -                         |

Fonte: SEFAZ, 2012.



Já a Tabela 4, mostra que 72,27% dos contribuintes moram em residências consideradas precárias, simples ou média, e foram responsáveis por 23,10% da arrecadação do IPTU em 2008. Já os cidadãos que habitavam imóveis considerados bom, luxo e alto luxo correspondiam a 27,73% da população e contribuíram com 76,90% do IPTU neste período. Os munícipes que moravam em residências de padrão bom (23%) foram os que mais contribuíram para a arrecadação do imposto (38,87%).

**Tabela 4 - Demonstrativo de arrecadação do IPTU dos imóveis residenciais de Salvador – 2008**

| <b>IPTU de Salvador<br/>Tipos de imóveis</b> | <b>Quantidade<br/>Contribuintes</b> | <b>Valor<br/>em ( % )</b> | <b>IPTU<br/>Total (R\$)</b> | <b>IPTU/<br/>imóveis<br/>( % )</b> |
|--|-------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Residenciais - precário                      | 49.590                              | 9,52                      | 361.833,42                  | 0,45                               |
| Residenciais - simples                       | 170.871                             | 32,79                     | 4.704.347,99                | 5,87                               |
| Residenciais - médio                         | 156.096                             | 29,96                     | 13.437.534,58               | 16,77                              |
| Residenciais - bom                           | 119.864                             | 23,00                     | 31.139.080,03               | 38,87                              |
| Residenciais - luxo                          | 22.808                              | 4,38                      | 24.768.849,11               | 30,92                              |
| Residenciais - alto luxo                     | 1.846                               | 0,35                      | 5.697.082,22                | 7,11                               |
| <b>Total dos imóveis residenciais</b>        | <b>521.075</b>                      | <b>100,00</b>             | <b>80.108.727,34</b>        | <b>100,00</b>                      |

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da SEFAZ, 2013.

Salvador possui atualmente uma população estimada em 2.998.056 (IBGE, 2009), portanto, é uma cidade que possui 3 atributos básicos (SILVA, 2003, p. 110):

- a) de urbe: como uma expressão material que se opõe ao rus, o mundo rural;
- b) de civitas: uma complexa comunidade humana concentrada, formada por diferentes grupos sociais e instituições;
- c) de polis, no sentido político e administrativo. Segundo esse autor, esses sentidos devem ser vistos agora de forma integrada, de modo a enfrentar com eficiência as transformações impostas pelos atuais processos de globalização [que no caso específico esta relacionada com a maior arrecadação para promover o desenvolvimento local].

A Tabela 5 mostra as principais áreas de gasto social e de uso dos recursos arrecadados pelo IPTU e outros impostos a nível municipal, pela Prefeitura de Salvador no ano de 2008. Os recursos financeiros provenientes dos impostos são canalizados para uma única conta, a das Receitas Tributárias, e estes recursos, junto aos de outras receitas, são aplicados nos investimentos e pagamentos das despesas do município. Percebe-se, que os maiores gastos estão na área de Saúde com 27,10%, depois Urbanismo com 18,55%, Educação com 18,55% e depois Previdência Social com 10,10%. As quatro áreas juntas são responsáveis por 69,88% dos gastos do referido município. O valor do IPTU arrecadado em 2008 auxiliou a Prefeitura de Salvador com 16,94% das despesas presentes na Tabela 5.

O segmento das propriedades residenciais (casas e apartamentos) é majoritário na capital baiana. Compreende 87,52% do total de imóveis edificados e é responsável por 43,95% da arrecadação.

**Tabela 5 - Investimentos da Prefeitura de Salvador – 2008.**

| <b>Área</b>          | <b>Valor das despesas em R\$</b> | <b>%</b>     |
|----------------------|----------------------------------|--------------|
| Saúde                | 591.371.228,20                   | 27,36        |
| Urbanismo            | 400.945.507,40                   | 18,55        |
| Educação             | 299.687.104,70                   | 13,87        |
| Previdência social   | 218.239.047,20                   | 10,10        |
| Encargos Especiais   | 207.933.485,30                   | 9,62         |
| Administração        | 180.971.322,10                   | 8,37         |
| Transporte           | 82.093.472,85                    | 3,80         |
| Outras Despesas      | 69.987.320,04                    | 3,24         |
| Legislativa          | 60.738.163,15                    | 2,81         |
| Assistência social   | 36.765.978,98                    | 1,70         |
| Habitação            | 5.381.536,56                     | 0,25         |
| Cultura              | 5.114.952,19                     | 0,24         |
| Gestão Ambiental     | 1.086.413,49                     | 0,05         |
| Desporto e Lazer     | 962.583,84                       | 0,04         |
| Defesa Nacional      | -                                | 0,00         |
| Segurança Pública    | -                                | 0,00         |
| Saneamento           | -                                | 0,00         |
| Ciência e tecnologia | -                                | 0,00         |
| <b>Total</b>         | <b>2.161.278.116,00</b>          | <b>100,0</b> |

Fonte: SEI, 2008.

Em Salvador, existem formulações específicas para se calcular o valor do IPTU de cada imóvel, como também para o cálculo da arrecadação global. O atual processo de cálculo do IPTU de Salvador ampara-se na Lei nº 7.186, de 27/12/2006, a qual instituiu o Código Tributário e de Rendimentos do Município do Salvador (CTRMS), e no Decreto nº 9.207 de 11/11/1991, o qual dispõe sobre os elementos para a fixação da base de cálculo de terrenos e de edificações, para fatores de valorização e desvalorização, e avaliação especial de unidades imobiliárias. Posteriormente, o Decreto no. 9.207 foi alterado pelo Decreto no. 14.116 de 27/12/2002, o qual fixou os Valores Unitários Padrão (VUPs) de terrenos, e atualizou

os valores que indica para efeito de avaliação de unidade imobiliária e lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), como também acrescentou parágrafos ao artigo 4o. do Decreto anterior. Mais recentemente, o Decreto no. 19.223 de 29/12/2008 voltou a fixar os VUPs de terrenos e edificações e a atualizar os valores que indica para efeito de avaliação de unidade imobiliária e lançamento do IPTU conforme a Tabela 6.

**Tabela 6 - Descrição e categoria dos Imóveis a partir do IPTU - Salvador – 2009.**

| Código | Descrição  | Padrão Construtivo / Alíquota |     |        |     |        |     |        |     |        |     |         |     |          |     |
|--------|--|-------------------------------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|---------|-----|----------|-----|
|        |  | A                             |     | B      |     | C      |     | D      |     | E      |     | F       |     | G        |     |
|        |  | Alto Luxo                     | %   | Luxo   | %   | Alto   | %   | Bom    | %   | Médio  | %   | Simples | %   | Precário | %   |
| 10     | Comércio e Serviço   | 697,04                        | 1,5 | 627,36 | 1,4 | Xxxxx  |     | 557,68 | 1,2 | 487,94 | 1,2 | 346,26  | 1,0 | 139,38   | 1,0 |
| 40     | Industrial   | Xxxxx                         |     | Xxxxx  |     | 465,59 | 1,3 | 403,66 | 1,2 | 344,45 | 1,2 | 231,43  | 1,0 | 102,23   | 1,0 |
| 61     | Residencial Apartamento  | 524,81                        | 1,0 | 472,32 | 0,7 | Xxxxx  |     | 377,83 | 0,4 | 330,16 | 0,3 | 221,20  | 0,2 | Xxxxx    |     |
| 65     | Residencial Casa   | 524,81                        | 1,0 | 472,32 | 0,7 | Xxxxx  |     | 377,83 | 0,4 | 295,99 | 0,3 | 154,27  | 0,2 | 72,39    | 0,1 |
| 71     | Especial e Institucional   |                               |     |        |     | 575,92 | 1,3 | 465,59 | 1,2 | 403,66 | 1,2 | 282,58  | 1,0 |          |     |
| 74     | Especial e Institucional   |                               |     |        |     | 575,92 | 1,3 | 465,59 | 1,2 | 403,66 | 1,2 | 282,58  | 1,0 |          |     |
| 77     | Especial e Institucional   |                               |     |        |     | 575,92 | 1,3 | 465,59 | 1,2 | 403,66 | 1,2 | 282,58  | 1,0 |          |     |
| 80     | Especial e Institucional   |                               |     |        |     | 697,04 | 1,3 | 575,92 | 1,2 | 403,66 | 1,2 | 293,34  | 1,0 |          |     |
| 83     | Especial e Institucional   |                               |     |        |     |        |     | 465,59 | 1,2 | 403,66 | 1,2 | 293,34  | 1,0 |          |     |
| 86     | Especial e Institucional   |                               |     |        |     |        |     | 465,59 | 1,2 | 403,66 | 1,2 | 293,34  | 1,0 |          |     |
| 00     | Unidades imobiliárias constituídas por Terrenos sem Edificações, ou em que houver construção condenada, em ruína, incendiada, paralisada ou em andamento |                               |     |        |     |        |     |        |     |        |     |         |     |          | 2,0 |

71 - Especial e institucional (Cultura, esporte, recreação, lazer, culto religioso e similares.)

74 - Especial e institucional (Assistência Social, ação comunitária, administração pública, ação classista, cooperativismo e similares).

77 - Especial e institucional (Abastecimento, armazenagem e similares)

80 - Especial e institucional (Centros comerciais e similares)

83 - Especial e institucional (Abastecimento de combustíveis e similares)

86 - Especial e institucional (Cemitérios e similares)

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do site (PMS-SEFAZ, 2009).

Atualmente, para a fixação da base de cálculo do IPTU é estabelecido o valor venal da unidade imobiliária, resultante do somatório dos produtos dos VUPs do terreno, da área excedente e da edificação pelas suas respectivas áreas (DECRETO n° 9.207/1991, Art. 2°). O valor venal é atualizado anualmente através da variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para o cálculo do IPTU de Salvador, de acordo com a Tabela 6, são considerados atualmente cinco tipos de imóveis baseados nas finalidades de uso: os Residenciais definidos como Apartamentos, os Residenciais denominados de Casas, os Comerciais e de Serviços, os Industriais e os Especiais e Institucionais). Há também sete padrões construtivos relacionados aos tipos de imóveis: o Precário, o Simples, o Médio, o Bom, o Alto, o Luxo e o Alto Luxo. Os Imóveis Residenciais (Apartamentos) não possuem os padrões construtivos definidos como Alto ou Precário e os

Residenciais (casas) não contemplam o padrão Alto. Isto se deve a determinadas características técnicas e especificidades de construção que não se enquadram nos referidos padrões construtivos.

Ao considerar uma escala de qualidade de vida proporcionada por estes imóveis aos seus moradores, é possível atribuir notas que variam de 1 até 6, iniciando do imóvel precário com a menor nota, ou seja, 1 (menor qualidade de vida proporcionada pela moradia), até a nota 6 que proporciona maior qualidade de vida para seus moradores, e que está presente apenas nos imóveis de alto luxo. Deste modo, os imóveis com parâmetros médio e bom podem ser considerados o ponto médio da análise, e conseqüentemente, têm o atributo qualitativo de regular.

Existe ainda uma Alíquota especial, e mais onerosa, para unidades imobiliárias constituídas por terrenos sem edificações, ou em que houver construção condenada, em ruína, incendiada, paralisada, ou ainda, em andamento.

Ao se identificar o padrão construtivo do imóvel, constata-se se o indivíduo possui qualidade de vida na sua moradia ou não. Afinal, o conceito de desenvolvimento sócio espacial está relacionado a uma mudança social positiva. Para que a mesma exista é necessário a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social dentro de um espaço (SOUZA, 2004, p.61-62).

O Quadro 1 mostra alguns parâmetros que determinam a qualidade de vida no meio urbano, pois o seu desenvolvimento é visto como uma especificação do desenvolvimento sócio espacial, e assim, sofre influência dos mesmos fatores existentes no desenvolvimento sócio espacial, como a autonomia, a qualidade de vida e a justiça social. Então, o padrão da construção dos imóveis no ano de 2008 (Tabela 4), comprova que 42,31% dos contribuintes moram em imóveis de padrão construtivo Precário e Simples, os quais proporcionam baixo nível das necessidades humanas (Quadro 1).

## Quadro 1 - Alguns parâmetros sobre a qualidade de vida urbana.

| Necessidades   | Aspectos particulares  | Possíveis consequências da não satisfação  |
|--|--|--|
| 1 - Regeneração  | Insolação, luz do dia, aeração, proteção contra barulho, espaços para atividades corporais, locais para a prática de esportes e brincadeira. | Esgotamento físico e psicológico, vulnerabilidade perante doenças, insônia, estresse, depressão.             |
| 2 - Privacidade<br>3 - Segurança                       | Proteção da esfera privada, proteção contra roubos e assaltos.   | Raiva, medo, estresse, agressão, isolamento, atritos com vizinhos, fraca topofilia.                          |
| 4 - Funcionalidade<br>5 - Ordem                        | Necessidade de espaço, conforto, senso de orientação.  | Raiva, desperdício de tempo e dinheiro, desorientação, insatisfação com a moradia e a vida, fraca topofilia. |
| 6 - Comunicação<br>7 - Apropriação<br>8 - Participação | Conversas, ajuda dos vizinhos, participação e engajamento.   | Preconceitos e conflitos sociais, insatisfação com a moradia, vandalismo, segregação.                        |
| 9 - Estética<br>10 - Criatividade                      | Aspectos dos prédios e fachadas, arruamento, presença de praças e parques.   | Fraca topofilia, insatisfação com a moradia, mudança de local, vandalismo.                                   |

Fonte: SOUZA, 2004, p. 78.

### 3. Critérios para a elaboração da modelagem matemática do IPTU de Salvador no ano de 2009

O trabalho desenvolvido na Secretaria da Fazenda do município de Salvador objetivou compatibilizar o incremento da arrecadação do IPTU dos imóveis residenciais (casas e apartamentos) da forma mais justa possível com os três princípios deste imposto (princípios da uniformidade do imposto, da progressividade tributária, e da capacidade contributiva), através de uma nova modelagem matemática de Programação não Linear (diferente do sistema utilizado pela prefeitura local).

Diversos modelos de otimização<sup>6</sup> matemática foram construídos e simulados para atender os princípios do IPTU, dentre os quais um modelo de programação não linear<sup>7</sup>

que é baseado em alíquotas limites (mínima e máxima) para os imóveis da classe mais baixa e de uma alíquota máxima para os imóveis de alto padrão. Para isso, a nova modelagem se baseou parcialmente nos sistemas de IPTU de Recife e Fortaleza, capitais que apresentam configurações socioeconômicas similares à de Salvador. Nas duas cidades vigoram alíquotas mínimas de 0,60% e máximas de 1,40% para os imóveis residenciais, sendo que em Recife são consideradas cinco faixas de valores venais às quais incidem alíquotas distribuídas linearmente, e em Fortaleza existem apenas três

faixas com alíquotas que possuem distribuição não linear (SÁ et al, 2013). Esperava-se dos resultados do modelo atingir ou superar uma meta pré-estabelecida de R\$82.511.989,17 relativa ao incremento de 3% sobre a arrecadação dos imóveis residenciais totais de 2008.

A Programação Matemática é uma das técnicas de Pesquisa Operacional empregadas na área de administração e na gestão territorial para se realizar e elaborar planejamento, de forma a promover a otimização dos recursos, buscando maximizá-los ou minimizá-los, a depender dos objetivos e metas organizacionais (PEREIRA, 2010, p.33; BAZARAA et al, 2006; HILLIER, LIEBERMAN, 2005). Qualquer Modelagem de Programação Matemática deve observar (PEREIRA, 2010, p.33-34):

- **Função objetivo** – Busca identificar o que se quer otimizado, no estudo administrativo em análise, com a finalidade de atingir a meta desejada. Dessa forma, durante a resolução do problema e a representação do modelo, essa função será identificada pela palavra “máximo” ou “mínimo” e estará relacionada às variáveis de decisão (são aquelas que medem a quantidade dos diferentes recursos da empresa, como funcionários, dinheiro, número de clientes, capacidade de produção, etc.).
- **Restrições técnicas** – Como o nome sugere, são condições que limitarão a funcionalidade do sistema empresarial. Estão relacionadas aos recursos que a empresa tem à sua disposição, como capacidade de estoque, mão de obra, equipamentos, etc. Os recursos organizacionais são fatores limitados e finitos.
- **Restrição de não negatividade** – Relata que os valores das variáveis não podem ser negativos.

O modelo de Programação não Linear experimental desenvolvido

<sup>6</sup> Busca do melhor resultado para os cidadãos e a prefeitura municipal de Salvador (PEREIRA, 2010, p.24)

<sup>7</sup> Técnica de programação matemática para maximizar ou minimizar uma função, sujeitando-a a certas limitações ou restrições de recursos presentes da empresa pública a nível municipal (PEREIRA, 2010, p.23).

para o IPTU fundamentou a determinação das alíquotas em uma base de cálculo constituída de oito faixas de valores venais, substituindo o sistema anterior composto de seis padrões construtivos. Este novo sistema conduz a uma progressividade exponencial do imposto estabelecida em um conjunto de oito alíquotas pertinentes às faixas de valores venais, por sua vez, relacionadas às classes sociais definidas pela ABEP (Tabela 1). Este modelo foi desenvolvido utilizando quatro itens: a definição das variáveis de decisão<sup>8</sup>, depois a elaboração e definição da função objetivo a partir de um parâmetro, e por último as restrições técnicas da modelagem.

As variáveis decisórias do modelo foram definidas em oito. Elas representam as alíquotas ótimas a serem obtidas e adotadas para o IPTU de 2009 dos imóveis residenciais (casas e apartamentos) de Salvador. A definição da alíquota mínima do IPTU para apartamentos e casas constituiu duas restrições do modelo, uma vez que foi limitada a um intervalo entre 0,10% e 0,20%. Pretendeu-se dessa forma, unificar a alíquota mínima para casas e apartamentos do padrão Precário em torno de um valor intermediário contido no citado intervalo. O limite da alíquota máxima que no sistema vigente em 2008 era 1%, foi estabelecido em 1,40% conforme o IPTU de Recife e Fortaleza, ocasionando mais uma restrição. Deste modo, pretendia-se com a alíquota mínima definida entre 0,10% e 0,20% (menor que as de Recife e Fortaleza – 0,40%) e uma alíquota máxima de 1,40% um aumento da arrecadação com baixo impacto social negativo. As alíquotas intermediárias seriam geradas pelo modelo de forma exponencialmente progressiva, em conformidade com as rendas mensais médias familiares definidas pela ABEP. Esperava-se com esta modelagem, resultados que apresentassem coerência com a distribuição de renda de Salvador (Tabela 7). Observa-se que 77,4% da

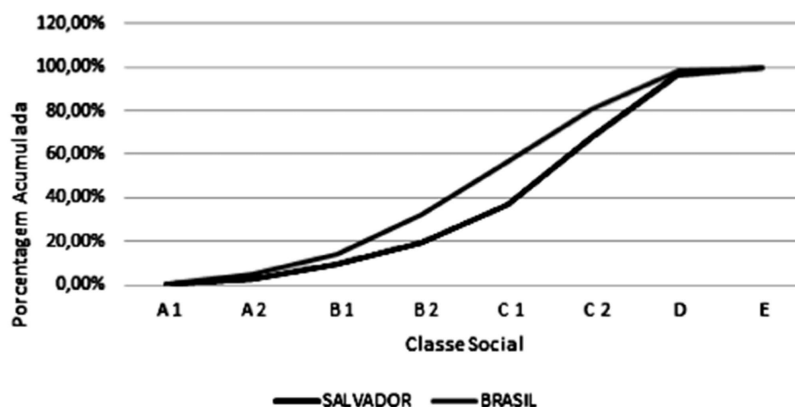
população de Salvador estão na composição social das classes C1 (17,5%), C2 (31,5%) e D (28,4%), valores que apresentam uma percentagem menor do que o índice brasileiro para estas três classes sociais, as quais representam 66,3%. O Gráfico 2 deixa claro que o padrão social das moradias de Salvador está abaixo da realidade brasileira.

**Tabela 7 - Valores Absolutos e Porcentagens da Composição social e acumulada do IPTU – Salvador e Brasil – 2008.**

| Classe Social | Composição Social |          | Composição Social Acumulada |          |
|---------------|-------------------|----------|-----------------------------|----------|
|               | Salvador-%        | Brasil-% | Salvador-%                  | Brasil-% |
| A 1           | 0,50              | 0,60     | 0,50                        | 0,60     |
| A 2           | 2,50              | 4,40     | 3,00                        | 5,00     |
| B 1           | 6,80              | 9,10     | 9,80                        | 14,10    |
| B 2           | 9,40              | 18,00    | 19,20                       | 32,10    |
| C 1           | 17,50             | 24,50    | 36,70                       | 56,60    |
| C 2           | 31,50             | 23,90    | 68,20                       | 80,50    |
| D             | 28,40             | 17,90    | 96,60                       | 98,40    |
| E             | 3,40              | 1,60     | 100,00                      | 100,00   |
| Total         | 100,00            | 100,00   |                             |          |

Fonte: ABEP, 2013.

**Gráfico 2 - Comparação Percentual entre os dados acumulados do IPTU de Salvador e do Brasil – 2008.**



Fonte: Elaboração própria, 2013.

A Função Objetivo foi construída visando a maximização da arrecadação do IPTU dos imóveis residenciais totais (apartamentos e casas), através da definição de um conjunto de alíquotas exponencialmente progressivas compatíveis com a capacidade de pagamento dos contribuintes. Dessa forma, pretendeu-se uma estrutura para o IPTU o mais justa possível em relação aos aspectos tributários do ano anterior, como também, uma maior eficiência tributária na forma de uma arrecadação superior.

<sup>8</sup> São necessárias para a determinação da função objetivo, das restrições técnicas e também da restrição de não negatividade (PEREIRA, 2010, p.39).

Foram estabelecidos ainda como componentes do modelo, dois parâmetros de forma:  $\Theta 1$  (linear) e  $\Theta 2$  (angular) relativos a uma equação de regressão exponencial, com a finalidade de moldar a distribuição das alíquotas induzindo deste modo à progressividade do imposto. Os elementos  $\Theta 1$  e  $\Theta 2$  do modelo foram baseados nos parâmetros da equação de regressão  $y = 0,0007$  e  $0,3575x$  que faz o ajuste exponencial das alíquotas do IPTU vigentes em 2008 com um  $R^2$  de 0,9985. No modelo de otimização, os parâmetros  $\Theta 1$  e  $\Theta 2$  são balizados por limites que correspondem a 40% para mais e para menos dos valores dos parâmetros (0,0007 e 0,3575) da equação de regressão pertinente ao sistema das alíquotas vigente em 2008 e, portanto, estabelecendo os intervalos [0,00042; 0,00098] para  $\Theta 1$  e [0,2667; 0,6223] para  $\Theta 2$ .

A nova modelagem do IPTU do Município de Salvador teve como restrições equações e inequações, pertencentes a três agrupamentos:

- 1) Geração das alíquotas ótimas no formato exponencial;
- 2) Limites inferior e superior da alíquota mínima e limite superior da alíquota máxima referentes aos imóveis residenciais;
- 3) Limites inferiores e superiores dos parâmetros  $\Theta 1$  (linear) e  $\Theta 2$  (angular) da equação de regressão geradora das alíquotas.

#### 4. Apresentação do modelo proposto de programação não linear do iptu de salvador do ano de 2009 (economicamente mais justo)

Trata-se de um modelo de programação matemática cuja função objetivo (1) consiste em maximizar a arrecadação do IPTU dos imóveis residenciais totais, sujeito a um conjunto de restrições lineares e não lineares (2) a (10) que visa a geração de alíquotas ótimas progressivas distribuídas exponencialmente. Então, para o caso de oito alíquotas temos a seguinte descrição do modelo, com as devidas explicações.

$$\text{Maximizar } \Delta = \sum_{i=1}^n X_i \cdot \delta_i \quad \{i = 1, 2, \dots, 8\}$$

$$X \quad (1)$$

Sujeito às restrições:

(2) e (3) Determinação dos valores das alíquotas:

$$X_1 = \Theta_1 \cdot e^{\Theta_2 X_i} \quad (2)$$

$$X_{i+1} = X_i \cdot e^{\Theta_2 X_i} \quad \{i = 1, 2, \dots, 7\}; \quad (3)$$

(4), (5) e (6) Limites das alíquotas mínima e máxima:

$$X_1 \geq 0.0010; \quad (4) \quad X_1 \leq 0.0020; \quad (5)$$

$$X_8 \leq 0.0140; \quad (6)$$

(7) e (8) Balizamento dos parâmetros de forma  $\Theta 1$  e  $\Theta 2$ :

$$\Theta 1 \geq 0,00042; \quad (7) \quad \Theta 1 \geq 0,00098; \quad (8)$$

$$\Theta 2 \geq 0,26670; \quad (9) \quad \Theta 2 \geq 0,62230 \quad (10)$$

Em que:

$\Delta$  = Arrecadação total do IPTU dos imóveis residenciais (casas e apartamentos), que deve ser maximizada pelo modelo;

$X_i$  = Alíquota referente à faixa de valor venal  $i$ . Para a aplicação do modelo foram estabelecidas oito faixas de valor venal relativas aos imóveis residenciais de Salvador, que correspondem às oito classes sociais definidas pelo critério ABEP. Para cada faixa de valor venal  $i$  o modelo atribui uma única alíquota  $X_i$ , conforme a Tabela 8;

$\delta_i$  = Representa o total dos valores venais dos imóveis residenciais pertinentes à faixa de valor venal  $i$ , que constitui a sua base de cálculo, de acordo com a Tabela 8;

$i$  = É o índice concernente às faixas de valores venais e também às suas respectivas alíquotas. No modelo do IPTU:  $\{i = 1, 2, \dots, 8\}$ , uma vez que existem oito faixas de valores venais;

$\Theta 1$  e  $\Theta 2$  = Parâmetros das equações (2) e (3) do modelo, que produzirão as oito alíquotas ótimas correspondentes aos imóveis das oito faixas de valores venais, distribuídas exponencialmente, conforme Tabela 8 e Gráfico 3.

#### 5. Análise dos resultados do novo modelo de programação linear para o IPTU de Salvador economicamente justo

A solução ótima obtida do modelo de Programação Linear foi satisfatória, não só com relação à arrecadação, pois conseguiu um incremento de R\$ 6.520.769,27 sobre a meta esperada de R\$82.511.989,17 conforme o planejamento da SEFAZ-PMS, como também pelo conjunto gerado de alíquotas, as quais se mostraram progressivas e passíveis de gerar impacto social positivo. O reforço financeiro originado deste incremento é significativo ao ponto de representar aproximadamente 1,21169 vezes o valor gasto pela Prefeitura Municipal de Salvador com as despesas de Habitação de 2008. Um ajuste realizado através de regressão estatística no conjunto das alíquotas ótimas, necessário para se checar a sua progressividade, atingiu um coeficiente de determinação de 0,9972 o qual configura uma progressividade exponencial quase perfeita (ver Tabela 8 e Gráfico 3). Percebe-se ainda que a maior parte dos imóveis residenciais de Salvador encontra-se nas faixas de valores venais 1, 2 e 3 relativas às classes socialmente desfavorecidas.

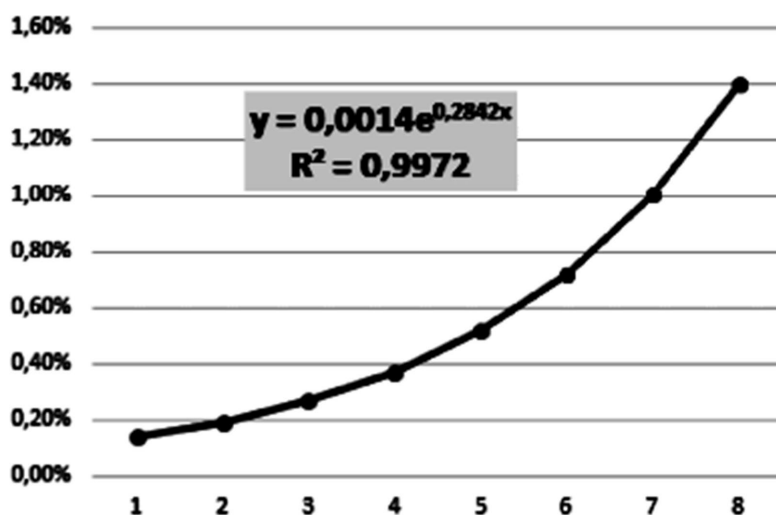
Ao analisar a Tabela 8, verifica-se que na coluna do ajuste exponencial a alíquota máxima possui o valor de 1,36%, abaixo do limite de 1,40% estabelecido no modelo, no entanto, as outras sete alíquotas apresentam valores maiores que os da solução ótima, principalmente as das três primeiras faixas referentes às classes sociais menos favorecidas. De onde concluímos que, apesar das alíquotas obtidas do ajuste exponencial resultarem em uma arrecadação (R\$17.224.697,76) bem superior à da solução ótima (R\$6.520.769,27), a adoção de alíquotas oriundas de um ajuste exponencial perfeito não se mostra adequada aos objetivos de justiça tributária e social.

**Tabela 8: Principais soluções obtidas com o novo modelo de Programação Linear do IPTU - Salvador – 2009.**

| Alíquota do IPTU                               | Base de cálculo para o IPTU |             |                       |                          | Solução Ótima   | Ajuste Exponencial                  |
|--|-----------------------------|-------------|-----------------------|--------------------------|-----------------|-------------------------------------|
|  | Faixas de Valores Venais    |             | Quantidade de Imóveis | Base de Cálculo da Faixa | Função Objetivo | Parâmetro da Regressão: a1 (0,0014) |
|  | De                          | Até         |                       |                          |                 | Parâmetro da Regressão: a2 (0,2842) |
| 1  | 0,00                        | 10 .156,00  | 129. 313              | 830 .130. 203,60         | 0,1366%         | 0,1860%                             |
| 2  | 10 .156,01                  | 19. 836,00  | 133 .618              | 1 .929 .197 897,08       | 0,1905%         | 0,2472%                             |
| 3  | 19 .836,01                  | 38 .743,00  | 113 .158              | 3. 124. 937. 202,78      | 0,2657%         | 0,3284%                             |
| 4  | 38. 743,01                  | 75. 670,00  | 83 .607               | 4 .492 .205. 878,48      | 0,3704%         | 0,4363%                             |
| 5  | 75. 670,01                  | 147. 793,00 | 44 .163               | 4 .504 .234 .848,82      | 0,5165%         | 0,5798%                             |
| 6  | 147 .793,01                 | 288. 658,00 | 13 .936               | 2. 741 .620 .009,87      | 0,7201%         | 0,7703%                             |
| 7  | 288. 658,01                 | 563 .785,00 | 2 .918                | 1 .067 .487 .804,42      | 1,0041%         | 1,0236%                             |
| 8  | 563. 785,01 ou maior        |             | 362                   | 397 .004 .923,27         | 1,4000%         | 1,3600%                             |
| Arrecadação do IPTU obtidas do Modelo (R\$)    |                             |             |                       |                          | 89.032.758,44   | 99 .736. 686,93                     |
| Valor Mínimo esperado para arrecadação (R\$)   |                             |             |                       |                          | 82. 511. 989,17 | 82. 511. 989,17                     |
| Incremento sobre o valor mínimo esperado (R\$) |                             |             |                       |                          | 6.520.769,27    | 17. 224 .697,76                     |

Fonte: Elaboração Própria baseada nos resultados do modelo, 2013.

**Gráfico 3 – Solução Ótima do Modelo de Programação Linear (Exponencial).**



Fonte: Elaboração Própria baseada nos resultados do modelo, 2013.

Comparando-se os resultados obtidos neste trabalho, com os que foram apresentados no primeiro artigo realizado sobre o cálculo de alíquotas do IPTU referentes aos imóveis residenciais de Salvador (SÁ et al; 2013), observa-se que:

O modelo apresentado no primeiro artigo (Sá et al 2013), considerou 12 alíquotas para os imóveis residenciais (apartamentos), utilizando também um modelo de otimização não linear, obtendo a solução ótima após uma análise de sensibilidade

realizada com a variação de um parâmetro de forma  $\Theta$ . O modelo aqui apresentado, considerou apenas 8 alíquotas para os imóveis residenciais totais (apartamentos e casas);

O primeiro modelo apresentou uma arrecadação ótima de R\$51.412.653,99 referente aos imóveis residenciais (apartamentos) significando um valor médio de IPTU de 0,5711%. No modelo apresentado neste estudo, a arrecadação ótima foi de R\$89.032.758,44 com uma média de IPTU de 0,4665%.

Ambos os modelos apresentaram alíquotas exponencialmente progressivas. Observa-se, no entanto que as sete primeiras alíquotas do modelo aqui apresentado possuem valores que variam de 0,1366% a 1,0041% enquanto que, os importes das 11 primeiras alíquotas do 1º. modelo variam de 0,20% a 1,18329% sendo todas de valor maior. Estes resultados demonstram porque o modelo apresentado no primeiro artigo teve uma arrecadação relativamente maior em consequência de uma média de IPTU mais elevada. Porém, vale ressaltar que a única alíquota do modelo aqui

exposto superior à do modelo do 1°. Artigo foi a referente aos imóveis de alto padrão. Deste modo, as alíquotas do modelo apresentado neste trabalho relativas às classes menos favorecidas foram menores do que as do modelo anteriormente desenvolvido e, portanto, passíveis de causar menos impacto social.

A partir dos dados da Tabela 3, é possível identificar as características dos imóveis dos contribuintes soteropolitanos e o poder socioeconômico dos mesmos. Constatou-se que nos anos de 2008 e 2009, a maioria da população de Salvador (85,75%) estava inserida no conjunto de imóveis residenciais dos padrões de construção: Simples (32,79%), Médio (29,96%) e Bom (23%). Apenas 4,73% dos cidadãos da capital baiana possuíam uma qualidade de moradia acima do regular, ou seja, imóveis residenciais de luxo e alto luxo, sendo que 9,52% habitavam moradias de nível precário, as quais proporcionavam aos seus moradores uma qualidade de vida muito abaixo do padrão regular.

É possível associar as características dos imóveis residenciais de Salvador presente na Tabela 3 com o Quadro 1, que retratam através de alguns parâmetros a qualidade de vida urbana. Percebe-se que os imóveis residenciais definidos como precários, simples e médios, possuem 376.557 contribuintes, e representam 72,27% das unidades imobiliárias de Salvador. Estes cidadãos vivem em moradias com baixo e/ou precário grau de regeneração, privacidade, segurança, funcionalidade, ordem, comunicação, apropriação, participação, estética e criatividade. Consequentemente, estas habitações despertam no seu usuário (Quadro 1): insatisfação, desmotivação, esgotamentos físicos e psicológicos em relação a sua moradia e sua vida pessoal, pois a arquitetura e a estrutura da moradia de um indivíduo dentro da atual sociedade, identifica e representa as relações sociais e culturais presentes em um espaço, bem como as relações de poder.

Com base no apresentado constatou-se que os contribuintes que residem nos imóveis considerados bom, de luxo e alto luxo, ou seja, 27,73% do total dos contribuintes de Salvador, são os que possuem maior poder dentro das relações sociais presentes no espaço da cidade, pois moram em residências que tem de bom a excelente padrão de: regeneração, privacidade, segurança, funcionalidade, ordem, comunicação, apropriação, participação, estética e criatividade (Quadro 1). Em consequência, suas moradias proporcionam uma qualidade de vida, com menor esgotamento físico e psicológico, pouco ou nenhum conflito com os vizinhos, pouco estresse e insatisfação, além de possuírem espaço de lazer e recreação que muitas vezes propiciam engajamentos sociais e culturais.

É bom esclarecer que a arquitetura e a estrutura da moradia é apenas um dos aspectos que podem proporcionar uma melhoria qualidade de vida de um cidadão, mas é necessário avaliar outros fatores presente no espaço, onde o indivíduo vive e interage, com o objetivo de buscar interligar outros fatores com a arquitetura e a estrutura da moradia apresentados neste trabalho.

## 6. Conclusão

Em 2008 as alíquotas do IPTU de Salvador eram estabelecidas em função dos critérios de tipo (finalidade de uso) do imóvel e padrão construtivo. De modo que, não tinha como se fazer uma associação com as 8 classes sociais definidas pelo Critério ABEP, desde quando os padrões de construção considerados para apartamentos e casas eram respectivamente em número de 5 e 6 (Ver Quadro 1). Este problema de compatibilidade foi aprimorado ao se mudar o critério de padrão construtivo para faixas de valores venais. Além disto, o critério vigente de tipo e padrão construtivo apresentava distorções de uniformidade, pois imóveis de mesmo padrão e área em bairros diferenciados do ponto de vista da valorização imobiliária,

apresentavam valores venais diferentes, embora tributados com a mesma alíquota. Então, foi desenvolvido um modelo matemático de otimização não linear tendo oito alíquotas como variáveis de decisão, referentes ao mesmo número das classes sociais da ABEP, e com base de cálculo considerando 8 faixas de valores venais (com intervalos equidistantes dos valores venais dos imóveis).

A hipótese aventada para o modelo foi de que, cada alíquota incidia sobre uma faixa, a qual por sua vez estava associada a uma das classes sociais. Consequentemente, tais atributos levam a definir um parâmetro de qualidade de vida dos cidadãos soteropolitanos e seu padrão socioeconômico a nível local (conforme Tabela 5).

Constatou-se que em 2008 e 2009, 72,27% da população de Salvador estavam inseridas no conjunto de imóveis residenciais dos padrões de construção: Precário (9,52%), Simples (32,79%) e Médio (29,96%). Desta forma, os imóveis citados proporcionavam aos seus moradores uma qualidade de vida abaixo do padrão regular, e apenas 4,73% dos cidadãos da capital baiana possuíam uma qualidade de moradia acima do regular, ou seja, imóveis residenciais de luxo e alto luxo. Mesmo mudando, para o novo modelo matemático, o critério da base de cálculo do IPTU de padrões construtivos para faixas de valores venais, a situação permanece invariável.

Os imóveis considerados precário, simples e médio despertam e favorecem no seu usuário: insatisfação, desmotivação, esgotamentos físicos e psicológicos em relação a sua moradia e sua vida pessoal, tais fatores interferem na qualidade de vida dos cidadãos que lá residem e que correspondiam no ano de 2008 ao valor de 72,27% dos contribuintes de Salvador.

Os imóveis considerados de padrão bom, de luxo e alto luxo, ou seja, 27,73% do total dos contribuintes possuem uma qualidade de vida melhor do que os outros 72,27% da

população de Salvador, pertencem aos indivíduos que possuem o domínio das relações de poder do espaço social, tal fato é identificado através da estrutura e da arquitetura dos imóveis que estes residem.

Outro aspecto que reforça a desigualdade das moradias é que 80,8% da população de Salvador está na composição social das classes C1 (17,5%), C2 (31,5%), D (28,4%) e E (3,4%), mostrando uma percentagem menor do que o índice brasileiro que, para estas quatro classes sociais representam 67,9%.

Comparando-se os resultados do modelo vigente em 2008, com os provenientes da simulação realizada através do modelo de otimização matemática para 2009, temos que: os dados do IPTU de Salvador em 2008 mostram que 23,10% da arrecadação do imposto dos imóveis residenciais da cidade, seriam pagos por 376.557 contribuintes, 72,27% do total da população, referentes aos cidadãos que moravam em imóveis de nível abaixo do considerado de qualidade regular (padrões: Precário, Simples e Médio). Por outro lado, os 144.518 contribuintes que moravam em padrões de imóveis de qualidade igual ou superior a regular (padrões: Bom, Luxo e Alto Luxo), que corresponde a 27,73% do total, seriam responsáveis por 76,90% do pagamento total do IPTU. Em 2009, com o número de alíquotas sendo ampliado para 8 no lugar de 6, teríamos que 459.696 contribuintes (88,22%) pertinentes às 4 primeiras faixas de valores venais (considerados abaixo do regular) pagariam 33,42% do IPTU, enquanto que os restantes 61.38 (11,78%) seriam responsáveis por 66,58% da arrecadação. Apesar destes resultados aparentemente desfavoráveis para o ano de 2009, no entanto, torna-se necessário ressaltar que em 2008 as alíquotas mínima e máxima eram 0,10% e 1,00% respectivamente, consideradas inferiores às alíquotas praticadas em outras capitais do mesmo porte socioeconômico de Salvador, como Recife e Fortaleza, cujas alíquotas variavam de 0,40% a 1,40%.

Além disso, o total do IPTU arrecadado pelos imóveis residenciais foi de R\$80.108.727,34 enquanto que, para 2009 a SEFAZ-PMS estudou determinar para suas alíquotas valores com limites mínimo e máximo respectivos de 0,20% e 1,40%, além de estabelecer uma meta de arrecadação mínima de R\$82.511.989,17. Esta meta correspondia a um incremento de 3% sobre o valor arrecadado em 2008. Estes novos parâmetros incorporados pelo modelo resultou em uma arrecadação de R\$89.032.758,44 que representa um aumento de 11,14% sobre o valor arrecadado em 2008. Além disso, as alíquotas obtidas do modelo se ajustaram a uma curva exponencial com coeficiente de determinação igual a 99,72% o que demonstra uma progressividade compatível com as rendas médias familiares do Brasil pelo critério ABEP.

Constatou-se também que o novo modelo concernente a 2009 possibilitaria arrecadar 1,5% a mais em relação ao modelo do ano de 2008 de forma mais progressiva.

O novo modelo de alíquotas proposto, caso seja aplicado, conseguirá incrementar de forma significativa a arrecadação. Afinal, uma ampliação da progressividade do IPTU de Salvador através da determinação de um maior número de alíquotas (oito) distribuídas exponencialmente, mantendo-se o valor da alíquota mínima dentro do intervalo [0,10%; 0,20%] e aumentando-se o valor da alíquota máxima para 1,40% concernente aos imóveis de valores venais mais elevados, conforme política da SEFAZ-PMS traz melhores resultados, tanto do ponto de vista da arrecadação quanto da progressividade. O que era de se esperar, pois, os objetivos de se aplicar um modelo de otimização matemática ao IPTU de Salvador consistiam em incrementar a arrecadação deste município, possibilitando um reforço financeiro para atender os investimentos e as políticas públicas locais, contribuindo deste modo para a possibilidade de se exercer uma maior justiça distributiva, como também, considerar a questão da capacidade contributiva

dos municípios, através da determinação de alíquotas exponencialmente progressivas e, portanto, ampliando a justiça tributária.

Além disto, o IPTU certamente dá uma contribuição significativa à gestão financeira municipal fornecendo suporte aos investimentos associados às promoções de Políticas Públicas a nível local. O IPTU pode ser visto como um imposto que no ano de 2008, foi responsável por aproximadamente 39,9% das receitas tributárias. A Prefeitura no referido ano teve mais gastos na área de Saúde, depois Urbanismo, seguido de Educação e depois Previdência Social. As quatro áreas juntas eram responsáveis por 69,88 % dos gastos do deste município. A arrecadação do IPTU certamente auxiliou de forma significativa o financiamento daquelas Políticas Públicas. Em 2009, com o incremento na arrecadação apresentado pelo modelo, a contribuição do IPTU em termos financeiros seria ampliada. Afinal, o valor arrecadado pelo IPTU de 2008 auxiliou a Prefeitura de Salvador a pagar 16,94% das despesas incidentes no município, sendo considerado um imposto relevante. A adoção do novo modelo aumentaria este percentual para 17,24%, ou seja, um incremento de R\$ 6.520.769,27.

Entretanto, a arrecadação do IPTU, bem como a sua aplicação, é um fator importante no auxílio à gestão municipal e a população no sentido de dispor de recursos para serem utilizados no espaço social, pois a exigência para se ter uma mudança no espaço está relacionada diretamente a modificações da sociedade em seu todo dinâmico, e não apenas a uma reforma mais ou menos profunda em uma de suas esferas, pois fatores históricos, políticos, econômicos e sociais influenciam na construção do espaço.

A pesquisa não finalizou aqui. Estão sendo realizadas novas simulações, uma delas para os imóveis comerciais e de serviços, e outra para a realização de um novo modelo integrado envolvendo todos os tipos de imóveis do referido município.



## Referências

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE PESQUISA – ABEP. Critério de Classificação Econômica do Brasil - CCEB2008 – Base 2007/2006. Disponível em: <[www.abep.org.br](http://www.abep.org.br)>. Acesso em 06 out. 2009.
- BAHIA. Código Tributário e de Rendas do Município de Salvador - CTRMS, Lei Nº 7.186 de 27 de dezembro de 2006. Salvador: Prefeitura Municipal. 2006. Disponível em: <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/legislacao/tabelasanexas/anexos/CTRMS-Alt.7.611-08,7.727-09e7.952-10.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2009.
- BAHIA. Decreto Municipal Nº 9.207 de 11 de novembro de 1991. Salvador: Prefeitura Municipal. 1991. Disponível em: <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2009.
- BAHIA. Decreto Municipal Nº 14.116 de 27 de dezembro de 2002. Salvador: Prefeitura Municipal. 2002. Disponível em: <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2009.
- BAHIA. Decreto Municipal Nº 19.223 de 29 de dezembro de 2008. Salvador: Prefeitura Municipal. 2008. Disponível em: <http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm>. Acesso em: 15 dez. 2009.
- BAZARAA, Mokhtar; SHETTY, C. M.; SHERALL, Hanif. *Nonlinear Programming*. New York: John Wiley, 2006.
- BONETTI, Maria José. *Da Progressividade nos Impostos*. 1997. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.
- BOQUIMPANI, Eduardo Gonçalves. *Estado, Ambiente, Justiça Fiscal e Tributação: a Progressividade do IPTU*. 2007. Tese (Doutorado), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2007.
- BRASIL. Constituição 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 29, promulgada em 13 de setembro de 2000.
- BRASIL. Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 15 out. 2010.
- BRASIL. Poder Executivo. Código Tributário Nacional (CTN), Lei No 5.172 de 25 de Outubro de 1966. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BUCHER, Hildomar Hoffmann. *A Função Social da Propriedade e a Progressividade do IPTU*. 1996. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1996.
- CARRAZZA, Elizabeth Nazar. *Os Princípios da Igualdade e da Capacidade Contributiva e a Progressividade do IPTU*. 1992. Tese (Doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1992.
- CARVALHO JR, Pedro Humberto Bruno. *IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra Fiscais*. Brasília: IPEA Texto para Discussão No. 1251, 2006.
- CTN - Código Tributário Nacional. Lei No 5.172 de 25 de Outubro de 1966. 22. ed. São Paulo: Saraiva.1990.
- DE CESARE, Claudia Monteiro. *IPTU: Otimização e Justiça Tributária*. Belo Horizonte: Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2002.
- FERNANDES, Cíntia Estefânia. *IPTU: Texto e Contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005.
- FRAGA, Henrique Rocha. *O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Princípio da Progressividade*. São Paulo: IOB, 2007.
- FURLAN, Valéria. *IPTU*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- GARSON, Sol. *IPTU como Instrumento de Política Pública no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001.
- HILLIER, F. S.; LIEBERMAN, G. *Introduction to Operations Research*. 8. ed. New York: McGraw-Hill, Inc, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 14 mar. 2009.
- MACHADO, Hugo de Brito. *Os Princípios Jurídicos da Tributação na Constituição de 1988*. 5 ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- NEVES JÚNIOR, Elzeman Loureiro. *O Princípio da Capacidade Contributiva e a Progressividade Fiscal do IPTU*. 2002. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2002.
- PALERMO, Paulo Sérgio Gagliardi. *O Princípio da Capacidade Contributiva e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) à Luz da Constituição Federal de 1994*. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2005.
- PEREIRA, Aliger dos Santos. *Pesquisa Operacional*. Curitiba: Aymarã, 2010.
- PREFEITURA DE SALVADOR (PMS). Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ). Disponível em: <<http://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/sistema/index.htm>> Acesso em: 28 out. 2009.
- SÁ, José Delfino et al. *Um modelo de otimização para alíquotas do IPTU socialmente mais justas*. *Revista de Administração Pública*, n. 47, v. 1, jan./fev. 2013. Rio de Janeiro. 2013.
- SHAN, Hui. *Property taxes and elderly mobility*. *Journal of Urban Economics*, v. 67, n. 2, p. 194-205. mar. 2010
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2003.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA (SEI). Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br/>>. Acesso em: 14 mar.2009

# A FIOLE E A LOGÍSTICA TERRITORIAL BAIANA: FRAGMENTAÇÃO E LIMITAÇÕES

*HENRIQUE CAMPOS DE OLIVEIRA<sup>1</sup>  
GUSTAVO HENRIQUE DUTRA METTIG<sup>2</sup>  
ALESSANDRO LEBOREIRO DE SOUZA<sup>3</sup>  
JOSÉ GILEÁ DE SOUZA<sup>4</sup>*

## Resumo

Conceitualmente, a Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) apresenta externalidades positivas para o território baiano ao ser apontada pelo atual Governo Baiano como uma das principais soluções para os problemas de integração física e escoamento da produção do Estado. No entanto, as evidências históricas apontam que regiões periféricas, tal como a Bahia, resulta na ampliação de assimetrias e reprodução do modelo de infraestrutura de transporte voltada para atividades produtivas exógenas. A partir dessa contradição, surge a seguinte questão norteadora desse trabalho: como a construção da FIOL contribui para a integração física e para a disseminação de vantagens competitivas à estrutura produtiva do território baiano? Seria a FIOL uma ruptura do paradigma que acarretam em fragmentação e limitação da infraestrutura de transporte inerentes à periferia do sistema internacional capitalista? A partir desses questionamentos, há os seguintes objetivos específicos: primeiro, expor uma breve discussão sobre o conceito de Logística Territorial e a criação do espaço na contemporaneidade; o segundo objetivo se concentra na dimensão organizacional-estratégica da criação da FIOL; em seguida, a partir da dimensão institucional,

concentra-se no detalhamento e apresentação dos principais pontos da regulação e regulamentação que influenciam a construção da ferrovia; o quarto objetivo remete a uma breve descrição da possível infraestrutura resultante da interação das duas dimensões citadas anteriormente. Por fim, é possível concluir que a FIOL não apresenta uma ruptura com um modelo tradicional presente em regiões periféricas na qual a integração física está subsumida aos interesses exógenos e desarticulada com a estrutura produtiva regional.

**Palavras-chave:** Logística Territorial; Desenvolvimento Regional; Integração Física, Infraestrutura de Transporte, Modal ferroviário.

## Abstract

Conceptually, the Ferrovia da Integração Oeste leste ( FIOL ) has positive externalities for the State of Bahia that are appointed by the current Bahia State Government

as one of the main solutions to the problems of physical integration and production flow of the state . However, the historical evidences point out those peripheral regions, such as Bahia, results in amplification of asymmetries and reproduction model of transportation infrastructure focused on exogenous productive activities. From this contradiction, shows up the following guiding question of this work: how the construction of FIOL contributes to the physical integration and dissemination of competitive advantages to the productive structure of the State of Bahia? FIOL would be a break from the paradigm that result in fragmentation and limited transportation infrastructure inherent in the capitalist periphery of the international system? From this questions, there are the following specific objectives: first, expose a brief discussion of the concept of Logistics of the Territorial and the creation of space in present days;

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais. E-mail: henrique.oliveira@pro.unifacs.br

<sup>2</sup> Especialista em Gestão e Desenvolvimento de Seres Humanos. E-mail: gmettig@hotmail.com

<sup>3</sup> Especialista em Logística e Distribuição. E-mail: alessandroleboeiro@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Mestre em Análise Regional. E-mail: josegilea@hotmail.com

the second objective focuses on organizational - strategic dimension of the FIOI creation; Then, from the institutional dimension, the paper focuses on detail and presentation of the main points of regulation and legislation that affects the construction of the railway; the fourth goal refers to a brief description of possible infrastructure resulting from the interaction of the two dimensions mentioned above (organizational-strategic and institutional). Finally, it is possible to conclude that the FIOI doesn't show a break with a traditional model present on peripheral regions with the physical integration is subsumed to the exogenous interests and is disjointed with the regional productive structure.

**Keywords:** Territorial Logistics , Regional Development , Physical Integration , Transportation Infrastructure , Modal rail

JEL: R420

## 1 Introdução

O projeto de conectar a Costa Atlântica baiana ao Oeste do país por estrada de ferro não é recente. Em 1911, Antônio Berílio de Oliveira já tinha a pretensão de construir uma estrada que ligaria Ilhéus a Vitória da Conquista. Posteriormente, na década de 1950, surge a ideia da construção de uma ferrovia para dar a nova capital brasileira, Brasília, acesso ao Oceano Atlântico por meio de um porto construído na Baía de Camamu, passando, assim, pelo Oeste baiano e pelo Centro-Oeste Brasileiro (OLIVEIRA, 2011).

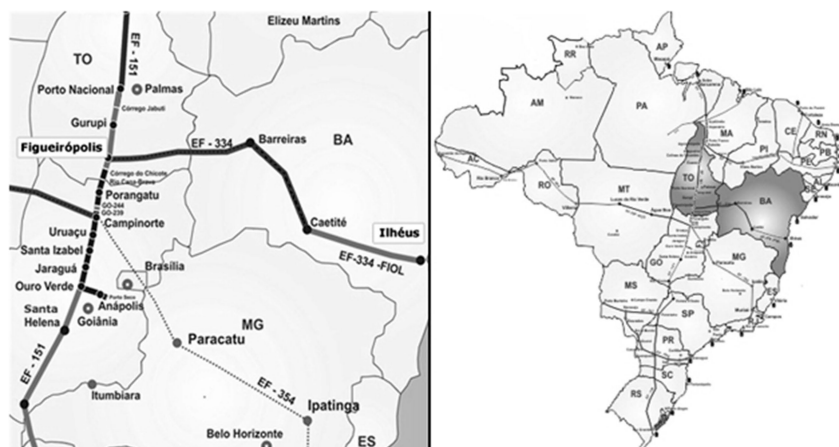
Este último empreendimento teve continuidade sustentada pelo Professor e Deputado Federal Vasco Neto no período entre a década de 1970 até o seu falecimento em 2010 (OLIVEIRA, 2011; GOULARTI, 2009). Vasco Neto ampliou o projeto inicial antes voltado para a integração nacional

para a ideia da construção de uma ferrovia bi-oceânica. Com esse objetivo, a ligação da Costa Atlântica baiana iria para além da região Centro Oeste Brasileira, ultrapassaria a Cordilheira do Andes, até chegar à almejada Costa do Pacífico na cidade de Boyovar, no Peru. Consolidar-se-ia dessa forma uma importante conexão do Estado e do País com a Ásia e Costa Oeste dos EUA, além da América do Sul.

Frente a essas duas pretensões de inserção a Região Litoral Sul da Bahia na integração física via ferrovia destacadas até aqui, a ideia de Berílio de Oliveira ficou limitada a uma estrada de ferro até Itabuna, responsável pelo transporte do cacau e pela circulação da população na região, sendo completamente abandonada no Governo dos Militares, na década de 1970 (OLIVEIRA, 2011; GOULARTI, 2009). Já o projeto de Vasco Neto se manteve vivo, com algumas alterações para se adequar às inovações tecnológicas. Bem como, ainda chegou a ser parte integrante do Programa Estadual de Logística e Transporte da Bahia (PELT) em 2002 (FLEM, 2002).

Recentemente, no final do primeiro governo Wagner (2006-2010), surge o projeto da Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOI) ou Estrada de Ferro (EF) 334, algo híbrido entre os dois projetos antecessores destinados à integração física da Costa baiana com o Oeste pelo modal ferroviário. Nesse projeto de realização federal, mas com o governo estadual como empreendedor político, a ferrovia se origina de um porto localizado em Ilhéus, denominado Porto Sul, como no projeto de Berílio de Oliveira. Todavia, segue sob o traçado influenciado pelo desenho de Vasco Neto às margens do Rio de Contas. O objetivo inicial da FIOI é integrar o Porto Sul com o oeste do Estado da Bahia para promover o escoamento de minério e grãos, com o foco na região circunvizinha de Caetité e Barreiras. Posteriormente, pretende entroncá-la com a Ferrovia Norte-Sul (FNS) no estado de Tocantins, como se pode observar na figura 1.

**Figura 1 - Mapa do trajeto da FIOI.**



Fonte: (VALEC, 2013).

Com isso o governo pretende resolver duas questões cruciais para o desenvolvimento regional do Estado: a desintegração física estadual das principais regiões produtivas, dependentes do modal rodoviário; e a concentração econômica na Região Metropolitana e Salvador.

Sem embargo, de acordo com estudo IPEA 2010, haveria um hiato na FIOI ou EF 334, conforme pode ser observado na figura 2.

Figura 2: Mapa dos investimentos ferroviários prioritários.



Fonte: (IPEA, 2010).

O trecho de ligação da região de Barreiras com a região de Caetité não seria prioridade. As obras estariam concentradas inicialmente entre Caetité e o Porto Sul, em seguida, Barreiras à Ferrovia Norte-Sul. Esses trechos como se pode observar na tabela 1 serão os principais responsáveis pela movimentação de cargas da ferrovia.

Tabela 1 - Distribuição do carregamento, por trechos, entre Figueirópolis e Ilhéus.

| Trechos                             | Sentido | Toneladas Úteis Anuais (10 <sup>6</sup> TU) |       |       |       |       |
|-------------------------------------|---------|---|-------|-------|-------|-------|
|                                     |         | 2013  | 2018  | 2025  | 2035  | 2045  |
| Figueirópolis/ Taipas do Tocantins  | Exp.    | 0,46  | 0,99  | 1,80  | 2,09  | 2,30  |
|                                     | Imp.    | 0,05  | 0,05  | 0,06  | 0,07  | 0,08  |
|                                     | Total   | 0,51  | 1,04  | 1,86  | 2,16  | 2,38  |
| Taipas do TO/Luis Eduardo Magalhães | Exp.    | 3,96  | 7,13  | 12,79 | 14,84 | 16,39 |
|                                     | Imp.    | 0,06  | 0,06  | 0,08  | 0,09  | 0,11  |
|                                     | Total   | 4,02  | 7,19  | 12,87 | 14,93 | 16,50 |
| Luis Eduardo Magalhães/ Caetité     | Exp.    | 3,95  | 7,12  | 12,79 | 14,84 | 16,39 |
|                                     | Imp.    | 0,06  | 0,07  | 0,08  | 0,10  | 0,11  |
|                                     | Total   | 4,01  | 7,19  | 12,87 | 14,94 | 16,50 |
| Caetité/Tanhaçu                     | Exp.    | 13,95                                       | 27,12 | 32,79 | 35,86 | 39,61 |
|                                     | Imp.    | 0,06  | 0,07  | 0,08  | 0,10  | 0,11  |
|                                     | Total   | 14,01                                       | 27,19 | 32,87 | 35,96 | 39,72 |
| Tanhaçu/Ilhéus                      | Exp.    | 38,89                                       | 51,99 | 57,50 | 61,81 | 68,27 |
|                                     | Imp.    | -   | -     | -     | -     | -     |
|                                     | Total   | 38,89                                       | 51,99 | 57,50 | 61,81 | 68,27 |

Fonte: (VALEC, 2009 apud RIMA, 2009).

Essa configuração da disposição limitada da FIOLE no território baiano implicaria na promoção seletiva de Externalidades positivas para o desempenho do escoamento logístico voltado somente para as atividades primário-exportadoras, ao limitar o acesso à ferrovia às indústrias de minério e de grãos. Dessa forma abriria a possibilidade de intensificar ainda mais a fuga de cargas do Oeste por outros estados, aprofundando a desintegração regional no estado baiano.

Portanto, ao mesmo tempo em que esse projeto, em termos conceituais, apresente externalidades positivas para o território baiano, pode também ampliar assimetrias e reproduzir o modelo de infraestrutura de transporte voltada para atividades produtivas exógenas. Esse cenário pode ir ao sentido oposto à integração: ampliando a fuga de cargas da região Oeste.

A partir desse paradoxo, surge a seguinte questão norteadora desse trabalho: como a construção da FIOLE contribui para a integração física e para a disseminação de vantagens competitivas à estrutura produtiva do território baiano?

Para responder a essa pergunta o estudo foi estruturado em cinco tópicos, além dessa introdução. O primeiro, com base em uma revisão da literatura, contempla uma breve discussão sobre o conceito de **Logística Territorial** e a contextualização da criação do espaço na contemporaneidade. Diante da discussão conceitual realizada no primeiro tópico, o segundo tópico se concentra na dimensão **organizacional-estratégica** da criação da FIOLE. Em seguida, realizou-se o detalhamento e apresentação dos principais contrapontos a partir da dimensão **institucional** que influencia a construção da ferrovia. No quarto tópico apresenta uma breve descrição da **infraestrutura** disponível resultante da interação das duas dimensões citadas anteriormente. E, por fim, as considerações finais denotam que a FIOLE não apre-

senta uma ruptura com um modelo tradicional de regiões periféricas de integração física subsumida aos interesses exógenos e desarticulada com a estrutura produtiva regional.

## 2 Breve discussão conceitual.

Glenn Yago (1984, p. 296), em seu estudo sobre o poder das corporações e o transporte urbano, no qual realiza uma comparação entre o declínio do transporte público nos Estados Unidos e na Alemanha, entende que “a tecnologia do transporte não é nenhuma força imposta na sociedade, mas sim uma instância de articulação de poder de classe no controle das cidades”. Esse caráter político, sob a perspectiva marxista, atribuído ao transporte, também é contemplado por Lefebvre (1970), para o qual, a infraestrutura de transporte seria condição para estabelecer fluxos, tornar o espaço seletivo aos que dispõem de maior aporte econômico, além de reproduzir os meios de produção. O Estado seria aí a fonte de disputas, ocasionadas pelo transporte, para exercer tanto a vontade de grupos econômicos na acumulação capitalista, quanto para fomentar a permanência no poder de grupos políticos (LEFEBVRE, 1970; YAGO, 1984).

Já, de acordo com a perspectiva teórica de Furtado (2000), entende-se que as políticas públicas de transporte seriam refração da interação do espaço construída sobre o território com o Comércio Internacional,

resultante da estrutura produtiva disponível. A partir desse entendimento, considera-se que os vínculos estabelecidos no Comércio Internacional entre regiões e entre atores políticos são historicamente sustentados pelo alto grau de modernização, alcançado por países desenvolvidos tecnologicamente e hegemônicos no centro da Geopolítica Internacional. Logo, as políticas públicas desenhadas nas regiões periféricas estariam suscetíveis ao desequilíbrio gerado por essas condições históricas<sup>5</sup>.

Em contraste a essa concepção da inter-relação entre estrutura produtiva local e a infraestrutura de transporte presente na escola cepalina, há trabalhos como o de Gary Fromm (1968), que predicam importância ao transporte como indutor, por si só, das atividades econômicas, e não como refração da atividade econômica. Segundo Slack e Starr (1999, p. 196), ao longo desse período, essa observação pode ser também destacada, especificamente, em relação ao transporte marítimo, nos trabalhos de Ullman (1943), Morgan (1948), Patton (1958) e Weigand (1956). Esta segunda concepção obteve influência em políticas fomentadas pelo Banco Mundial e difundidas por autores com influência no governo central brasileiro como Mello (1984) e Barat (1979), ao longo do Governo Militar.

Ao se ater nas mudanças tecnológicas e organizacionais ao longo do século XX, com base em Cocco e Silva (1999), podem-se observar

<sup>5</sup> No caso da América Latina, Furtado (2000, p. 97-100) identifica três tipos de infraestruturas de transporte, correspondentes às atividades produtivas primário-exportadoras, presentes no continente até meados do século XX: minério, produtos agrícolas tropicais e subtropicais. A primeira atividade exige infraestrutura específica para o seu transporte, no qual não havia possibilidade para ser utilizada por demais atividades produtivas. Seria assim, composto por ferrovias e portos, voltados, unicamente para o minério tal, como é no Chile, Bolívia e Peru. Já a atividade ligada à exportação de produtos agrícolas tropicais seria uma matriz de transporte limitada ao litoral concentrada no escoamento, via portos, sem uma integração ampla e diversificada. Países como Brasil, Equador, Colômbia e Venezuela seriam exemplos. A terceira tipologia corresponderia à exportação de produtos agrícolas de climas temperados, tais como o trigo, na qual a infraestrutura de transporte seria mais completa, densa e difundida com maior capacidade de integração e provida de tecnologia mais sofisticada. A Argentina, o Uruguai e o Sul do Brasil poderiam ser enquadrados nessa caracterização.

algumas diferenças frente aos dois paradigmas do modo de produção capitalista com influências significativas no delineamento do transporte.

O primeiro paradigma, que se refere à era industrial, remete ao período pós-guerra, sob o pano de fundo do pleno emprego, no cume de conquistas sociais, concedidas pela Social Democracia Europeia e pelo Fordismo estadunidense, frente à bipolarização política com a União Soviética (HIRST, 1998; COCCO; SILVA, 1999). Nessa conjuntura, os Estados do bloco capitalista alocaram grandes investimentos em construções, assim como, sobrepujaram-se à administração dos transportes, aos poderes locais com modelos institucionais, centralizados no Governo Federal. A exploração dos dispositivos logísticos de transporte era monopólio dos Estados, a iniciativa privada era limitada às operações específicas de movimentação de carga. (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999). Os investimentos em transporte passam a ser vistos como uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento local (SLACK; STARR, 1999, p. 198).

No Brasil esse paradigma pode ser em parte, evidenciado com a criação da GEIPOT (Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transporte)<sup>6</sup>. A prioridade nos investimentos foi dada de acordo com os corredores de exportação: os portos eram específicos para cada tipo de atividade econômica, enquanto que as ferrovias ficavam limitadas ao transporte de minério e perdiam espaço para o modal rodoviário como principal fonte de integração física terrestre. Esta visão concebida sob o projeto do “desenvolvimentismo nacional” foi fundada na importância do transporte como indutor de modernização por si só (GOULARTI, 2007; MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999). Este processo modernizante ficou circunscrito às atividades produtivas industriais locais, principalmente, na região sudeste do País. As políticas sociais ficaram à margem dessas in-

tervenções<sup>7</sup> (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999).

De uma forma geral, a era Pós-industrial se inicia na década de 1980, liderada pela Europa, América do Norte e Ásia (MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999; SLACK; STARR, 1999). Esse tema, acerca das forças exercidas no delineamento das políticas de transporte, clarifica-se ao prestar atenção para o que Thompson e Hirst (1998) apontam sobre o resultado da liberalização e da integração financeira que, atreladas à redução de barreiras comerciais no cenário internacional, como facilitadora para a aquisição e a fusão de empresas, confere um caráter oligopolista às estruturas de mercado, experimentado, com maior intensidade, a partir da década de 1980.

Ainda nos anos 1980, difunde-se o uso do *container*. Antes, as cargas eram transportadas em embalagens próprias e individualizadas, o que demandava o trabalho manual e mecânico para compartimentos reduzidos de carga, tais como caixas, túneis e sacos. Com o *container*, foi possível consolidar essas cargas em uma unidade a qual permite a transposição ágil a baixo custo e totalmente mecanizada, operada somente por operadores de empilhadeiras e guindastes específicos. Sem desconsiderar a ampliação da capacidade de carga dos navios específicos para *container* bem como a ampliação da

capacidade de operação dos portos (SLACK; STARR, 1999, p. 199; MONIÉ; VIDAL, 2006).

A produtividade dos dispositivos logísticos que adotaram essa tecnologia aumentou indiscriminadamente, com ganhos em custo e segurança. Possibilitou a intermodalidade<sup>8</sup> com mais agilidade, ou seja, a mudança da carga de um modal de transporte para o outro, de forma unitizada. Um vagão e um caminhão podem ser carregados de uma única vez, por meio de um *container*. Essa inovação tecnológica, além das telecomunicações, permitiu atender e possibilitar, ao mesmo tempo, a demanda crescente do Comércio Internacional (SLACK; STARR, 1999, p. 199; MONIÉ; VIDAL, 2006). Nesse ínterim, o conceito de logística, termo utilizado nas forças armadas, é incorporado ao âmbito empresarial (BRAGA, 2008, p. 69-72). É a guerra do comércio internacional.

A geopolítica, também, não ficou circunscrita à questão bélica, como fora na Guerra Fria. Passa para além da conquista de territórios físicos, para a conquista de mercados. O transporte conciliado à logística desempenha nessa dinâmica o papel fundamental.

Sem embargo, a maior participação no Comércio Internacional de Países asiáticos e do Leste Europeu, principalmente da Rússia, da Índia e da China, influenciam o aumento dos preços de *commodities* e a inten-

<sup>6</sup> Foi criado em 1965, com apoio técnico da Organização das Nações Unidas no Governo Militar e tinha como pretensão pensar as políticas de transporte de forma integrada, no qual se destacou o estudo dos Corredores de Exportação com o objetivo de facilitar, assegurar e aumentar o fluxo de mercadorias exportáveis na agricultura, mineração e siderurgia (GOULARTI FILHO; 2007, p. 477).

<sup>7</sup> Dentre as políticas importantes a serem correlacionadas às obras de infraestrutura de transporte estaria a reforma agrária. Na criação da SUDENE, conforme esperava Furtado, seria um dos eixos prioritários para o desenvolvimento regional, pois seriam reduzidos os benefícios resultantes das obras de infraestrutura, limitados a servir latifúndios, ampliando-se a concentração de riqueza.

<sup>8</sup> Na esteira do *container*, especificamente no ambiente terrestre, cabe destaque ao equipamento denominado rodotrilho que permite a bimodalidade entre rodoviário e ferroviário. Estes equipamentos consistem em engates ou vagões que permitem caminhões circularem nas estradas de ferro, o que reduz a quantidade de veículos das estradas bem como amplia a redução com o modal rodoviário em grandes distâncias com a economia do tempo gasto no transbordo dos *containers*.

sificação da produtividade dos bens manufaturados, ao mesmo tempo em que promove maior acirramento na competitividade. Os governos dão suporte às empresas que, para obter maior êxito e para ampliar o seu espaço, frente ao mercado internacional, reduzem custos em setores, como o da logística do transporte (DRUVOT; MAGALHÃES, 2006).

Assim, as políticas públicas de infraestrutura de transporte são desenvolvidas por Estados que dependem justamente das relações comerciais, políticas e da autossuficiência infraestrutural para o melhor desempenho da atividade econômica. Essa condição intensifica as posições assimétricas de negociação entre governos regionais e empresas transnacionais (FURTADO, 2000). A competição entre os atores internacionais, como Empresas Transnacionais e Governos, frente ao Comércio Internacional, no âmbito do transporte marítimo, passa a ser travada em basicamente duas dimensões: tecnológica e geopolítica.

A partir dessa dinâmica competitiva apoiada na interação entre o transporte e a logística, Braga (2008, p. 72) cunha o conceito de Logística Territorial, na qual por meio de três competências - **Organizacional** (Planejamento, estratégias, orçamento), **Institucional** (agências, burocracia) e **Infraestrutural** (instalações físicas) - é possível conferir ao departamento geográfico vantagens competitivas, ou seja, externalidades positivas, factíveis às firmas ali instaladas para atuar no ambiente de grande concorrência atual do Comércio Internacional.

A partir de uma possível interpretação do autor, inferi-se que essas competências podem estar dispostas de forma concentrada e acessível seletivamente àqueles com mais recursos, conforme apresenta seu estudo empírico sobre Centro Logísticos Integrados em São Paulo. Esse desfecho implicaria na redução da possibilidade de se promover o desenvolvimento econômico, ou

melhor, na distribuição menos concentrada dos ganhos resultantes do acúmulo de capital no território.

### 3 A competência organizacional – estratégica: ideologia, interesses geopolíticos e econômicos.

Conforme exposto anteriormente, a competência organizacional, dentro do conceito amplo da Logística Territorial, corresponde ao conhecimento e as estratégias no delineamento do planejamento do transporte e demais instalações físicas necessárias para o desempenho da logística empresarial. A decisão sobre como melhor distribuir os investimentos no tempo, no espaço e nos modais de transporte, bem como a dotação da melhor tecnologia disponível são as principais atividades oriundas dessa competência.

De acordo com Oliveira (2009), com base na escola funcionalista-desenvolvimentista discutida anteriormente, pode-se destacar alguns desafios ao planejamento dos transportes, logo à competência organizacional:

a) A infraestrutura de transporte é capaz de conferir vantagens competitivas em prol do desenvolvimento regional, ao mesmo tempo o seu acesso tende a ser restrito e concentrado.

b) As infraestruturas de transporte possuem retornos qualitativos difíceis de serem mensurados e apresentam considerável grau de incerteza ao mesmo tempo em que são provenientes de investimentos com grande volume de capital fixo.

c) O valor agregado dos produtos em determinada região é proporcional à qualidade da infraestrutura de transporte disponível. O que passa a constituir um ciclo vicioso.

d) As infraestruturas, em particular as de transporte, possuem uma inelasticidade para atender a demanda de cargas de uma região em função do tempo de construção. É essencialmente uma política de longo prazo.

Ainda com base em Oliveira (2009), pode-se destacar algumas

medidas, dentro da competência organizacional, como alternativas mais efetivas para os desafios expostos acima frente à relação entre desenvolvimento regional e a Logística Territorial:

a) A reforma tributária é mais aconselhada do que o endividamento externo para a construção das infraestruturas de transporte

b) O planejamento do sistema de transporte objetivando o desenvolvimento econômico consiste na hierarquização das principais demandas sociais da região; e na comparação entre as alternativas dispostas.

c) A partir desse ponto é importante buscar uma relação harmônica entre o custo de operação e de manutenção dos dispositivos logísticos instalados no território.

d) A matriz de transporte equilibrada é essencial para promover um desenvolvimento regional ao permitir a intermodalidade e evitar a superutilização de determinado modal. Com isso se evita custos elevados com a manutenção e operacionalização.

No entanto, como referido no tópico anterior, autores como Glenn Yago (1984) e Lefebvre (1970) procuram destacar o caráter político e retiram a visão meramente técnica no planejamento dos transportes, sendo esse subsumido a uma posição de classe. Portanto, a dimensão organizacional, correspondente ao conhecimento e a estratégia, não é desvincilhada dos interesses políticos sejam eles de classe ou entre facções políticas e/ou plutocráticas. A partir dessa relação composta de uma linha tênue entre a técnica e a política, desdobram-se os orçamentos e o delineamento de planos tais como os Planos Plurianuais e, recentemente, no âmbito federal: Plano de Aceleração do Crescimento I e II (PAC) do Governo Lula (2003-2010) e o Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT) do Governo Dilma (2011-2014). Logo, é importante identificar os interesses de ordem geopolítica, econômica e ideológica

que podem influenciar, especificamente, a FIOLE.

Embora, como já foi destacado, o projeto da FIOLE é originário de idéias datadas há mais de 50 anos. A sua reincorporação a Agenda do Governo Federal veio no encalço da construção do Porto Sul, em Ilhéus, no primeiro governo Wagner (PT), destinado a escoar, inicialmente, minério de ferro da região de Caetité. Abortada a idéia da construção de um mineroduto, por conta de pressões ambientais e por questões de viabilidade econômica, decidiu-se, a partir de 2008, incorporar a ferrovia ao plano do Porto Sul, incorporando a FIOLE no PAC, durante o Governo Lula (OLIVEIRA, 2011). Com o Governo Dilma e a conseqüente manutenção do PT no governo federal e a reeleição de Wagner (PT), nada mais natural do que a manutenção da obra no planejamento federal dentro do PNLT.

Os interesses econômicos atrelados à exportação do minério de Caetité, reflexo da valorização significativa dessa *commodity* no Comércio Internacional, resultou na viabilidade da mina que possui baixo teor de ferro por metro cúbico extraído. Esses interesses convergiram com a ambição de consolidação do PT, via Governo Wagner (PT), frente a quase 30 anos de governos carlistas<sup>9</sup>. Logo, uma grande obra para marcar o governo inédito do PT no jogo político se fez necessária (OLIVEIRA, 2011).

Além desses interesses políticos e econômicos, há um ponto geopolítico sensível ao Estado da Bahia: a possibilidade da segmentação do Estado com a criação do Estado de São Francisco. Bem como a intenção da descentralização econômica do estado, bandeira levantada pela Secretaria do Planejamento do Estado (SEPLAN). Somam-se a essas duas condições geopolíticas significativas: a necessidade de gerar uma solução mais apropriada para o escoamento dos grãos, ponto levantado pela Associação de Agricultores e Irrigantes da Bahia (AIBA) ao longo dos anos 1990 e 2000 em conformidade à

ascensão da produção de grãos no Oeste baiano. Portanto, a partir desses interesses econômicos e objetivos geopolíticos estratégicos fechou um projeto para a construção da FIOLE, a qual pretende interligar à Ferrovia Norte Sul e assim inserir a Bahia no cenário logístico nacional e, quiçá, internacional (OLIVEIRA, 2011).

De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) - documentos elaborados como condição necessária para obtenção do licenciamento ambiental da obra junto ao IBAMA - é possível apontar as seguintes vantagens almejadas com a FIOLE: i) redução nos custos do transporte da base produtiva da região de influência direta; ii) desoneração do modal rodoviário; iii) redução de acidentes e sinistros das cargas como consequência da segunda vantagem; iv) integração física estadual e nacional; v) maior atração de investimentos; vi) dinamização das atividades agrícolas.

O principal interesse econômico indutor para a obra, a exportação do minério, é uma orientação similar a do governo militar, quando as ferrovias eram pensadas quase exclusivamente para a transferência de minério. O planejamento dava prioridade aos recursos para os corredores de exportação, ficando a dimensão local limitada a essa infraestrutura disponível para os grandes centros industriais, o que acabou por gerar concentrações econômicas espaciais no território. Regiões Metropolitanas litorâneas, principais pólos de escoamento da

produção no corredor de exportação, ficaram guarnecidas de dispositivos logísticos tais como portos ferrovias e aeroportos, enquanto o interior do país se integrava prioritariamente pelo rodoviário<sup>10</sup>. Sem contar a pouca preocupação com políticas sociais e urbanas adjacentes às obras.

Embora ainda não tenha se distanciado tanto do paradigma presente no governo militar de planejamento do transporte ferroviário como um modal exclusivo para exportação de minério, o projeto da FIOLE, segundo os estudos apresentados ao IBAMA em audiência pública, guarda algumas características distintas dessa lógica predominante nos governos militares em relação ao planejamento do modal ferroviário no Brasil. Os programas e planos do governo federal adjacentes à construção da ferrovia são sinais da intenção da mudança de curso no planejamento. Convergente com esse intuito pode-se apontar as seguintes ações: i) o programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com financiamentos; ii) projetos de irrigação, na Bahia, precisamente, nas regiões de Cural Novo e Fazenda Velha; iii) programas específicos de aprimoramento e ampliação da agricultura como o Programa São Francisco e o Programa Mata Verde; iv) a construção de estaleiros em Ilhéus; v) e o incentivo à produção de biodiesel. O resultado seria um planejamento do modal ferroviário mais orgânico com a região diretamente afetada.

Certamente a concretização desses programas e planos pode ser

<sup>9</sup> Antonio Carlos Magalhães teve seu primeiro mandato como governador entre 1971 e 1975, no seu segundo mandato (1979-1983), período da transição política do regime autoritário para a democracia política, o "Carlismo" se consolida como força política baiano-nacional, porém sofre uma derrota eleitoral em 1986 e retorna ao comando do Estado em 1991, pelo voto direto, mantendo a hegemonia política e o controle do Estado até 2006 (DANTAS NETO, 2003).

<sup>10</sup> Durante o governo militar, houve uma maior concentração de recursos na construção de rodovias. Além de obter um custo de implantação mais baixo, promoveu o consumo de automóveis, conseqüentemente, incentivou a indústria automobilística. Bem como, segundo a aposta dos governos militares, dessa forma, focando no modal rodoviário, era mais factível conseguir o objetivo de integração física nacional em um menor tempo com um menor custo, daí a opção em se concentrar no Rodoviário no período de 1960 a 1980.



questionada, mas ao estar inserido no EIA/RIMA do empreendimento abre precedentes para uma intervenção de órgãos de controle institucional, dentre outras diversas possibilidades por meio da representação funcional e ações coletivas asseguradas pela constituição. Sem contar que além de atrelar a obra a essas ações do governo, a Licença de Operação, emitida pelo IBAMA, fica condicionada às ações de mitigação e compensação também apontadas nos documentos exigidos pelo órgão ambiental<sup>11</sup>. Essa competência institucional, relacionada com a regulação e a regulamentação na concepção ferroviária, será discutida com mais profundidade no próximo tópico.

Por ora, cabe destacar que não somente interesses e objetivos positivos em direção à consolidação do projeto habitam a dimensão organizacional-estratégica. São apontados tanto interesses de ordem geopolíticos, econômicos e ideológicos que contrariam a construção da FIOL. Pode-se começar pela pressão ambientalista contra a construção do Porto Sul que reverbera na FIOL. Pois a ferrovia fica condicionada a existência do porto que sofre significativa oposição de grupos ambientalistas. Portanto, surge a questão: como poderia construir uma ferrovia sem a certeza de um porto?

A contestação ao porto em Ilhéus pode ter sido arrefecida quanto a sua amplitude, principalmente, na dimensão local, no entanto o grupo de contestação é bem organizado, com atuação intensa e articulado com grupos de interesses nacionais e internacionais. Sem contar a ação junto aos órgãos de controle institucionais como o IBAMA e o Ministério Público Federal (OLIVEIRA, 2011). Ademais, não se pode desprezar a contestação de movimentos rurais pela luta da reforma agrária. De acordo com Almeida, Sousa e Santos (2010) a ferrovia irá desalojar e segregar assentamentos, ao ser construída sobre esses territórios sem passagem de nível dentre outras ações. Esse

“ *Especula-se, também, sobre o interesse da Vale pela mina de Caetité. Pouco se pode evidenciar sobre o envolvimento direto da ex-estatal no apoio a contestação frente ao empreendimento da BAMIN.* ”

argumento diverge das intenções e objetivos apontados pelo EIA/RIMA em relação a desenvolvimento da atividade agrícola familiar.

Correspondente aos interesses econômicos pode-se apontar para os interesses ligados ao eco-turismo de alto padrão, na região de Ilhéus, com atuações em conjunto com os grupos de contestação de ideologia preservacionista. Especula-se, também, sobre o interesse da Vale pela mina de Caetité. Pouco se pode evidenciar sobre o envolvimento direto da ex-estatal no apoio a contestação frente ao empreendimento da BAMIN. Todavia, corriqueiramente a Vale vincula na mídia as intenções em investir na Ferrovia Centro Atlântica (FCA) - a única ferrovia disponível no estado da Bahia sob monopólio de uso da mineradora desde a década de 1990 no processo de privatização da empresa - que passa na cidade de Brumado, próxima à Caetité. Portanto, a FCA, com os devidos investimentos, seria a rota alternativa à FIOL e um dos principais pontos de argumentação dos grupos de contestação para

fundamentar a falta de necessidade de construção de um novo porto na cidade de Ilhéus (OLIVEIRA, 2011).

Por fim, a respeito dos interesses geopolíticos negativos, destaca-se a corrida nacional dos estados pelo escoamento da carga gerada com o *agribusiness* no Centro-Oeste do país. Nesse sentido, há uma corrida entre as Unidades Federativas em busca da garantia de recursos e cargas para os seus empreendimentos infraestruturais.

Todavia, ao retomar a premissa da FIOL tal como está exposta no estudo IPEA (2010), observa-se que tantos os interesses a favor quanto os contra, tem condições de chegarem a um denominador comum com essa formação fragmentada e limitada da ferrovia na qual uma parte integraria somente Caetité ao porto em Ilhéus e a outra de Barreiras a Figueirópolis (TO), onde entroncaria com a Norte-Sul. Com essa disposição, os interesses ligados ao agronegócio seriam atendidos, da mesma sorte ocorre com o interesse vinculado à exploração do minério de Caetité, o qual terá sua via de escoamento disponibilizada com a construção em direção a Ilhéus. Bem como, essa formação segregada pouco interfere nos interesses da Vale ao verificar uma ferrovia limitada para atender a sua concorrente e gera pouco desconforto aos demais estados que contaram com as cargas do Oeste baiano para viabilizar seus empreendimentos logísticos.

Assim pode-se observar o seguinte paradoxo nesse contexto organizacional-estratégico: quanto mais limitada a obra, reduzem-se os custos políticos, mas compromete a capacidade da mesma promover uma Logística Territorial mais competitiva para o Estado da Bahia.

<sup>11</sup> Esse processo institucional é relativamente recente no País, resultante de resoluções aprovadas no CONAMA em consequência da constituição de 1988. No anuário de infraestrutura da revista *exame* há exemplo de obras que obtiveram Licença Prévia e de Instalação, mas não obtiveram a de Operação por conta das contra partidas, mitigações e compensatórias não serem cumpridas. (EXAME, 2012)

“ *A partir desse escopo analítico, aponta-se para problemas na coordenação de políticas de transporte corroborando com o entendimento de Goldberg (2009) sobre a fragmentação no planejamento das políticas de transportes* ”

Portanto, cabe ressaltar que a possibilidade do êxito na difusão das externalidades positivas, provenientes dessa obra, reside na integralidade do projeto e, ao mesmo tempo, essa integralidade se contrapõe aos interesses econômicos, geopolíticos e perspectivas ideológicas presentes tanto no nível local quanto nacional. Com a disposição desse interesse no tabuleiro do jogo político, recai-se maior peso sobre a importância da competência política e institucional do governo tanto no nível federal quanto estadual em fazer prevalecer o projeto integral. Sem contar com a capacidade dos grupos locais de se organizarem suficientemente para fazer valer a integralidade do projeto em contra ponto aos grupos de interesses apontados até aqui que se satisfazem com a FIOLE fragmentada.

#### **4 A dimensão institucional: regulação e regulamentação.**

Ainda em concordância com o conceito de Logística Territorial, a competência institucional corresponde a capacidade de regulamentação e regulação na intermediação de interesses na esfera pública de acordo com diretrizes apontadas na competência organizacional. A competência institucional recai sobre as agências reguladoras e aos processos de licenciamento ambiental e de concessão

de serviços públicos.

A respeito das agências reguladoras correspondentes ao transporte ferroviário, algumas críticas são apontadas pela literatura. Goldberg (2009) destaca a pouca autonomia dessas agências frente à interferência política evidenciada na criação específicas das agências de acordo com o modal. A ideia inicial seria uma agência única para dar conta, também, da exigência atual em direção ao multimodalismo. Portanto, ao invés de criarem a Agência Nacional dos Transportes, criaram a Agência Nacional do Transporte Terrestre (ANTT), a Agência Nacional do Transporte Aquático (ANTAQ) e, a mais atual, a Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC). Sob esse preceito, foi necessária a criação de maior quantidade de cargos de confiança reduzindo o insulamento tecnoburocrático necessário, segundo Goldberg (2009), para o planejamento do transporte.

O estudo de De Paula e Avelar (2008) levantou as seguintes variáveis explicativas sobre as Agências Reguladoras: a concepção original e a ausência de coordenação; herança do corpo burocrático; influências política; orçamento; desempenho das empresas reguladas. A partir desse escopo analítico, aponta-se para problemas na coordenação de políticas de transporte corroborando com o entendimento de Goldberg (2009) sobre a fragmentação no planejamento das políticas de transportes. Bem como o orçamento das agências reguladoras de transportes apresentou declínio frente às demais agências reguladoras de infraestruturas econômicas tais quais as ligadas aos serviços de telecomunicação e eletricidade.

Em relação ao processo de licenciamento ambiental cabe a proeminência da participação do IBAMA. São exigidas três licenças: a Licença Prévia (LP), na qual são realizados o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), que define

as medidas de mitigação e compensação; a seguinte é a Licença de Instalação (LI), na qual se observa se a construção está sendo seguida de acordo com o que foi proposto na LP; por fim, há a Licença de Operação (LO), que corresponde à adequação presente na LP e na LI para o Terminal de Uso Privativo (TUP) passar a funcionar. Segundo Goldberg (2009, p. 93), a primeira licença é a principal e a mais demorada para se obter.

Para se obter a LI, é imprescindível apontar mais de uma opção de construção e, então, compará-las quanto ao seu impacto ambiental. Para tanto foram analisadas quatro alternativas para a localização do traçado da Ferrovia de Integração Oeste-Leste, sempre buscando equilibrar o custo de execução da obra com as demandas do setor produtivo e as características sociais e ambientais das regiões atravessadas. As quatro alternativas apresentaram o ponto final da FIOLE na região de Ilhéus, nas proximidades da margem direita do rio Almada, onde está prevista a construção de um pátio de recepção de cargas e de formação de trens.

Dentre elas, a escolhida foi a que reuniu as melhores condições técnicas para integrar as áreas produtivas das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste do país a um porto em Ilhéus-BA e, conseqüentemente, aos mercados internacionais, conferindo grande vantagem competitiva para empresas brasileiras.

Além das Agências Reguladoras e do Processo de Licenciamento sob anuência do IBAMA, para uma melhor compreensão da dimensão institucional, referente à FIOLE, cabe destaque ao regimento nacional de concessão de Ferrovias e a criação da empresa pública VALEC Engenharia, Construções e Ferrovias S.A..

Até a década de 1990 as ferrovias eram de domínio e administrada pelo Estado compondo assim a Rede Ferroviária Federal S/A. De acordo com Silveira (2007, p. 103), com a crise internacional a partir da década de 1970 e com a pouca participação

“  
*A partir desse cenário no processo político de redemocratização, principalmente, nos governos Collor (1990-1992) e FHC (1995-2002), promoveu-se a desestatização da RFFSA.*  
”

das elites produtivas no controle da economia nacional repercutiu no agravamento da crise com a redução da poupança pública e o esgotamento da capacidade de endividamento do estado. A partir desse cenário no processo político de redemocratização, principalmente, nos governos Collor (1990-1992) e FHC (1995-2002), promoveu-se a desestatização da RFFSA. O grosso dessas ferrovias foi repartido entre duas empresas: a América Latina Logística (ALL) com a parte do sudeste e a maioria do sul; e a VALE, também privatizada, que ficou responsável por boa parte da malha ferroviária do Sudeste e quase integralmente com a do Norte e Nordeste.

Segundo, Alban (2002) e Silveira (2007), os contratos de concessão não foram suficientes para promover a melhoria nas ferrovias por não estabelecer metas e obrigações claras. A partir dessa relação institucional frágil, as empresas concentraram investimentos nas áreas nas quais já havia maior demanda. As ferrovias carentes de investimentos e sem uma utilidade rentável tiveram seu trilhos e equipamentos operacionais retirados para atender as vias com maior rentabilidade, o chamado processo de canibalismo das estradas de ferro.

Essa conjuntura institucional se alterou com o Governo Lula com a criação da VALEC e um cenário macroeconômico mais propício para a expansão dos gastos públicos. Nesse sentido retomou-se o papel do Estado como interventor na promoção de melhorias da infraestrutura ferroviária nacional, bem como também se abriu perspectiva para adoções de uma maior parceria com a iniciativa privada por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP), sem contar a disponibilização de recursos oriundo do BNDES (SILERIA, 2009). No entanto, muito se questiona sobre a celeridade do processo de concessão e construção das vias férreas. Sem contar os processos de investigação do MPF sobre corrupção envolvendo a própria VALEC. Além de ações movidas contra o impacto gerado sobre patrimônio arqueológico, sobre a fauna e a flora. Além da argumentação do referido órgão acerca da construção de uma ferrovia sem a certeza da existência de um porto.

Portanto, esse tópico dedicado à discussão sobre a dimensão institucional aparenta uma grande sensibilidade frente ao processo de construção da FIOF. Tanto a perspectiva complexa do processo de licenciamento e a aparente incapacidade dos governos federais e estaduais para darem conta das exigências ambientais e ao paradoxo exposto no tópico anterior sobre o contexto organizacional-estratégico frente aos jogos de interesses que convergem para a construção de uma FIOF limitada e fragmentada. Bem como, as dificuldades institucionais frente a recente retomada do estado como provedor dos investimentos no modal ferroviário com a criação da ANTT e da VALEC em decorrência do fracasso da iniciativa privada como aponta a literatura.

## **5 Infraestrutura: a disposição dos dispositivos logísticos no território.**

Como já foi destacada, a competência infraestrutural trata das

instalações físicas resultantes das ações provenientes das competências organizacionais e institucionais. São características avaliativas da competência infraestrutural na Logística Territorial: a disposição espacial da infraestrutura de transporte no território e a amplitude de sua área de influência; a tecnologia operacional utilizada, no caso do transporte ferroviário seria a tecnologia empregada nas locomotivas, os aparelhos utilizados para a carga e descarga dos vagões; e, por fim, o estado de conservação da infraestrutura e dos equipamentos operacionais.

Atualmente a infraestrutura ferroviária disponível no estado da Bahia se resume à FCA sob domínio da VALE conforme fica clara nas palavras do professor Silveira (2007, p. 101):

[...] no estado da Bahia, em crescente processo de modernização econômica, há poucos traçados férreos (1.593 km) e uma limitada integração com e entre os polos, centros, distritos e núcleos industriais do Estado. Apesar de unir-se ao Pólo Petroquímico de Camaçari (COPEC), ao Centro Industrial de Aratu (CIA), ao Centro Industrial do Subaé (CIS) e ao Distrito Industrial de Juazeiro, a ferrovia pouco transporta destas regiões industriais. A COPEC é a que mais utiliza as ferrovias. Outros focos de industrialização na Bahia, como o de Eunápolis, Vitória da Conquista, Itapetinga, Valença, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Barreiras estão muito longe dos trilhos férreos. [...] na Bahia não existe uma “rede férrea compacta” e as interações espaciais de Salvador com as demais regiões do estado, através desse modal, é limitada.

Frente a essa infraestrutura disponível, a FIOF pretende interligar boa parte das regiões não atendidas pelo cenário atual disposto pela FCA, correspondendo a uma faixa horizontal da Região Oeste até a Região Litoral Sul, passando por regiões do semiárido. Para tanto as etapas de construção seguirão de acordo com a figura 3.

**Figura 3 – Etapas, lotes de construção, valor e andamento da construção de cada lote da FIOI.**

| 01ª ETAPA: Entre Ilhéus e Barreiras  |                                  |                                    |
|--|----------------------------------|------------------------------------|
| Lotes, extensão e cidades do trecho  | Valor do contrato em R\$ milhões | Execução da obra até junho de 2013 |
| <b>Lote 01</b><br>125 km – Parte do terminal de Ilhéus, onde ficará o terminal de descarga geral com capacidade estimada entre 5 e 68 milhões de toneladas.  | 575                              | 7,75%                              |
| <b>Lote 02</b><br>117 km – Itagibá a Jequié;   | 650                              | 18,7%                              |
| <b>Lote 03</b><br>115 km – Jequié a Tanhaçu;   | 403                              | 41,9%                              |
| <b>Lote 04</b><br>178 km – Tanhaçu a Caetitê – Instalação de Pólo Industrial voltado para a indústria de mineração – produção estimada em 25 milhões de toneladas/ano. Em Brumado haverá um Pólo Industrial que vai transportar Magnetita, minério de ferro e cargas gerais, com capacidade para 29 milhões de toneladas/ano;  | 740                              | 23%                                |
| <b>Lote 05</b><br>164 km – Vai até as margens do Rio São Francisco;  | 720                              | Zero                               |
| <b>Lote 05 A</b><br>A – 2,9km – Ponte sobre o Rio São Francisco;   | 135                              | Zero                               |
| <b>Lote 06</b><br>159 km – Até Correntina – Será instalado o terminal multimodal do sudeste da Bahia com interligação entre a ferrovia e outros modais e fará o carregamento de grãos, etanol, farelos;  | 576                              | Zero                               |
| <b>Lote 07</b><br>161 km – Até São Desidério. Barreiras irá abrir o Terminal Intermodal do Oeste da Bahia que vai atuar no transporte de grãos, farelos, álcool e algodão;   | 536                              | Zero                               |
| <b>2ª ETAPA:</b> São Desidério a Figueirópolis onde a FIOI fará conexão com os trilhos da ferrovia Norte/Sul. Esta foi projetada para ser uma estrada de ferro central, tronco do modal no Brasil – 2.255,5 km. Fará a ligação das ferrovias do Sul, Sudeste e Centro-Oeste ao Norte e Nordeste do país. Sua primeira etapa estava prevista para Julho de 2011 – 1574 km – Cerrado ao Litoral do Maranhão. |                                  |                                    |

Fontes: (EIA/RIMA 2009; BORGES, 2013).

Os lotes 01, 02, 03 e 04 são os que se apresentam em estágio mais avançado de construção conforme pode ser observado na figura 3. Estes, também, são os lotes prioritários para viabilizar o escoamento do minério, a maior carga que, possivelmente, possibilitará a construção dos demais Lotes. Sem embargo, os lotes 05, 05 A e 06, são os que correspondem ao hiato presente no estudo do IPEA (2010). Esses lotes apresentam construção de ponte sobre o São Francisco (lote 05A) o que encarece significativamente o custo da obra, aderindo assim a sensibilidade política presente na construção desse trecho e exigindo uma maior participação de grupos locais de interesse para reivindicar a consolidação desse trecho.

A estimativa é de R\$ 6 bilhões (valor global) e de aproximadamente R\$ 4,2 bilhões no trecho baiano.

Quanto às características do projeto, ao longo do trecho existem diversos pontos de cruzamento da ferrovia com rodovias (vicinais, estaduais e federais) para solucionar esses problemas de acordo com o RIMA (2009, p. 12-13):

Nos cruzamentos com as rodovias mais movimentadas, a passagem da ferrovia será feita em nível diferente da rodovia (acima dela – viaduto ferroviário ou por baixo dela – passagem inferior), e nos demais cruzamentos serão implantados dispositivos de segurança e sinalização adequada.

As obras contemplarão a construção de, aproximadamente, 212 obras de grande porte entre pontes e viadutos, passagens inferiores, sistemas de proteção contra erosão e contra enchente, sinalização e dispositivos de segurança nos cruzamentos em nível com rodovias. Dentre as pontes destaca-se a ponte ferroviária sobre o Rio São Francisco, que será construída entre os municípios de Serra do Ramalho e Bom Jesus da Lapa.

Para atender à demanda de carga e descarga de mercadoria, bem como a integração com outros modais de transporte, foram previstos os seguintes pontos de integração: a) pólo de Combinado, Terminal Intermodal Oeste da Bahia; b) Terminal Multimodal Sudoeste da Bahia; c) Pólo de Caetitê; d) Pólo de Tanhaçu; e) Pólo de Jequié; f) Terminal de Ilhéus.

É importante frisar que não foi verificada nenhuma solução para a integração da FIOIOL com a FCA em Brumado, a cidade aonde as ferrovias irão se cruzar. Ademais, a FIOIOL será construída em bitola larga de 1,60 m, correspondente as exigências técnicas atuais para comportar comboios de trens mais extensos. Já a FCA, construída sob o padrão da bitola métrica, o que representa um problema para a integração das duas. Não obstante, há tecnologia possível tanto para integrar as duas ferrovias como para integrar o modal ferroviário com o rodoviário com o mínimo de baldeação. O sistema de integração desses modais chama-se rododrilho, um equipamento que ao se acoplar aos automóveis permite a circulação dos mesmos em trilho conforme disposto em anexo. Esse procedimento já é adotado pela ALL no Sul do país (SILVEIRA, 2007). Além da possibilidade da construção do terceiro trilho na FCA, o que é uma alternativa controversa sobre a viabilidade técnica e eficiência econômica.

Diante do exposto nesse tópico, além da FIOIOL significar uma rota até então inexistente para o escoamento do minério e uma alternativa ferroviária para o escoamento da soja já realizada pelo rodoviário. Pouco se pode afirmar que seja possível com a FIOIOL dispor ao território baiano uma infraestrutura ferroviária que caminhe para um desfecho distinto do que já há disponível para as atividades agrícolas familiares e dinamização da base produtiva baiana.

Conforme estão alocados os recursos nas etapas de construção, a primeira etapa da ferrovia será o trecho que liga Brumado a Ilhéus para atender ao minério, isso se o porto for de fato construído frente à necessidade da cotação do minério permanecer favorável e da capacidade política dos grupos de contestação. Bem como, na parte que liga Brumado à Barreiras, há a necessidade de obras de arte especiais tais como uma ponte sobre o largo Rio São Francisco, mais precisamente

uma ponte ferroviária que ligue as cidades de Serra do Ramalho (BA) e Bom Jesus da Lapa (BA).

É nessa dimensão infraestrutural que reverbera as fragilidades proeminentes na dimensão organizacional referente aos conflitos de interesses e, principalmente, na dimensão institucional em relação a sua capacidade técnica regulação, regulamentação e execução. A sensibilidade política e institucional se intensifica com a complexidade da obra no trecho que ligaria Brumado ao Oeste, intensificando as dificuldades para a execução integral do projeto.

### Considerações Finais

Portanto, frente à questão guia desse trabalho: como se apresenta a FIOIOL em relação à Logística Territorial baiana? Pouco se pode apontar como distinto ao que se encontra presente, atualmente, na Logística Territorial baiana: seletividade, fragmentação e integração física limitada. Sem desconsiderar a importância da obra, principalmente, para o escoamento de minério da região de Caetité, ora sem via de escoamento disponível, as demais regiões que guardam certo dinamismo econômico não estão sendo diretamente atendidas pela obra tais como a região de Vitória da Conquista e parte do Sertão Baiano. A região Oeste ainda dependerá do êxito da primeira etapa para assim ser construído um ramal até a Ferrovia Norte-Sul. Bem como corre o risco dessa região não ser ligada ao Porto Sul, em Ilhéus. O que aumenta o risco da ampliação da fuga de carga dessa região para outros Estados do país, já existente.

Pode-se apontar como as dimensões mais sensíveis para um provável êxito desse projeto: a capacidade organizacional e institucional. A dimensão organizacional carece de uma estratégia mais apropriada da coordenação dos interesses, sobretudo, os geopolíticos. Os três trechos (Ilhéus-Brumado; Brumado-Barreiras; e Barreiras-Norte Sul) devem ser tomados como pontos

indissociáveis. Com isso os custos políticos internos seriam reduzidos e os externos ao estado podem ser minimizados com a busca por empreendedores nacionais e internacionais. Para tanto é importante, dentro da dimensão institucional, rever os processos de concessão e de Parceria Público Privada que forneçam maior segurança à iniciativa privada sem se abster das responsabilidades e obrigações dos mesmos, se isso for possível. Já no contexto específico sobre a competência infraestrutural, deve-se apontar para a sensibilidade da obra no trecho justamente do hiato apontado pelo IPEA (2010), entre Brumado e Barreiras, no qual as obras de arte especiais, tal com a ponte sobre o Rio São Francisco, convergem com os interesses geopolíticos e econômicos que comprometem a integralidade do projeto.

Não obstante, é possível observar alguma transformação na lógica de planejamento dessa ferrovia em comparação com o paradigma tradicional no país de construir ferrovias predominantemente para a exportação de minério sem políticas sócio-ambientais e economias adjacentes que dêem uma aderência orgânica das regiões diretamente afetadas. No entanto, esse fato aparenta ser consequência, principalmente, de transformações na competência institucional decorrente de uma maior participação de órgãos de controle institucional tais como o MPF e o IBAMA. O mesmo não pode ser estendido para as instituições diretamente associadas à Logística Territorial, como as agências reguladoras, nem para as esferas governamentais responsáveis por tais políticas, como o Ministério do Transporte, na esfera subnacional, as Secretarias Estaduais de Infraestrutura e Planejamento. Estas por sua vez aparentam estar presas a paradigmas anacrônicos. Enquanto demandas políticas e reivindicações externas puxam estas instituições para um pensamento mais progressista, grupos tradicionais ocupantes das pastas do transporte respondem com ações para dar vida longa ao seu *status quo*.

Ademais, cabe ressaltar as tecnologias disponíveis como o rodotrilho, uma alternativa para a bimodalidade, que não é citado no EIA/RIMA, para poder interligar a FIOLE com as rodovias locais. Essa tecnologia permitiria também a ligação da FIOLE com a FCA, mesmo havendo a incompatibilidade de bitolas dos trilhos. Assim essa alternativa tecnológica serviria para potencializar a abrangência da área de influência ao disseminar as vantagens competitivas de forma mais extensa no território, permitindo-as interligar centros dinâmicos de economia endógena tais como Vitória da Conquista, Itabuna, Bom Jesus da Lapa, Santo Antônio, o recôncavo Baiano, Ibotirama, dentre outras.

Para superar o quadro definido a partir de uma FIOLE fragmentada e limitada - tendência comum nas obras de infraestrutura na realidade brasileira - no contexto institucional, além da necessidade de reformar na administração do estado, principalmente no nível estadual e nos setores correspondentes ao planejamento dos transportes, no contexto organizacional-estratégico é vital a formação de grupos de coalizões locais que reivindiquem a interdependência dos trechos para se obter a viabilidade do projeto. Ademais, se faz necessário aprofundar os estudos sobre o tema aqui discutido. É importante desenvolver pesquisas e estudos compreensivos sobre o processo decisório e a intermediação de interesses na formulação e implementação de políticas públicas de transporte no país. Além da demanda por estudos funcionalistas e avaliativos quanto à efetividade técnica de soluções como o rodotrilho e a viabilidade econômica e política em torno da busca por parcerias no cenário nacional e internacional. Sem contar, também, com a necessidade de aprimorar os estudos acerca das comunidades diretamente afetadas, como aponta o estudo de Almeida, Sousa e Santos (2011) há ainda lacunas e contradições do EIA/RIMA a serem sanadas.

## Referências

BORGES, André. **Ferrovia baiana ainda espera pelos trilhos**. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3216956/ferrovia-baiana-ainda-espera-pelos-trilhos>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

DANTAS NETO, Paulo Fábio Surf nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH**, Salvador, Centro de Recursos Humanos da UFBA, n. 39, jul./dez, 2003.

FLEM. **Transportes e Logística**: os modos e os desafios da multimodalidade/ Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 2002. 124 p.

FROMM, Gary. **Transporte e Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Victor Publicações, 1968.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

IPEA. Comunicação n. 50. Brasília – DF. 2010.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, v. 40, n. 6, p. 975-995, nov./dez. 2006.

NUNES, Maribel Carvalho. **História portuária de Ilhéus 1915 - 1942**. 1999. 54 f. Monografia (Graduação) - Curso de História, Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, UESC, Ilhéus, 1999.

OLIVEIRA, H. C. de. **A Relação da Infraestrutura de Transporte da Região Litoral Sul da Bahia com o Comércio Internacional e o Desenvolvimento Econômico Regional**. In: CONGRES DE L'INSTITUT FRANCO-BRASILIEN ADMINISTRATIO DES ENTERPRISES - IFBAE, 5., 2009, Grenoble. **Anais... Pôles territoriaux, innovation et internationalisation**, 2009.

OLIVEIRA, Henrique Campos de. **O processo decisório de incorporação do Porto Sul à Agenda do Governo do Estado da Bahia**. 2011. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

PEDRÃO, Fernando. **Economia, Política e Poder**: Na periferia da globalização. Salvador: Podivm, 2009.

SANTOS, Joêmia da Conceição. **Marauí Ilhéus**: o conflito das elites em torno de um novo porto (1950 - 1970). 2001. 54 f. Monografia (Graduação) - Curso de História, Departamento de Filosofia e Ciências Humanas, UESC, Ilhéus, 2001.

SANTOS, Milton. **Economia espacial**: críticas e alternativas. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, Paulo Rodrigues Dos. **Ilhéus, o porto e a crise regional**. 2001. 199 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Geografia, UESC - UFBA, Salvador, 2001.

VASCO NETO. Portos e Ferrovias: Projeção para o III milênio. **Bahia Análise & Dados**: Logística, Salvador, p.161172, set. 2003.

SILVEIRA, Márcio Rogério. **Estradas de ferro no Brasil**. Das primeiras construções às parcerias público-privadas. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

SLACK, B., STARR, J.T. **Ports as gateways**: a traditional concept revisited. In: 5 ÈME CONFÉRENCE INTERNATIONALE VILLES ET PORTS, AIVP, Dakar. nov.1999.

VALEC ENGENHARIA CONSTRUÇÃO E FERROVIAS (Brasil). **Mapa da FIOLE**. Disponível em: <<http://www.valec.gov.br/FerroviasFiol.php>>. Acesso em: 30 ago. 2013.

YAGO, Glenn. **The Decline of Transit**: Urban Transportation in German and U.S. Cities, 1900-1970. New York: Cambridge University Press, 1984.

# A GOVERNANÇA E O TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE UMA ABORDAGEM DE PESQUISA<sup>1</sup>

LUCAS LABIGALINI FUINI<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo efetuar uma análise da temática da governança e sua conotação territorial, considerando os contextos de mutações políticas, econômicas e espaciais que ocorrem no Brasil e no mundo desde fins dos anos 1970, com a realidade de processos simultâneos de descentralização político-administrativa e desconcentração/reconcentração das atividades produtivas, reforçando o movimento de constituição de um mosaico nacional e global de regiões e aglomerados produtivos em situação de assimetrias quanto ao desenvolvimento econômico e institucional. Portanto, nossa análise reconhece a necessidade de investigar essa temática dentro do campo analítico de suas possibilidades e limitações quanto aos arranjos, pactos e estruturas de coordenação para a promoção do desenvolvimento territorial no cenário contemporâneo. Trata-se, em suma, da proposta de um programa de pesquisas interdisciplinar no escopo das ciências humanas e sociais que avalie a dinâmica territorial como processo econômico, social, político, cultural e espacial de manifestação da governança recente em arranjos regionais e locais em torno de projetos públicos, privados e mistos de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Governança; Território; Descentralização; Regulação.

## Abstract

This article aims to make an analysis of the governance issue and its territorial connotation, considering the contexts of political, economic and spatial changes occurring in Brazil and in the world since the late 1970s, with the reality of simultaneous processes of political and administrative decentralization and production activities deconcentration/reconcentration, reinforcing the movement for creating a national and global mosaic of regions and clusters in situations of asymmetry about the economic and institutional development. Therefore, our analysis recognizes the need to investigate this issue within the field of analytical possibilities and limitations regarding the arrangements, pacts and coordination structures for the territorial development promotion

in the contemporary scenario. It is, in short, the proposal of a interdisciplinary program research in the scope of the humanities and social sciences to assess the territorial dynamic process as economic, social, political, cultural and spatial manifestation of governance in recent regional and local arrangements around of public, private and mixed development projects.

**Keywords:** Governance; Territory; Decentralization; Regulation.

JEL: R5

## 1. Introdução

A transição evidenciada desde a segunda metade dos anos 1970 de um modelo regulatório de acumulação e de organização industrial fordista-keynesiano para um modelo de produção e acumulação flexível implicou em mudanças sensíveis associadas às técnicas de produção,

<sup>1</sup> Esse artigo traz reflexões e ideias contidas na Tese de doutoramento de minha autoria intitulada "Manifestações da Governança Territorial no Brasil: Uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais", defendida em 2010, e dos trabalhos e reflexões realizados no Grupo de Pesquisa CNPq "Estruturas de governança e desenvolvimento territorial" e em seu projeto regular da FAPESP (2011/50837-9), intitulado "As novas modalidades de governança territorial no Estado de São Paulo".

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Geografia pela Universidade Estadual Paulista-UNESP- Rio Claro. Área de concentração em Organização do espaço. E-mail: lucasfuini@ourinhos.unesp.br.

gerenciamento do sistema produtivo, organização espacial da indústria, regulamentação e controle do mercado de trabalho, inserção do Estado na economia e em outros setores.

Nesse sentido, esse conjunto de modificações aprofundou o caráter de especialização produtiva das regiões e localidades - imersas em espaços subnacionais - que passaram a buscar novas formas de mobilizar seus recursos competitivos diante da crescente concorrência intranacional e internacional.

Com o componente da descentralização estatal no Brasil e em outros países, reforçou-se a necessidade de se articularem estruturas institucionais e projetos de desenvolvimento local que estivessem baseados em atores, capacidades e conhecimentos endógenos.

Assim, as mudanças ocorridas com os Estados nacionais e as atividades econômicas impuseram desafios quanto às formas de regulação e de planejamento nacionais e regionais. No período glorioso do fordismo-keynesianismo, sobretudo nas décadas de 1950 e 1960, predominava um tipo de inserção territorial do Estado baseada no modelo de planejamento centralizado e outorgado, no qual as regiões e municípios aparecem apenas como elementos justapostos do cenário onde se implantam as políticas territoriais.

No cenário atual tornam-se cada vez mais nítidos os contornos e desafios advindos com a descentralização político-administrativa do Estado, a privatização de antigos serviços e setores públicos e a flexibilização de regulamentos e contratos. Nesse sentido, faz-se necessária a coordenação de agentes e instituições ancorados em suas regiões e localidades para definirem novas formas de administrar os fluxos econômicos, políticos e sociais que lhes foram transferidos.

Coloca-se, portanto, a seguinte temática para a análise do desenvolvimento territorial: observar a manifestação das novas formas de governança territorial oriundas no contexto recente do Brasil, caracterizando as instituições, sua natureza

e as formas de inserção dos entes federativos nestas novas articulações emergentes.

Neste artigo vai-se propor uma discussão e sistematização geral das ideias centrais da governança e sua dimensão territorial. Para tal tarefa esta análise se estrutura em quatro planos principais. No primeiro retomar-se-á o contexto de mudanças do modo de capitalista de produção e de seus principais paradigmas produtivos, transição que se reflete ainda hoje no cenário de acumulação dos países, levando a uma especialização e reaglomeração da produção no âmbito regional. No segundo plano, a análise terá como enfoque os processos de mutação do Estado brasileiro e de seus mecanismos regulatórios, destacando o mecanismo de descentralização político-administrativa iniciado em fins dos 1980. No terceiro plano, busca-se entender no que consiste a governança e como essa discussão se aplica ao conceito de território. No quarto nível, à luz da crítica, colocaremos alguns elementos limitadores ao pleno reconhecimento da governança como elemento inovador nas práticas e mecanismos de decisão política e também nos aspectos concernentes à autonomia das escalas locais e regionais em projetos de desenvolvimento territorial.

## **2. As mudanças no modo de produção capitalista em âmbito mundial**

As discussões sobre as vantagens e desvantagens quanto a maior ou menor flexibilidade das relações de trabalho e das formas de organização técnica e espacial da produção ganham destaque, sobretudo, a partir de meados da década de 1970, quando grandes empresas nos Estados Unidos e Europa Ocidental, diante da estagnação da demanda interna e desaceleração da produtividade, passam a se basear no modelo japonês da empresa *toyostista* para implantarem importantes reformas e processos de reestruturação.

Tais reformas levaram à redução de contingentes, crescente diferen-

ciação da estrutura salarial, desverticalização de setores e segmentos produtivos, crescente exigência por maior qualificação e versatilidade dos empregados, implantação de equipamentos eletrônicos e computacionais conjugados a sistemas de gerenciamento modernos. Tais medidas levam, por fim, a uma maior mobilidade espacial das empresas na procura de novos lugares para implantação de filiais e unidades produtivas a fim de reduzir custos e conquistar posição competitiva favorável no mercado internacional.

Esse conjunto de mudanças passou então a ser interpretado como a crise de um regime de produção e acumulação fordista, por conta do declínio do sistema de produção em massa até então baseado no trabalho repetitivo e subqualificado e em uma relação salarial que tinha no retorno crescente das remunerações pela elevação da produtividade seu principal prisma.

Tais sinais de ruptura do fordismo levaram à reação mais ampla dos empresários, por meio da crescente internacionalização e desconcentração da produção; e do Estado, através das políticas de austeridade monetária e fiscal, privatização, reforma de leis e descentralização político-administrativa, que muitos autores identificaram como emergência de uma nova abordagem em substituição a rigidez do fordismo, baseada na ideia de flexibilidade ou *especialização flexível*, que passou a ser desmembrada em vários entendimentos que afetam os seguintes elementos: contratos de trabalho, regime salarial, equipamentos produtivos, habilidades do trabalho, formas de organização da empresa, inserção territorial das firmas, políticas econômicas do Estado, sistema financeiro internacional, etc.

Esse tipo de postura passou a ser vista por alguns analistas como apenas mais uma estratégia do capitalismo, agora em sua forma "neoliberal", para garantir maiores lucros à custa da supressão de direitos do trabalhador. Por outro lado, tais mudanças tecnológicas e organizacionais são crescentes e



tornam incontestável a consideração de uma “nova geografia da produção e da indústria”, sobretudo pela difusão, mais ou menos irregular, das novas abordagens produtivas e tecnológicas para países e regiões além do núcleo central EUA - União Européia - Japão, atingindo países tidos antes como periféricos ou subdesenvolvidos industrializados, como o Brasil, Argentina, México e os “Tigres Asiáticos”.

Focalizando os aspectos acerca dos sistemas de produção, chamados por Lipietz; Leborgne (1988) de paradigma tecnológico e modelo de industrialização, definem-se mudanças nas formas de relação de produção que criam novos usos para o território e fazem emergir as “redes” como um mecanismo revelador das novas competências das indústrias com valorização acentuada dos vínculos e relações exteriores.

Denominações como “empresas-rede”, “sistemas produtivos” e “clusters”<sup>3</sup> personificam a importância que o fluxo de informações e conhecimentos adquire nesse momento e consolidam a configuração da indústria como um conjunto de unidades produtivas interligadas por meio de uma matriz gerencial ou agregadas a uma instituição e entidade coordenadora.

A configuração tecno-produtiva pós-fordista, chamada de *quase integração vertical* (LIPIETZ; LEBORGNE, 1988), está diretamente relacionada à crescente automação flexível e gestão informatizada de fluxos que abrem novas possibilidades à desintegração vertical das grandes firmas, reduzindo custos por meio da externalização de serviços e produção de insumos através de fornecedores subcontratados em redes de firmas especializadas, sem que, no entanto, se perca o controle central do negócio.

Elementos cruciais, no que tange a verdadeira análise geográfica destas mutações produtivas e econômicas, são as estratégias de governança e regulação que as empresas e instituições (públicas, privadas ou coletivas) passam então a adotar e que envolvem diversos tipos de

ações sobre o território. Tal hipótese se baseia na premissa de que cada modelo de desenvolvimento é por natureza territorializado, ou seja, cada país e região combinam de forma privilegiada um determinado modelo de relações profissionais, de características sociais e culturais e de organização industrial em comportamentos institucionalizados que permitem, em um cenário de crise e de cruzamento de novas possibilidades tecnológicas e mudanças na divisão do trabalho, que alguns territórios se saiam melhores que outros. (LEBORGNE; LIPIETZ, 1990).

Benko (2001) considera que ocorre atualmente um “deslizamento de escala”, ou seja, um reforço das escalas global/supranacional e local/regional por meio da recomposição dos espaços clássicos de evolução dos sistemas econômicos, sociais e políticos do século vinte, geralmente associados ao âmbito regulatório dos Estados-nação. Desse modo, os Estados continuam tendo papel crucial em muitas áreas sociais e políticas, mas têm sua ação redefinida na economia quando espremidos entre as dimensões local e global.

Estabelece-se, segundo Benko (2001), uma nova “geopolítica da produção”, que cristaliza os vínculos entre os níveis espaciais global e local por meio da competição mundial entre regiões e localidades, constatando que em alguns casos tornam-se mais importantes – como chave da concorrência para uma localidade – as suas especificidades territoriais, entendidas como os elementos qualitativos que diferenciam um local e não são facilmente mobilizados por um simples controle de custos.

Consolida-se, desta forma, o mundo atual como um “mosaico de regiões” não necessariamente equivalentes, que em competição permanente desenvolvem importantes e complexos processos de especia-

lização e diferenciação, mobilizando seus recursos físicos, culturais, econômicos e políticos. (BENKO, 1996).

### 3. Reestruturação produtiva, mudanças no papel do Estado e as novas manifestações da regulação territorial no Brasil

Antes de se caracterizar as transformações das estruturas estatais e institucionais e sua inserção territorial diante do movimento geral de reestruturação produtiva, cabe uma definição sobre a concepção de Estado adotada por esse trabalho.

Compartilhamos com o conceito de Estado utilizado pela análise regulacionista e expresso por Boyer (1990), que o compreende como totalização, geralmente contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados. Uma vez estabelecidos, estes compromissos criam regras e regularidades na evolução das despesas e receitas públicas. Nesse sentido, as formas institucionais e os compromissos institucionalizados aparecem como diretamente interdependentes, cabendo ao Estado regulamentar, promover e autenticar regras cuja difusão está na gênese das formas institucionais fundamentais.

Portanto, a ação estatal se coloca no caminho entre a dinâmica do regime de acumulação e a coerência do modo de regulação.

Tal é o caso da gestão dos custos coletivos associados ao salariado, ou ainda da codificação de certas regras da concorrência (regulamentação industrial, sistema fiscal, encomendas públicas...). Em função de multiplicidade e complexidade destes vínculos entre intervenções do Estado e atividade econômica, compreendemos que foi possível associar a passagem de um regime de acumulação a um outro, a uma mutação das formas de Estado. Circunscrito ou inserido, o Estado faz, portanto, parte integrante da

<sup>3</sup> Para Porter (1999, p. 211) um cluster ou aglomerado é um agrupamento geograficamente concentrado de empresas interrelacionadas e instituições correlatas numa determinada área vinculada por elementos comuns e complementares. O escopo geográfico varia de uma única cidade ou estado para todo um país ou uma rede de países vizinhos.

definição, da montagem e depois da crise de todo e qualquer regime de acumulação. (BOYER, 1990, p. 78).

A transição entre estruturas de produção e de acumulação econômica implica em mudanças na organização política e espacial, definindo-se, no âmbito da divisão territorial do trabalho emergente, novos papéis conferidos às localidades e regiões no âmbito da estrutura produtiva renovada. As escalas geográficas de análise do movimento econômico se redimensionam em face dos fluxos e redes sócio-produtivas e do rebatimento diferenciado nos lugares através da competição que estabelecem para sediarem aglomerações produtivas e receberem seus investimentos.

Esses processos sociais, econômicos e espaciais se aprofundam durante a década de 1990 e se expandem progressivamente para o restante do mundo através da égide de uma economia dita “informacional”, associada à difusão das tecnologias da informação e comunicação e de um padrão de concorrência global fortemente dependente da capacidade tecnológica articulada à produção, do acesso a mercados afluentes integrados (blocos regionais), do diferencial entre custos de produção no local e nos mercados de destino e pela capacidade política das instituições nacionais e supranacionais de impulsionar o crescimento nacional e regional (CASTELLS, 2003).

Ao se implantarem no território brasileiro, tais elementos se confrontaram com um padrão de reprodução capitalista fortemente dependente, herdado do período de alto crescimento econômico das décadas de 1960 e 1970, que alguns analistas denominaram de “fordismo periférico”<sup>4</sup>, dentro da perspectiva de uma estratégia de substituição de importações e atração de empresas multinacionais. Essa nova qualidade das relações sócio-produtivas, desencadeadas a partir da década de 1990, acelera a configuração de novos arranjos institucionais que atendam à perspectiva de elevação da competitividade econômica e

eficiência do capital humano dos diversos contextos regionais e locais. Trata-se, portanto, de um momento de mudança do papel do Estado e de suas estratégias de atuação territorial, remodelação que muitos teóricos denominaram de implante de um “Estado neoliberal”<sup>5</sup>.

No Brasil, as estruturas administrativas locais começaram a se destacar a partir do final da década de 1980 e início dos anos 1990, com a elaboração da Constituição Federal de 1988, que concedeu certa autonomia formal às Unidades federativas e municípios por meio do princípio da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro. Essa descentralização buscou dotar de maior poder administrativo os municípios e Estados para gerirem alguns serviços públicos essenciais, como educação, saúde, transporte, planejamento urbano, etc. Concomitantemente, a abertura ao diálogo coletivo na elaboração de projetos e planos de

longo prazo fez surgir exemplos de estruturas de governo horizontais atuando em diversos setores, como, por exemplo, na seara das políticas de apoio ao desenvolvimento regional/local e nos processos de exercício da democracia participativa local. (VITTE, 2001).

Pires; Neder (2008) complementam que a descentralização brasileira surgida com a Constituinte de 1988 teve como característica tributária e financeira a idéia de polarização regionalista, dentro dos marcos de um sistema federalista com a coordenação da União e todos os entes federados em prol do desenvolvimento e da redução das desigualdades regionais. Ou seja, partiu-se do enfoque que a descentralização permitiria maior eficiência e controle da atuação governamental, face a um poder central corrupto e ineficiente, fazendo com que o Governo federal repassasse responsabilidades em políticas sociais aos Estados e

<sup>4</sup> O regime de produção em massa fordista, dominante nas economias avançadas, era tecnologicamente de natureza tal que poderia, em grande parte, ser transplantado para novas localizações com baixa perda de eficiência, desde que uma escala mínima de operações fosse encontrada. (...) As corporações transnacionais e as economias nacionais mais ricas também se encontravam em boa posição para transferir recursos para fora: gozavam de altos lucros, de um sistema monetário internacional estável e de competição externa relativamente baixa. Em outras palavras, muitos dos investimentos das corporações multinacionais em lugares como o Brasil foram destinados a atender mercados locais e não apenas para se utilizar da descentralização locacional de forma a reduzir custos de bens reimportados pelo Norte. No entanto, a despeito dessa lógica de interesses convergentes, a implantação da modernização econômica como um todo, que se supunha possível pela industrialização, não ocorreu: as condições políticas e sociais domésticas necessárias para desencadear um ciclo de salários e de consumo crescentes nunca tiveram seu florescimento permitido pelo capital nacional ou pelo Estado na maior parte do Terceiro mundo. (STORPER, 1990, p. 125).

<sup>5</sup> Considerando o caráter liberal da globalização, a tendência é de que as funções do estado se reajustem no sentido de retraimento das funções alocativa e distributiva, que passam a ser consideradas objeto das leis de mercado, e de uma ampliação do escopo da função estabilizadora. Com isso, o estado não exatamente deixa de intervir na economia, mas muda seu enfoque, anteriormente centrado nas funções fim (crescimento e distribuição de renda, prioridades do modelo nacional desenvolvimentista) para as funções meio (estabilização fiscal e monetária, prioridades da economia globalizada). O caso brasileiro confirma essa opção. (...) O acompanhamento da evolução das despesas realizadas no Orçamento da União (1995-1999) por áreas de atuação e funções revela uma nítida inversão de prioridades do governo federal, com prejuízo da área social e da área econômica. (...) Vale destacar outro aspecto relevante da política econômica na década de 1990, que se refere ao esvaziamento da política regional. (...) É nítida a mudança de patamar ocorrida na década de 1990, quando ocorre uma queda abrupta no percentual de despesas orçamentárias fixadas nesse setor (1984 a 1989, média de 14%; 1990 a 1999, média de apenas 6%). (BRAGA, 2003, p. 349-351).

“ Segundo Marcelo Piancastelli, técnico do IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, a arrecadação tributária dos municípios está longe de se igualar às despesas (apud EUZÉBIO, 2009).

municípios (educação, habitação, saneamento, etc.), em descompasso ao repasse de recursos financeiros necessários para a gestão adequada desses serviços públicos. No entanto, de modo lento, inconstante e desordenado, os Estados e municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação.

No entanto, maior parte das prefeituras brasileiras, instância mais presente no âmbito local nacional, ainda é dependente de repasses financeiros da União, principalmente através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), formado pela arrecadação de impostos como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Segundo Marcelo Piancastelli, técnico do IPEA, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, a arrecadação tributária dos municípios está longe de se igualar às despesas (apud EUZÉBIO, 2009).

dação tributária dos municípios está longe de se igualar às despesas (apud EUZÉBIO, 2009).

Ainda assim, uma série de desafios suscita respostas locais em termos econômicos, sociais, culturais e ambientais. As iniciativas relacionadas ao desenvolvimento local visualizadas atualmente no território brasileiro, mais especificamente no Estado de São Paulo, compreendem demandas bastante diversificadas, sendo significativas representantes deste movimento: os Arranjos produtivos locais (APL), os Circuitos Turísticos, Câmaras setoriais, os Comitês de Bacias Hidrográficas, as Agências e Conselhos de Desenvolvimento local/regional, os Consórcios Intermunicipais, as Regiões Metropolitanas, entre outras estruturas político-institucionais.

**QUADRO 1 - Exemplos de manifestações da governança dos territórios no Estado de S. Paulo/Brasil**

| Modalidade de governança          | Definição   | Estatuto Legal  | Exemplos <sup>16</sup>  |
|-----------------------------------|---|---|---|
| <i>Arranjos Produtivos Locais</i> | Aglomerações de empresas localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa. | Definição de um grupo de trabalho interinstitucional no âmbito federal a partir de 2003, incluídos nos planos plurianuais desde então (2004-2007; 2008-2011; 2012-2015). No Estado de São Paulo, a abordagem do tema é oficializada em 2007 com o “Programa de apoio ao incremento da competitividade em micro, pequenas e médias empresas inseridas em APLs”, realizado através de parceria entre a Fiesp, o Sebrae e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Em 2007 é criada a Rede Paulista de APLs. Em 2008 é assinado um convênio entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Sebrae/SP e a Secretaria de Desenvolvimento para fortalecimento de APLs no Estado. Em 2009 sistematiza-se uma metodologia que define o “Programa de Apoio aos APLs Paulistas”, que estabelecem que a governança de um APL deve ser coordenada por um Grupo gestor e um agente local, em torno de um Plano de Desenvolvimento Preliminar. | Atualmente são vinte e quatro aglomerações produtivas definidas como APLs no Estado de São Paulo, pela Secretaria de Desenvolvimento, e mais vinte dois aglomerados, ou APL potenciais. Estão distribuídos por diversos segmentos de cadeia produtiva, dentre eles: calçados; cerâmica vermelha; folheados e bijouterias; confecções; têxtil; móveis; plásticos; etanol; metal-mecânico; aparelhos médicos e odontológicos. |

<sup>16</sup> Esses dados foram obtidos em sites das secretarias estaduais de Desenvolvimento e de Turismo e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas, dados estes disponíveis para o ano de 2010. Portanto, não podem ser interpretados como esquemas de governança em funcionamento ou com resultados específicos alcançados, mas apenas, como governanças criadas para consecução de determinados projetos públicos.

| Modalidade de governança               | Definição  | Estatuto Legal  | Exemplos <sup>16</sup>   |
|--|--|---|--|
| <i>Câmaras Setoriais</i>               | Baseadas no modelo pioneiro da Câmara regional do grande ABC (apoio no setor automobilístico), essa modalidade de governança se disseminou fortemente pelo setor agropecuário e da agroindústria a partir da segunda metade dos anos 1990. As câmaras setoriais da agroindústria paulista são coordenadas pela CODEAGRO (Coordenadoria de Desenvolvimento dos Agronegócios de São Paulo), ligada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento. São fóruns que aglutinam os anseios e interesses dos diversos segmentos das Cadeias Produtivas, atuando em parceria com o Setor Público. | Seus parâmetros são definidos pela Lei 7.774 de 06/04/1992 (Inciso 1º./ Art. 4º.) e atualizada pela resolução n. 02, da Secretaria de Agricultura e abastecimento. Essa resolução estabelece os objetivos das CS que devem apoiar a concepção, formulação e a execução de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da competitividade das cadeias de produção do agronegócio paulista. A coordenação do trabalho das CS caberá à Codeagro que definirá uma secretaria geral e um secretário executivo para as câmaras. Seus integrantes serão definidos também por resolução do coordenador ( <i>titular da pasta</i> ) buscando a equidade de representação entre distintos setores públicos e privados interessados na produção de bens e serviços ligados à atividade da câmara | Atualmente, 29 Câmaras Setoriais estão constituídas no Estado de São Paulo, subsidiando informações essenciais para concepção de decisões administrativas e de superação de entraves políticos e econômicos. Até 2009 funcionavam no Estado de S. Paulo câmaras setoriais para as seguintes atividades: açúcar e álcool; algodão; arroz; aves e ovos; batata borracha natural; café; carne bovina; carne suína; citricultura; feijão; flores e plantas ornamentais; frutas; hortaliças, cebola e alho; leite e derivados; mandioca; milho; pescado; produtos apícolas; soja; trigo; lazer e turismo rural; agricultura ecológica; produtos florestais; biocombustível; caprinos e ovinos; ratitas (aves corredores, como avestruz, ema e emu); uva e vinho e ovos (unificada com a câmara setorial de aves em 2004). Desse total, oito câmaras não haviam desenvolvido qualquer projeto até o ano de 2010 (CHIAPETTA, 2010). |
| <i>Circuitos Turísticos</i>            | Identificam uma região através de um produto, atividade cultural, belezas naturais, entre outros, atraindo turistas para roteiros integrados pelos municípios que compõem o Circuito.  | Esses Circuitos são geridos por Consórcios ou Associações intermunicipais, na condição de associações públicas ou pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos (Lei 11.107/05). O objetivo principal dessas associações é a realização eficiente de serviços de interesse público, como são os casos mais comuns nos serviços de saúde, transportes, coleta de lixo, entre outros. O setor turístico brasileiro viu crescer nos últimos anos o número de associações e consórcios que cuidam de administrar os serviços e a infraestrutura turística de municípios limítrofes reunidos em Circuitos  | São vinte e sete agrupamento de municípios assim definidos no Estado de São Paulo. Cada um explora atributos e atividades típicas, como: frutas; flores; águas termais; recursos hídricos (rios e lagos); montanhas; rotas culturais e históricas; religiosidades etc.   |
| <i>Comitês de Bacias Hidrográficas</i> | São instrumentos de gestão e planejamento descentralizado e participativo criado no âmbito das bacias hidrográficas. Como órgão colegiado com poder consultivo e deliberativo, atribuído por lei, deve realizar a gestão dos recursos hídricos por meio da implementação de instrumentos técnicos e de negociação de conflitos; promoção de usos múltiplos da água; respeito aos diversos ecossistemas naturais; promoção das conservação e recuperação dos corpos d'água e garantia da utilização racional e sustentável dos mesmos.  | Funcionam como órgãos colegiados, criados pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos, através da Resolução nº 05, de 10 abril de 2000, e que preveem a participação dos usuários das Bacias, da sociedade civil organizada, de representantes de governos municipais, estaduais e o federal.   | No Estado de São Paulo já estão em operação cerca de vinte e um Comitês de Bacias. Em âmbito nacional funcionam 150 (cento e cinquenta) CBHs, sendo que quatro deles têm caráter interestadual.  |

**Elaboração:** Do autor, com base em Pires; Fuini, et al., 2011.

Segundo Figueiredo Filho (2012, p. 139), as estruturas de governança supracitadas podem ser classificadas como estruturas de âmbito privado, público ou misto. “[...] nos comitês de bacias hidrográficas e câmaras setoriais, prevalece a governança pública, enquanto nos arranjos produtivos locais prevalece a do tipo misto ou privado. Cada um dos tipos levará a um determinado modo de cooperação e de conflito”.

Posto isso, o contexto de transformações recentes nos sistemas produtivos, nas relações de trabalho e na dinâmica espacial da indústria demanda a emergência de novos compromissos e arranjos institucionalizados no nível nacional ou regional/local que dêem coerência sistêmica ao processo de acumulação capitalista. Nesse sentido, impõe-se a necessidade de se aventar um conceito que abarque, em panorama multi e transdisciplinar, as variadas formas de coordenação políticas e institucionais das relações entre atores territoriais em projetos de desenvolvimento local e regional, em um período marcado pelo deslocamento e deslizamento das escalas espaciais de controle dos sistemas produtivos (BENKO, 2001).

#### 4. O conceito de governança e o território

O conceito de “governança” expressa as relações de organização de atores e instituições envolvidos em processos e redes, com caráter híbrido e permeado entre o público-estatal e o privado-empresarial<sup>7</sup>. Segundo Dallabrida (2003), o uso do termo governança origina-se em análise de Ronald Coase, na década de 1930, retomado posteriormente por Olivier Williamson, sobre o mundo das empresas, designando os dispositivos operacionalizados pela firma para obter uma coordenação eficaz. Seria a governança corporativa.

Na década de 1970, o termo passa a circular pelo debate político, na Europa ocidental e nos Estados Unidos, associado à governabilidade, ou seja,

às necessárias mudanças das instituições e organizações para melhorar a capacidade de gestão do Estado frente aos cidadãos. Na década de 1980, o termo *governance* ressurge em documentos do Banco Mundial, tratando da capacidade financeira e administrativa do Estado - mormente naqueles em desenvolvimento - para tornar efetivas as ações de governo na implementação de políticas e na consecução de metas coletivas para otimizar e gerir recursos econômicos e sociais. Para o Banco, tinham importância os “bons modos de governança”<sup>8</sup>.

Com a mudança das economias capitalistas a partir da recessão de 1973, dá-se maior ênfase à ação local para enfrentar os males relativos à capacidade declinante do Estado-nação em controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais. Assim, os investimentos incidem cada vez mais em esquemas de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, que tentam ao máximo promover os atrativos locais associados ao desenvolvimento capitalista. Na transição capitalista de um regime *fordista-keynesiano* de acumulação para um regime de *acumulação flexível*, a governança urbana também se modifica: passa-se do *administrativismo urbano* para o *empreendedorismo urbano*.

A conotação territorial da governança aparece na França, no contexto político dos anos 1990, designando novas formas de ação coletiva em

redes de atores de caráter flexível e diversificado surgidas pela fragmentação do sistema político-administrativo e ineficácia na ação pública estatal voltada somente a aplicação e produção de normas jurídicas<sup>9</sup>. Ainda hoje o termo não apresenta tradução única para o português.

Concebendo também as estruturas de governança como alavancas da competitividade e do desenvolvimento territorial das regiões e aglomerados produtivos, através de seus recursos e ativos territorializados, pode-se considerar que a governança engloba as ferramentas sociais e políticas que promovem as metas de obter o máximo de externalidades regionais através da promoção das vantagens competitivas e que, ao mesmo tempo, assegurem que os padrões sociais de coordenação do bem-estar da comunidade sejam preservados. (SCOTT, 1998)

Caracterizando o período atual pela composição de um “mosaico global de regiões” (BENKO, 1996), a eminente “territorialização” dos sistemas econômicos (STORPER, 1993) impõe à governança uma nova perspectiva, sendo potencialmente válido se trabalhar com a ideia de uma “governança territorial”. A governança territorial é definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório atendendo a premissa

<sup>7</sup> A noção de “governança” abarca várias acepções com sentido e ambições explicativas diferentes. Os escritos sobre governança se referem essencialmente à teoria da firma e seus modos de coordenação, em especial as formas de organização que não são nem mercado nem hierarquia. (GILLY; PECQUEUR, 1997, p. 115).

<sup>8</sup> O conceito de governança foi definido então como ‘a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento’ (World Bank, 1992, p. 1). Em linhas gerais, o Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e accountability (prestação de contas); e informação e transparência. (BORGES, 2003, p. 126).

<sup>9</sup> O conceito de governança sugere que se coloque o acento nas formas de coordenação horizontal e vertical da ação pública. Isto é acompanhado de um enfraquecimento do Estado governamental, em proveito de outras autoridades estatais (a justiça, as autoridades independentes), das coletividades territoriais e de componentes da sociedade civil. (BOURDIN, 2001, p. 137).

de resolução de problemas inéditos. Estes compromissos articulam: os atores econômicos entre si e estes com os atores institucionais-sociais e políticos através de “regras do jogo”; e a dimensão local e a global (nacional ou mundial) através das mediações realizadas por atores ancorados no território (COLLETIS, GILLY et. al., 1999).

A governança de um território caracteriza, em um momento dado, uma estrutura composta por diferentes atores e instituições que permitem apreciar as regras e rotinas que outorgam a especificidade de um lugar em relação a outros lugares e em relação ao sistema produtivo nacional que os engloba. Para abordar a dinâmica da regulação do território deve-se apreciar também as estratégias dos atores, a capacidade local de adaptação do território e as lógicas exógenas dos ramos de atividade e os processos de aprendizagem. Dito de outra maneira, trata-se não somente de identificar as estruturas de governança, mas também questionar sobre aquilo que constitui sua coesão e seu êxito – ou não – no longo prazo. (GILLY; PECQUEUR, 1997, p. 116).

A abordagem do termo governança, na perspectiva da teoria da regulação (BOYER, 1990), abarca, mais especificamente, as estruturas de coordenação e tomada de decisões da rede de relações entre unidades de produção e fornecedores-compradores, envolvendo a combinação de diferentes formas de hierarquia, subcontratação, parceria, “atmosfera”, agências públicas e para-públicas, de cooperação em tecnologias, etc. (BENKO, 1996).

Segundo Dallabrida (2003) o termo governança territorial se refere às iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Essa governança territorial decorre de um avanço em

“ A governança territorial pode ser entendida também como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto. Esses contextos podem variar de uma simples aglomeração... ”

direção a formas mais profundas de pactuação e concertação socioterritorial. Parte-se de uma determinada dinâmica territorial, envolvendo as ações empreendidas por projetos entre os atores, passando pela definição de um *bloco socioterritorial* (conjunto de atores localizados histórica e territorialmente e que exercem liderança e definem os rumos do desenvolvimento), para um formato

de *concertação social* (representantes de diferentes redes de poder, através de procedimentos de conciliação e mediação, assumem a gestão territorial descentralizada), em direção a redes de poder socioterritorial (segmento da sociedade organizada territorialmente que assume a posição hegemônica e direciona o desenvolvimento), até se chegar em pactos socioterritoriais, que são os acordos ou ajustes realizados por uma sociedade organizada territorialmente para definir um projeto de desenvolvimento.

A governança territorial pode ser entendida também como modalidade de coordenação das formas de desenvolvimento econômico envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto. Esses contextos podem variar de uma simples aglomeração (concentração de atividades econômicas heterogêneas coordenadas pelos preços do mercado) para uma especialização (concentração de empresas em torno de uma mesma atividade ou produto e que resulta em complementaridades, externalidades e projetos comuns) e, em último nível, chegando a uma especificação (existência de estruturas e formas de coordenação públicas e/ou privadas que internalizam os efeitos externos e dirigem o tecido econômico local).

Figura 1 - Fluxograma da governança territorial



Fonte: (FUINI, 2010).

A definição de uma estrutura de governança territorial se compõe, pois, de um determinado contexto territorial - podendo ser um município, uma rede de municípios ou uma região - onde os atores locais entram em relação e concebem instituições que as representam neste acordo, além do próprio ambiente institucional pré-existente. Configura-se em torno de esquemas diversos (APL, Circuitos, Comitês), podendo ser uma governança de tipo variável, entre o público e o privado. Nesta tessitura estabelecida buscar-se-á mobilizar recursos territoriais locais, atendendo ao objetivo de se incrementar a competitividade territorial local e se chegar em determinado nível de desenvolvimento territorial<sup>10</sup>.

Tapia (2005) trabalha a temática da governança através de exemplos de pactos territoriais ocorridos na Itália, mais precisamente na área do Mezzogiorno, nas regiões do Veneto, Toscana, Emilia Romana. Trata-se da formação de pactos sociais e esquemas de concertação social buscando constituir coalizões estáveis entre atores locais, a fim de deflagrar um processo de transformação da economia e da sociedade local, visando a melhorar a oferta de bens coletivos.

No Brasil, análises nas áreas de ciências humanas e sociais têm dado possibilidade para se compreender melhor as novas dinâmicas de regulação/ordenação social e política e de justificar a importância de se produzirem investigações voltadas à identificação e classificação de novos mosaicos e composições locais e regionais dispersos no território nacional. Pires; Neder (2008) afirmam que os conceitos de governança territorial resultam de estratégias dos atores coletivos que se engajam para coordenar ações que permitam resolver problemas locais e regionais oriundos da aglomeração, da especialização ou especificação territorial.

Castro (2003), por exemplo, busca compreender a territorialidade da

ação social e das práticas que estão incrustadas nos espaços institucionais através da associação entre a distribuição espacial dos complexos institucionais e a posse efetiva e acesso aos direitos da *cidadania*. Antas Jr. (2004), em sua análise das novas formas de regulação no território nacional, parte da premissa - colocada à análise geográfica - de que o Estado já não é mais o detentor de toda a regulação social, econômica e política, dividindo esta responsabilidade com as corporações globais e as instituições civis não governamentais. Produz-se sobre o território nacional um poder fragmentado especializado por setores econômicos, integrando porções territoriais não contíguas através de redes técnicas e organizacionais onde prevalece a hegemonia corporativa sobre as solidariedades orgânicas.

Abramoway (2000) e Veiga (2002) associam à noção de *desenvolvimento territorial* a de *capital social*, com a valorização do complexo de instituições, costumes e relações de confiança e cooperação que formatam atitudes culturais. Transfere-se, então, a análise do conjunto urbano-rural de uma lógica puramente setorial para uma lógica territorial, privilegiando-se as ações e estratégias dos atores locais em ambientes inovadores.

Desse modo, as estruturas de governança, quando abordadas em âmbito subnacional local, não podem ser reduzidas somente ao limite dos municípios e de suas estruturas político-administrativas, haja vista

que a convergência de cadeias produtivas e de redes de atores locais mobilizados endogenamente ("desde baixo" e não através do planejamento outorgado) se faz em contextos sócio-espaciais específicos e que extravasam limites político-administrativos pré-definidos.

#### 4.1 Esclarecimentos sobre a concepção de território

O território é o recorte espacial definido por relações de apropriação, poder e de controle sobre recursos e fluxos, o qual é baseado nos seguintes aspectos (HAESBAERT, 2006; SAQUET, 2007; SPÓSITO, 2004): *a) Político*: diz respeito à autoridade legal do Estado-nação e das diversas instituições de governo; *b) Econômico*: diz respeito ao campo de ação das empresas e do capital organizando e desorganizando território; *c) Cultural*: diz respeito às formas de apropriação simbólicas e imateriais (religiões, tradições, costumes) que criam identidade e são fortes referências para unidade de um povo.

O território contém formas diversas de apreensão e de manifestação individual e coletiva de um Estado, grupo cultural, classe social ou atividade econômica. Isso é chamado por territorialidade, ou seja, o próprio conteúdo do território, suas relações sociais cotidianas que dão sentido, valor e função aos objetos espaciais. Essas territorialidades são associadas aos diferentes tipos de usos do território.

<sup>10</sup> Segundo Pires; Muller; Verdi (2006), desenvolvimento territorial é um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, e que possa conduzir de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Nas estratégias competitivas da globalização, o desenvolvimento territorial é dinamizado por expectativas dos agentes econômicos nas vantagens locais, no qual o território é o ator principal do desenvolvimento econômico regional, e as políticas, as organizações e a governança são recursos específicos, a um só tempo disponível ou a ser criado; quando disponível, tratar-se-ia de sua difusão no território, quando ausente, de sua criação (invenção e inovação). Desta forma, o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial, portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais.

Já a territorialização seria o movimento de se constituir referenciais simbólicos e identitários (materiais e imateriais) junto a um recorte espacial definido, dotando-o de unidade. Poderia ser também chamada de *enraizamento territorial*, vinculando populações, empresas e instituições de governo ao território. Esse movimento se baseia em dois projetos: de *isolamento e exclusivismo territorial*, com fechamento de fronteiras e controle rígido de fluxos internos ou pela *articulação em rede de localidades* que interagem e criam e recriam territórios constantemente, via comunicação à distância na sociedade e economia digital e informacional. A contrapartida do enraizamento territorial é tanto a mobilidade espacial quanto a destruição de marcos de identidade, chamada de *desterritorialização*, que em última instância subtrai de contingentes populacionais em situações precárias de reprodução social as condições básicas para sobrevivência, constituindo-se os *aglomerados de exclusão* (HAESBAERT, 1999).

Storper; Walker (1989) reconhecem que a noção de território é mais apropriada para se tratar do espaço de uma indústria enquanto um conjunto de lugares relacionados por redes coerentes. Essa opção tem relação com as dinâmicas espaciais da industrialização capitalista, pois o território aborda fenômenos em qualquer escala geográfica a partir de processos de construção e reconstrução social, ao passo que a região, comumente, enfoca espaços delimitados no nível subnacional. Gilly; Pecqueur (1997, p. 115) complementam essa ideia da seguinte forma:

[...] o território não se define como um simples espaço delimitado de recursos, mas sim como 'o modo em que se estabelece um grupo em seu entorno natural que, na organização da localização de atividades, instaura e faz prevalecer as condições de comunicação/linguagem e de aprendizado coletivo.

A governança, como elemento de coordenação dos atores locais em torno de projetos de desenvolvimento, se vincula ao processo de territorialização das aglomerações econômicas na construção de sua coordenação político-institucional. Assim, podem constituir territórios locais conforme esses mecanismos de coordenação adquiram poder e capacidade de controlar recursos e fluxos e de se apropriarem de recortes espaciais municipais e intermunicipais a fim de concretizarem objetivos de conquista de poder econômico e político. A articulação com os poderes públicos municipais e estaduais reforça esse projeto de controle territorial.

#### 4.2 Fragilidades da definição de governança territorial

Harvey (2005) aproxima a abordagem sobre a *governança* das reflexões sobre o planejamento urbano e o discurso do *empreendedorismo*, apontando os seguintes elementos críticos que advém com essa nova postura que emerge da mudança nas economias capitalistas, após a recessão de 1973:

a) associação do novo empreendedorismo com a noção de 'parceria público-privada', em que a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, atraindo fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos e fontes de emprego;

b) caráter especulativo das parcerias público-privadas em torno do empreendedorismo, ao contrário dos projetos de desenvolvimento racionalmente planejados e coordenados;

c) o conceito de empreendedorismo enfoca mais a economia política do lugar do que o território, em sua concepção mais clássica;

d) processo de competição entre sistemas urbanos, dentro da divisão internacional do trabalho, através da exploração de vantagens específicas para a produção de bens e serviços;

e) busca da região urbana em melhorar sua posição competitiva

na divisão espacial do consumo, promovendo inovações culturais e melhorias físicas no ambiente urbano;

f) batalha entre localidades para obtenção de atividades de controle e comando referentes às altas finanças, ao governo, à coleta de informações e ao seu processamento (mídias);

g) grande importância da vantagem competitiva com respeito à redistribuição de superávits dos governos centrais.

Reportando à tese de que a governança se constitui através do estabelecimento de mecanismos de coordenação socioinstitucionais mais horizontais e estimuladores da cooperação entre atores públicos, privados e da sociedade civil, Storper; Harrison (1994) apontam que nas estruturas de governança de sistemas produtivos localizados existe uma hierarquia de poderes que pode envolver relações assimétricas, com estruturas de governança nucleadas por empresas líderes ou coordenadores que definem sua rede de relações.

Colletis; Gilly, et. al., (1999) tratam das diferentes modalidades de governança dos modelos de desenvolvimento territorial conforme suas características públicas ou privadas em termos de apropriação de recursos. Assim, a governança privada ocorre quando os atores privados dominantes impulsionam e pilotam dispositivos de coordenação e criação de recursos de acordo com um objetivo de apropriação privada, casos estes em que uma grande firma ou grupo aparece como motor do sistema. Trata-se, pois, de um mecanismo de apropriação privada do território desde o nível global, sendo que a governança aparece como mecanismo de coordenação socioinstitucional para legitimar essa relação hegemônica.

Brandão; Costa, et. al. (2006) identificam limitações às ferramentas de desenvolvimento territorial em Arranjos Produtivos Locais e Dis-



tritos Industriais<sup>11</sup>, pois veem nelas, mais especificamente em sua governança, as seguintes insuficiências: a) fragilidade institucional de modelos de arranjos de micro e pequenos negócios, subordinados aos outros níveis político-administrativos (Estadual ou Federal); b) associação dos interesses privados e empresariais (competitividade) com o interesse público, sobretudo em regiões com alta especialização produtiva.

Fuini (2010) destaca que existe o risco de ocorrer a sobreposição de ações entre estruturas territoriais de governança, em um contexto de ênfase na descentralização da gestão de projetos e serviços para estruturas regionais e locais. Essa sobreposição

de iniciativas pode levar a oposição entre elas, devido a diferenças entre metodologias de trabalho ou posturas político-ideológicas envolvendo agências, serviços ou entidades federais e estaduais de apoio e fomento ao desenvolvimento, ou de complementaridade, quando existe parceria entre níveis governamentais em torno de convênios e projetos. O fato é que essas manifestações de governança territorial (APLs, Circuitos, Câmaras, Comitês), apesar de gerirem recursos e passarem a interferir nos rumos da política industrial, agrícola, turística e de recursos hídricos, se colocam em um quadro normativo regional precedente que ainda define a distribuição espacial de instituições de

apoio e financiamento e que dificulta o andamento de projetos envolvendo unidades político-administrativas em torno de novos contornos regionais.

Em síntese, devemos reconhecer que a ideia de governança em viés territorial denota, dentre os discursos existentes, elementos favoráveis e adversos em relação à perspectiva de ser esse instrumento promotor de melhorias nas condições de participação social e bem-estar das comunidades locais e regionais, sendo o desenvolvimento territorial, segundo Boisier (2000), um conteúdo e o continente de processos de desenvolvimento econômicos e sociais. Desse modo, podemos sistematizar o debate em duas grandes linhas:

## Quadro 2 – Potencialidades e fragilidades dos postulados da governança

| Níveis de análise                    | Potencialidades da governança   | Fragilidades da governança  |
|--------------------------------------|---|---|
| <i>Da escala territorial</i>         | Estimula as vocações e especificidades locais e regionais. A governança pode ser vista como a capacidade de auto-organização dos territórios para o desenvolvimento, como resposta às demandas globais e nacionais;                         | Estimulam o localismo e rivalidades entre unidades territoriais. É inevitável tratar da influência econômica e política dos níveis global e nacional sobre o local.   |
| <i>Dos elementos formadores</i>      | Reconhece a importância da construção de mecanismos de coordenação e de regulação das relações entre atores sociais no território e da formação de capital social;  | Associa-se ao discurso do empreendedorismo e da lógica econômica do desenvolvimento;  |
| <i>Das relações</i>                  | Diálogo para o estabelecimento de projetos e sua consecução entre atores públicos, privados e da sociedade civil;   | Evidencia parcerias público-privadas com viés oportunista e sujeitas a práticas de corrupção e favorecimento;   |
| <i>Da descentralização</i>           | Atribui importância à descentralização estatal e o fortalecimento fiscal e administrativo dos níveis menores de governo (local e regional);   | Concebe a descentralização estatal como estratégia de acumulação flexível e de desmantelamento do Estado. Entende que o local e o regional são ainda níveis frágeis e sem autonomia para a governança;  |
| <i>Da liderança</i>                  | Estimula a formação de lideranças e protagonismos locais com legitimidade para pilotar os projetos e estratégias de desenvolvimento através de consensos;   | Possibilita o surgimento de hierarquias sociais e atores hegemônicos que definem as diretrizes do desenvolvimento via coerção e cooptação;  |
| <i>Dos pactos</i>                    | Atribui à cooperação entre instituições e organizações nos níveis local e regional a possibilidade de conciliar interesses e resolver problemas inéditos.   | Entende que as contradições e assimetrias entre atores e grupos sociais inviabiliza a cooperação, não sendo possível pensar em um cenário de governança sem conflitos sociais.  |
| <i>Da sobreposição de estruturas</i> | Conduz ao adensamento e complementaridade de instrumentos normativos e financeiros federais e estaduais de apoio aos projetos locais e regionais, viabilizando o encaminhamento de demandas e a realização de obras e atividades esperadas. | Produz o acúmulo de ações e projetos com objetivos semelhantes e pontuais, ou opostos, perdendo-se a eficácia normativa e econômica, com desperdício de recursos públicos com desvio dos focos e necessidades principais dos produtores e agentes locais. |

<sup>11</sup> Segundo Benko (1996) é uma entidade socioterritorial que se caracteriza pela presença ativa de uma comunidade humana e conjunto de empresas em um espaço geográfico e histórico, aproximando a comunidade e as empresas. Na concepção de Alfred Marshall e de teóricos italianos filiados à sua linha de pensamento (Becatini, Bagnasco, Garofoli, Sforzi), o DI se destaca pelas economias externas e de escala localizadas (divisão do trabalho, acesso a amenidades, serviços especializados, tecnologia e infraestrutura), que são reforçadas por transações e relações de parceria atreladas ao conhecimento e à confiança. Nesse contexto, se insere também uma “atmosfera industrial” de formação e acúmulo de competências no DI, fruto de um processo histórico-cultural de desenvolvimento industrial e de funcionamento do mercado local de trabalho. Esse modelo teve seu apogeu econômico e comercial nos anos 1970 e 1980 no cenário do nordeste italiano. Atualmente o modelo se encontra em estado de transição explicado por autores como Coró e Caccia (2002), com aumento do registro de relações de emprego informais e precárias e deslocalização de unidade produtivas para países com custos baixos de produção, como é o caso do Sul e Sudeste asiático.

## 5. Considerações finais

A governança se apresenta como uma construção política e institucional envolvendo atores públicos, privados e sociedade civil, em torno de acordos e projetos de cooperação, com diferentes dosagens de hierarquia e relações de poder entre as partes envolvidas. Assim, ela é formada por três elementos principais:

a) um *processo*, entendido pelo conjunto formado pela dinâmica, bloco, concertação, redes e pactos socioterritoriais, com diferentes dosagens de cooperação e de conflitos sociais, econômicos e territoriais;

b) uma *essência* ou natureza, com diferentes níveis de apropriação pública, privada ou mista do processo e;

c) um *território*, constituído por uma rede de municípios articulados a segmentos e partes de cadeias produtivas territorializadas e unificadas por um APL, Circuito, Comitê ou Câmaras, articulação esta que não esconde as diferentes capacidades econômicas e políticas dos lugares em se oferecer externalidades às atividades produtivas e um quadro regulatório e normativo coeso.

A condição de emergência de novas formas de coordenação e organização do território está associada, dentre outros fatores, ao contexto de redefinição do papel do Estado nacional e sua crescente descentralização político-administrativa, potencializando o papel das escalas local e regional como âmbitos do desenvolvimento e da regulação territorial dos sistemas produtivos e atividades econômicas. Neste quadro analítico estão incluídas formas intermediárias de regulação, destacando os níveis decisórios hierarquicamente abaixo da esfera do Estado soberano, como os governos, autoridades locais e os diretórios regionais (SCOTT, 1998).

O debate sobre o sucesso da descentralização de políticas regionais e sociais no Brasil está ligado ao fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do governo federal, que é o nível de governo que dirige e coordena a implementação

“ *Portanto, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente, ligada à questão histórica das desigualdades regionais e à capacidade dos territórios de criarem arranjos institucionais locais e regionais eficientes, isto é, a governança territorial.* (PIRES; NEDER, 2008, p. 37). ”

das políticas descentralizadas pelos entes federados, mas também pela capacidade de criação e mobilização de recursos específicos a partir de localidades e regiões, contexto onde se destacam os conflitos e consensos acerca da governança territorial.

Desse modo, o fator determinante da descentralização bem-sucedida de políticas sociais e regionais não se reduz à decisão política do Estado de elaborar uma política nacional deliberada, mas também depende das condições de desenvolvimento do local e da competitividade das regiões. Portanto, a decisão de descentralizar está, irremediavelmente, ligada à questão histórica das desigualdades regionais e à capacidade dos territórios de criarem arranjos institucionais locais e regionais eficientes, isto é, a governança territorial. (PIRES; NEDER, 2008, p. 37).

As limitações da ferramenta da governança decorrem das próprias vicissitudes do modelo de desenvolvimento brasileiro, de uma economia desigualmente desenvolvida em termos regionais, de um aparato regulatório e institucional fragilizado em

diversos contextos territoriais locais e regionais, de projetos de governança que muitas vezes se resumem a instâncias decisórias para entidades privadas e de um quadro governamental ainda bastante centralizado, em termos regulatórios e financeiros, nos níveis federal e estadual, com limitações à autonomia das instâncias de governança nos níveis menores.

Eis, portanto, o programa de pesquisa posto à nossa frente: um cenário de diversas iniciativas de governança entre atores públicos, privados e da sociedade civil em diferentes formas de coordenação e com fragilidades e limitações postas em evidência, contradições inerentes às próprias formações socioespaciais que tais governanças visavam regular e que nos mostram, sem dúvida, que os conflitos socioeconômicos nunca desaparecerão, independentemente das estruturas de governança que vigorem, sobretudo, as mais abertas à pluralidade de manifestações e de interesses reconhecidos.

## Referências

ABRAMOWAY, R. O capital social dos territórios: Repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. de 2000.

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n. 14. dez. 1996.

ANDRADE, M.C.; CORRÊA DE ANDRADE, S. M. *A Federação Brasileira: Uma análise geopolítica e geo-social*. 2. ed. SP: Contexto, 2003 (Série Repensando a Geografia).

ANTAS Jr., R. M. Elementos para uma discussão epistemológica sobre a regulação no território. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, n. 16, p. 81-86, 2004.

BENKO, G. *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.

- BENKO, G. A recomposição dos espaços. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações**, Universidade Católica Dom Bosco/MS, v. 1, n. 2, p. 7-12, março de 2001.
- BOISIER, S. Desarrollo (local): De que estamos hablando? In: BECKER, D.; BANDEIRA, P. S. F., **Desenvolvimento local/regional: Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Unisc, 2000, p. 151-185.
- BOLSON, J. G. H. Os Circuitos Turísticos no Estado de Minas. In: **Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais**. Disponível em <<http://www.setur.mg.gov.br>>. Acesso em: jul. 2006.
- BOYER, R. **A Teoria da Regulação: Uma Análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990.
- BORGES, A. Governança e Política educacional: A agenda recente do Banco Mundial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 52, p. 125-217, 2003.
- BOURDIN, A. **A Questão Local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BRAGA, R. Globalização e transformações territoriais no Brasil: Comentários sobre a ação do Estado e a distribuição da renda na década de 1990. **Geografia**, Ageteo, Rio Claro, v. 28, n. 3, p.345-362, set./dez. 2003.
- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M. da; ALVES, M. A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento: Os novos arranjos institucionais. In DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (Org.), **Economia Regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes**, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- CASTELLS, M. A. **Sociedade em Rede**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- CASTRO, I. E. de. Instituições e território: Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p. 7-28, jul./dez. 2003.
- COLLETIS, G., GILLY, J.P., LEROUX, I., PECQUEUR, B., PERRAT, J., RYCHEN, F., ZIMMERMANN, J.B. Construction territoriale et Dynamiques productives. **Revue Sciences de la Société**, n. 48, out. 1999.
- CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a Rede Urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL. SANTA CRUZ DO SUL: UNISC, 3., 2003. Disponível em <<http://www.capitalsociaisul.com.br>>. Acesso em: maio 2007.
- EUZÉBIO, G. L. Estados e municípios de pires na mão. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, IPEA, p.34-39, abril de 2009.
- FIGUEIREDO FILHO, W. B. Estruturas de governança regionais, desenvolvimento sustentável e legitimidade: Notas para a construção de um esquema de referência. **Revista de Desenvolvimento Econômico-RDE**, Salvador, BA, Unifacs, Ano 14, n. 26, p. 136-144, dez. de 2012.
- FUINI, L. L. **Manifestações da governança territorial no Brasil: Uma análise do Circuito das águas paulista e do Circuito das malhas do Sul de Minas Gerais**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2010, 191 f.
- GILLY, J.P.; PECQUEUR, B. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (Org.), **Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos**. Volume II. Argentina: Oficina de Publicaciones da CBC, 1997, p. 115-124.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, R. A desterritorialização: Entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. et al., **Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999 – p. 165-206.
- HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. 2. ed. SP: Anna Blume, 2005.
- LEBORGNE, D.; LIPIETZ, A. Flexibilidade defensiva e ofensiva: Os desafios das novas tecnologias e da competição mundial. In: VALLADARES, C.; PRETECEILLE, E. (Org.), **Reestruturação Urbana: Tendências e desafios**. São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990, p. 17-43.
- LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço e Debates**, Revista de Estudos regionais e urbanos, São Paulo, v. 3, n. 25, 1988.
- PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. **Governança territorial: Conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: Unesp-IGCE-Programa de pós-graduação em Geografia, 2011.
- PIRES, E. L. S.; MÜLLER, G.; VERDI, A. Instituições, Territórios e Desenvolvimento Local: Delineamento preliminar dos aspectos teóricos e morfológicos. **Geografia – Associação de Geografia Teórica - Rio Claro, SP: v. 31, p. 437-454, set./dez. 2006**.
- PIRES, E. L. S.; NEDER, R. T. A governança territorial no Brasil: As instituições, os fatos e os mitos. **Geografia e Pesquisa**, Ourinhos/SP, Unesp, v. 2, n. 2, p. 31-45, jul./dez. 2008.
- PORTER, M. **Competição: Estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 1999.
- SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.
- SCOTT, A. **Regions and the World Economy: The Coming shape of Global production, competition and political order**. New York : Oxford, 1998.

SEBRAE. **Mobilização dos Territórios para o Desenvolvimento.** Texto Inter-no para Discussão. Brasília, 2003.

SPÓSITO, E. S. Geografia e Filosofia: Contribuições para o ensino do pensa-mento geográfico. São Paulo: Edunesp, 2004.

STORPER, M. A Industrialização e a Questão Regional no Terceiro Mundo. In: VALLADARES, L. e PRETECEIL-LE. E. (Org.), **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios.** Rio de Janeiro: Nobel/Iuperj, 1990, p. 97-123.

STORPER, M. Territorialização numa Economia Global: potencialidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. (Org.), **Integração, Região e Regiona-lismo.** São Paulo: Bertrand Brasil, 1993.

STORPER, M. Desenvolvimento Terri-torial na Economia Global do Aprendizado: O Desafio dos Países em Desenvolvimento. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; SANTOS J. R. O. A. dos (Org.), **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O Futuro das Cidades Bra-sileiras na Crise.** São Paulo: Civilização Brasileira, 1994, p. 23-63.

STORPER, M. **The Regional world:** Territorial development in a Global economy. New York: Guilford Press, 1997.

STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibili-dade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governância nos anos 90. In: BENKO, G. e LIPIETZ, A (Org.), **As Regiões Ganhadoras. Dis-tritos e Redes: os novos paradigmas**

da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, 1994, p. 171-188.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento Lo-cal, concertação social e governança: A experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 19, n.1, p.132-139, jan./mar. 2005.

VEIGA, J. E. da. A Face Territorial do Desenvolvimento. **Revista In-ternacional de Desenvolvimento Local - Interações,** Universidade Católica Dom Bosco, MS, v. 3, n. 5, p. 5-19, 2002.

VITTE, C. de C. S. Crise do Modelo de desenvolvimento, descentralização do poder e os novos desafios para os mu-nicípios do Brasil. **Revista Paranaense de Geografia,** Curitiba, PR, v. 33, n. 4, p. 33-42, 1999.



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**www.unifacs.br | Tel.: (71) 3273-8528**

**Mestrados e Doutorados**

**MATRÍCULAS ABERTAS**

# AVALIAÇÃO DO APOIO À INOVAÇÃO EM INCUBADORAS PAULISTAS

*JOSÉ HENRIQUE BASSI SOUZA SPERANCINI<sup>1</sup>*  
*TAKESHY TACHIZAWA<sup>2</sup>*  
*JOSMAR CAPPA<sup>3</sup>*  
*ISADORA DÓRIA BONILHA<sup>4</sup>*

## Resumo

A incubadora fornece aos empreendedores um ambiente de apoio que inclui acesso a redes e capacitação gerencial. Este artigo avalia incubadoras paulistas no que se refere ao apoio técnico, gerencial e físico. Tem por base a teoria da inovação de Schumpeter e entrevistas com quarenta e seis empresas residentes instaladas em treze municípios paulistas. A avaliação identificou, no apoio oferecido pelas incubadoras, virtudes no aspecto físico e deficiência quanto ao apoio técnico.

**Palavras-chave:** Incubadoras, Avaliação, Inovação Tecnológica.

## Abstract

A business incubator provides an instructive and supportive environment to entrepreneurs, including access to networks and managerial expertise. This article evaluates technical, management and physical support of São Paulo State incubators. It is based on the technological innovation theory of Schumpeter and interviews with 46 companies located in thirteen towns of São Paulo State. The evaluation identified merits of incubators support in physical aspect and absence of technical assistance.

**Key words:** Incubators, Evaluation, Technological Innovation.

**JEL:** O31

## 1. As incubadoras

### 1.1 Origem e Objetivos

As incubadoras podem proporcionar desenvolvimento econômico e social para as regiões onde estão instaladas gerando emprego e renda, redução da mortalidade das novas empresas e inclusão de “minorias” no mundo empresarial e profissional. Também facilitam a transformação de descobertas científicas e invenções em inovações tornando a relação universidade-empresas mais consistente. Assim, apoiando aqueles que dominam a tecnologia, mas que não sabem montar e gerenciar empresas, aceleram a inovação e contribuem para a modernização das estruturas produtivas. Apoiando o espírito em-

preendedor, e aplicando tecnologias desenvolvidas nos meios de ensino e pesquisa as incubadoras aproximam o meio acadêmico do empresarial fomentando, o desenvolvimento tecnológico.

A prática de incubação de empresas é um fenômeno recente. Segundo a “National Business Incubation Association” (NBIA, 2007b), a “Batavia Industrial Center” de Nova York, fundada em 1959, é conhecida como a primeira incubadora dos Estados Unidos. Mas o conceito de providenciar assistência para empreendimentos em estágios iniciais de implantação somente tomou impulso no final da década de 1970. Nessa época, no “Vale do Silício”, a concepção de abrigar novas empresas se espalhou entre acadêmicos recém formados. Na década seguinte, o número de incubadoras cresceu rapidamente. Estudiosos e empresários difundiram

<sup>1</sup> Mestre e Doutor em Política Científica e Tecnológica pela UNICAMP. Professor e pesquisador do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: josehenriquesouza@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestre em Administração pela FEA/USP; Mestre em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP; Doutor em Administração (FGV), professor e pesquisador da FACCAMP

<sup>3</sup> Doutor em Economia pela Unicamp. Professor e pesquisador na Faculdade de Ciências Econômicas da PUC Campinas. E-mail: josmarcappa@gmail.com

<sup>4</sup> Economista pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUCCAMP E-mail: isaeconomia@uol.com.br

“

*Não pode ignorar que seu objetivo é ajudar a economia da comunidade ao garantir sucesso para as empresas emergentes. Para isso, deve elaborar um plano estratégico baseado em objetivos claros e adotar modelos dinâmicos que garantam o apoio efetivo aos novos negócios.*

”

o papel dos novos negócios de pequeno e médio porte nas economias locais. Nesse momento a “U.S. Small Business Administration” promoveu conferências que divulgaram o conceito de incubação e incentivaram o surgimento de novas incubadoras.

Em 1982, o “Ben Franklin Partnership Program” da Pensilvânia tornou-se um modelo para os outros estados ao encarar as incubadoras como um dos componentes que fortalecia o crescimento industrial. No lado empresarial, a “Control Data Corporation” iniciou o apoio privado ao processo de incubação lançando a “City Venture Corporation”; instituição sem fins lucrativos de apoio às incubadoras americanas.

Para Oliveira (2003) as incubadoras surgiram nos anos 1970 de trabalhos da Stanford University e de ex-alunos e pesquisadores do Massachusetts Institute of Technology. Em seguida diversos governos europeus seguiram o exemplo e passaram a apoiar experiências como “Tecnó-

poles”, “Small Firms Centes”, “Maternidades de Empresas” e “Science Parks”. Em países como China, Austrália e Inglaterra as incubadoras foram se tornando instituições respeitadas. Mais recentemente o apoio público às incubadoras se difundiu na América Latina. No campo institucional surgiu o “National Business Incubation Association” (NBIA) para viabilizar a troca de informações entre as incubadoras. Associação que contava com 40 membros quando iniciou suas atividades em 1985 e que, atualmente (2007), congrega mais de 1400 incubadoras (ANPROTEC, 2006a; ARIAS, 2007; NAVAS, PALÁCIOS; WILLIS, 2006; NBIA, 2007; OECD, 1999; VERSINO, 2001).

Segundo a “National Business Incubation Association”, a incubadora deve apoiar os empresários que desejam assumir novos negócios fornecendo recursos e serviços apropriados. A principal meta de uma incubadora, segundo essa instituição, é que as novas empresas sejam capazes de atuar no mercado de forma competitiva e independente. Não pode ignorar que seu objetivo é ajudar a economia da comunidade ao garantir sucesso para as empresas emergentes. Para isso, deve elaborar um plano estratégico baseado em objetivos claros e adotar modelos dinâmicos que garantam o apoio efetivo aos novos negócios.

As novas empresas que surgem das incubadoras trazem como benefício social a transferência de tecnologias dos centros de ensino e pesquisas para o setor produtivo, criam novos postos de trabalho, incluem grupos minoritários e difundem produtos, processos e serviços, muitas vezes, inovadores, melhores, mais eficientes e mais baratos. Em muitos casos, a universidade ganha com a aplicação de suas pesquisas com retorno financeiro e recursos para novos projetos e os pesquisadores são apoiados a montar seus próprios empreendimentos. O processo de incubação promove o fortalecimento da economia, a aplicação de criações

acadêmicas no meio empresarial, a expansão da rede de negócios, a diversificação da economia local e o bem-estar da sociedade. Em resumo, as incubadoras favorecem, sobretudo, a inovação e a sustentabilidade dos novos empreendimentos.

## 1.2 Funções Básicas e Novos Desafios

A organização “incubadora” surgiu como suporte para novas empresas de base tecnológica - aquelas que têm como principal insumo o conhecimento. Era, na verdade, um galpão dividido em módulos localizado próximo às universidades ou institutos de pesquisa para que as empresas nascentes se beneficiassem dos laboratórios e recursos humanos dessas instituições (OLIVEIRA, 2003). Entretanto, nos últimos anos, a caracterização de incubadora como um “galpão” vinculado às universidades vem sofrendo modificações.

Para Liss (2000) as incubadoras deixaram de ser um domínio das universidades e das agências públicas de fomento para se tornarem área de ação da iniciativa privada interessada em tecnologias com potencial de sucesso. Na verdade, os dois modelos não são excludentes, mas complementares. Frenkel, Shefer e Miller (2005), por exemplo, argumentam que em Israel as incubadoras privadas não substituem as públicas. Aquelas tendem a se concentrar em poucos segmentos enquanto que as incubadoras públicas buscam uma gama maior de atuação focando mais a realização de objetivos nacionais, a integração econômica e a promoção do desenvolvimento regional.

Na década passada a incubadora estava intimamente vinculada ao objetivo de oferecer, por um período determinado, espaço físico, equipamentos e serviços de escritório onde as jovens empresas pudessem desenvolver e demonstrar seus produtos e serviços. Atualmente, o apoio da incubadora vem se estendendo ao suporte gerencial em plano de negócios, inovação, treinamento de

pessoal e auxílio em assuntos relacionados a mercado, financiamento e estratégia (ANPROTEC, 2007; DUARTE, 2004; FURLANETTO, 2007; LALKAKA, 2002; LISS, 2000; MODENA; SHEFER, 1998; NBIA, 2007b; OLIVEIRA, 2003; PUGA, 2000; VERSINO, 2001).

Este novo desafio para a incubadora se fez presente porque na nova "Sociedade do Conhecimento" não basta ter boas idéias e capacidade de criar novos produtos e processos. É preciso que os novos empreendedores sejam capazes de construir e gerenciar as novas empresas de forma que elas se tornem sustentáveis no longo prazo. Para isso os empresários precisam de conhecimento estratégico e capacidade de integrar suas novas empresas ao sistema de inovação.

Schumpeter (1912), considera as inovações no sentido amplo podendo abranger cinco casos: 1) um novo produto, processo ou serviço, ou de um produto com uma nova qualidade; 2) um novo método de produção, serviço ou modo de comercialização; 3) abertura de um mercado novo para um ramo específico de uma indústria; 4) desenvolvimento ou conquista de novas fontes de matéria-prima, e 5) mudança na estrutura organizacional.

Rocha e Ferreira (2001) argumentam que o avanço da tecnologia provoca um processo continuado de surgimento de novas idéias. Já para Arundel et al. (1998), a habilidade de inovar rapidamente é um componente vital para que as empresas tornem-se competitivas e dessa forma possam contribuir para maximizar o bem estar econômico e social. Cruz (2003) afirma que o ato inovador é o principal promotor do desenvolvimento econômico e cabem as universidades formar profissionais capacitados a empregar novas técnicas nas empresas.

Porter (1989) com o conceito de "cadeia de valores" detalha o papel da tecnologia na vantagem competitiva e na capacidade de sobrevi-

“  
*Portanto, é de extrema importância para o desenvolvimento do país não somente a geração de inovações e de empresas. É preciso criar empreendedores capacitados em estratégia, operações, gestão de pessoal e uso de novas tecnologias e estratégia.*  
”

vência da empresa. Conclui que, no longo prazo, a sustentabilidade de uma empresa é afetada pela tecnologia somente se esta desempenhar um papel significativo no custo e na diferenciação. Daí a importância da harmonia entre a estratégia geral da empresa e sua estratégia tecnológica. Esta, na verdade, é um dos elementos daquela e deve buscar a vantagem competitiva sustentável da empresa.

Assim, as tecnologias escolhidas a serem desenvolvidas devem ser aquelas que prestam a maior contribuição para a estratégia geral da empresa. Por isso, é importante prever a trajetória da evolução tecnológica para que a empresa possa antecipar suas transformações e, assim, melhorar sua posição no mercado.

No processo de inovação o principal agente é o "empreendedor". É aquele que desafia o "status quo" e provoca a mudança. Para Drucker (1986), na verdade o empreendedor encara a mudança como norma e como sendo sadia, por isso "o empreendedor sempre está buscando

a mudança, reage a ela, e a explora como sendo uma oportunidade". Deste modo, o conhecimento é o fator de produção primordial na nova "Sociedade do Conhecimento".

Para que um novo empreendimento não fracasse e se desenvolva é preciso que o empreendedor esteja capacitado a identificar as tecnologias que envolvem a cadeia de valores na qual opera, incluindo as tecnologias relevantes nas cadeias de valor do fornecedor e do comprador. Precisa avaliar a capacidade de sua empresa em tecnologias importantes, as transformações tecnológicas em potencial que são significativas para seu negócio e o custo para realizá-la. Em outras palavras, o empreendedor deve estar capacitado para selecionar e elaborar uma estratégia tecnológica.

Portanto, é de extrema importância para o desenvolvimento do país não somente a geração de inovações e de empresas. É preciso criar empreendedores capacitados em estratégia, operações, gestão de pessoal e uso de novas tecnologias e estratégia. Desprovidos de tais qualificações de pouco adianta se lançarem ao mercado com inovações.

Garantir a geração de novos fatores de produção é um do objetivo nacional. Mas, a busca pela sustentabilidade, pelo desenvolvimento e pela inovação nesses novos negócios se tornou essencial nas últimas décadas. Um dos instrumentos mais comumente utilizados para esse fim é a incubadora. Nesse sentido a incubadora é um exemplo do "modelo de hélice tríplice" (ALMEIDA, 2004). Nesse modelo o processo de inovação resulta da integração institucional de três elementos do sistema de ciência e tecnologia: as universidades, as empresas e as agências governamentais. As incubadoras podem internalizar o relacionamento entre as três esferas potencializando o processo inovativo.

Muitas jovens empresas não sobrevivem por falta de capital inicial, mas, também, por falta de

capacitação dos novos empresários. A incubadora pode reverter essa situação proporcionando apoio físico como, por exemplo, salas de recepção e de reunião, auditório e áreas exclusivas para as empresas incubadas. Mas, igualmente, deve promover o contato de suas residentes com pesquisadores e profissionais com conhecimento avançado, além de fornecer apoio técnico-gerencial sobre mercado, recursos humanos, estratégia, contabilidade, planejamento, finanças, produção e sistema operacional (Martins, Lima e Xavier, 2007; Vedovello e Figueiredo, 2005).

### 1.3 Tipologia

Existem vários tipos de incubadoras. Alguns estudos procuram criar tipologias para melhor entender os objetivos e as formas de atuação dessas instituições. Baseando-nos trabalhos de Almeida (2004), OECD (1997 e 1999), Vedovello e Figueiredo (2005), Azevedo et al (2004), Figlioli, Porto e Delai (2006) e Soetanto e Genhuizen (2005) é possível detectar seis tipos básicos de incubadoras:

a) **incubadoras de Universidades ou Tecnológicas:** Geralmente estão vinculadas a parques tecnológicos ou fontes de conhecimento como universidades, agências de transferência de tecnologia, centros de pesquisa e laboratórios. Essas incubadoras fortalecem a “relação universidade-empresa” e a aplicação comercial de descobertas acadêmicas. Seu objetivo principal é promover o desenvolvimento de empresas de base tecnológica por meio da transferência e difusão de tecnologia ou encorajando o empreendedorismo de pesquisadores e acadêmicos. Podem ter como objetivos tecnologias ou “clusters” específicos e, em alguns casos, apóiam pequenas e grandes empresas de base tecnológica já instaladas. Barbosa (1997) chega a propor a criação de um tipo de incubadora que incorporaria as funções de escritório de transferência de tecnologia, a “Incubadora do conhecimento”

b) **incubadoras Mistas:** Procuram promover o crescimento econômico regional através do desenvolvimento de firmas intensivas em conhecimento ou baseadas em tecnologias maduras quer sejam de serviços ou de manufatura. Seu principal foco é o acesso das residentes às fontes locais de recursos financeiros, técnicos, gerencial e de marketing.

c) **incubadoras Comerciais Independentes:** Mantidas por empresas vinculadas ao capital de risco são baseadas em competências internas, tecnologia, indústria ou região.

d) **incubadoras Focadas no Desenvolvimento Regional:** Geralmente mantidas por governos ou organizações locais que apóiam empresas da comunidade visando a geração de empregos, o desenvolvimento ou a reestruturação da economia local. Em alguns países essas incubadoras apóiam empresas controladas por jovens, mulheres e minorias étnicas.

e) **incubadoras Virtuais:** Incubadoras que não oferecem espaço físico, mas constroem e fortalecem plataformas e redes de acesso a empresários, investidores e consultores, principalmente para negócios iniciantes vinculados a tecnologia de informação.

f) **incubadoras com Foco Social:** Tendo por base movimentos sociais de solidariedade esse tipo de incubadora viabilizaria iniciativas populares e promoveria o emprego, a cidadania e tecnologias alternativas (AZEVEDO et al., 2004). A Associação Latino-Iberoamericana de Gestão Tecnológica, por exemplo, sugere uma categoria denominada de “Incubadora Tecnológica de Cooperativas”.

## 2. Método da pesquisa

### 2.1 Foco da Pesquisa

Nos Estados Unidos, Brasil, China e Índia as incubadoras vêm se adaptando à realidade local. Estão evoluindo com o uso de práticas modernas de gestão, benchmarking e aprendizado contínuo (LALKAKA, 2002). A presente pesquisa procurou

“ Para a análise do fornecimento de espaço físico oferecido pela incubadora foram investigados os seguintes aspectos: a) espaço individualizado, b) espaço compartilhado, c) acesso a laboratórios e bibliotecas e d) contato com professores e pesquisadores. ”

verificar se as incubadoras paulistas vêm buscando formas mais avançadas de apoio às empresas residentes. Para isso, montou-se uma pesquisa para analisar como os responsáveis pelas novas empresas incubadas avaliam o apoio material e imaterial recebido das incubadoras.

Para a análise do fornecimento de Espaço Físico oferecido pela incubadora foram investigados os seguintes aspectos: a) espaço individualizado, b) espaço compartilhado, c) acesso a laboratórios e bibliotecas e d) contato com professores e pesquisadores.

Sobre Recursos Humanos o gestor da empresa incubada avaliou o apoio recebido sobre: a) gestão de funcionários (valorização, comunicação, habilidades e responsabilidade); b) treinamento e aprimoramento de competências de funcionários; c) gestão de cargos e salários; d) motivação de funcionários e e) questões trabalhistas.

Na área de Tecnologia da Informação o conteúdo das perguntas permeou o auxílio recebido nos



seguintes pontos: a) “site” da empresa na Internet; b) compra, venda e treinamento via Internet; c) fornecimento de recursos como computador, impressora, papel e programas e d) acesso à Internet oferecido pela incubadora.

A respeito de **Estratégia** as questões versaram sobre o apoio em: a) implementação da estratégia; b) análise ambiental; c) pesquisa de mercado; d) análise dos principais concorrentes; e) pontos fortes e fracos e riscos e oportunidades da empresa; f) parcerias; g) comunicações internas e externas; h) exportação e i) inovação tecnológica.

Na área **Contábil-Financeira** foi investigado o apoio da incubadora sobre: a) impostos e tributos; b) cálculo do preço de venda do produto; c) controle e planejamento financeiro e de vendas; d) desenvolvimento do processo contábil; e) linhas de crédito; f) análise de balanço; g) livros Diário e Razão ou livro Caixa e h) projetos de redução de custos.

Sobre **Operações** as questões se referiram a: a) melhora da produtividade na área operacional; b) qualidade; c) problemas com desperdício; d) planejamento da área operacional; e) negociações com fornecedores; f) logística g) medidas a serem tomadas em caso de inadimplência de clientes e h) gerenciamento ou questões sobre a meio ambiente.

Um questionário contendo 38 perguntas com respostas fechadas no estilo de “escala de rateio” solicitou que o novo empreendedor avaliasse se o apoio prestado pela incubadora fora “inexistente”, “muito fraco”, “fraco”, “regular”, “bom” ou “muito bom”.

Foi atribuída uma nota de zero a cinco para as respostas de modos que zero se refere à “inexistência de apoio” até 5 que diz respeito à suporte considerado como “muito bom”. Assim, uma média geral próxima à zero significa que as empresas residentes não vêm recebendo apoio na área de suporte a que a média se relaciona. Uma média ao redor de 1,0 represen-

ta uma avaliação do apoio recebido como “muito fraca”. Uma média entre 3,0 e 3,5 demonstra que os novos empreendedores avaliam o apoio como regular. Acima de 4,5 é uma média que denota um alto grau de satisfação dos novos empresários com o apoio providenciado pela incubadora.

## 2.2 População, amostra e coleta de dados

A origem das incubadoras no Brasil remonta a década de 1980 quando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) começaram a fornecer recursos para atividades de incubação. Em 1984, na cidade São Carlos, surgiu a primeira incubadora brasileira. Em seguida, nos municípios de Campina Grande (PB), Manaus (AM), Porto Alegre (RS) e Florianópolis (SC) surgiram mais quatro incubadoras (ALMEIDA, 2004; ANPROTEC, 2006; AZEVEDO et al., 2004 e FURLANETTO, 2007).

**Tabela 1 - Evolução das Incubadoras Brasileiras 1988/20006**

| Ano    | Instaladas | Novas | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sul  | Sudeste |
|--------|------------|-------|-------|----------|--------------|------|---------|
| 1988   | 2          |       |       |          |              |      |         |
| 1989   | 4          | 2     |       |          |              |      |         |
| 1990   | 7          | 3     |       |          |              |      |         |
| 1991   | 10         | 3     |       |          |              |      |         |
| 1992   | 12         | 2     |       |          |              |      |         |
| 1993   | 13         | 1     |       |          |              |      |         |
| 1994   | 19         | 6     |       |          |              |      |         |
| 1995   | 27         | 8     |       |          |              |      |         |
| 1996   | 38         | 11    |       |          |              |      |         |
| 1997   | 60         | 22    |       |          |              |      |         |
| 1998   | 74         | 14    |       |          |              |      |         |
| 1999   | 100        | 26    | 2     | 13       | 1            | 29   | 55      |
| 2000   | 135        | 35    | 3     | 19       | 1            | 50   | 62      |
| 2001   | 150        | 15    | 4     | 21       | 1            | 60   | 64      |
| 2002   | 183        | 33    | 6     | 23       | 7            | 84   | 63      |
| 2003   | 207        | 24    | 8     | 24       | 8            | 96   | 71      |
| 2004   | 283        | 76    | 9     | 37       | 22           | 123  | 92      |
| 2005   | 339        | 56    | 14    | 56       | 26           | 123  | 120     |
| 2006   | 359        | 20    | 14    | 63       | 28           | 127  | 127     |
| % 2006 | 100%       | ---   | 3,9   | 17,5     | 7,8          | 35,4 | 35,4    |

Fonte: Anprotec, 2006b.

Em 1987 surgiu a primeira instituição brasileira voltada diretamente para o apoio do processo de incubação: a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec). Seu objetivo é reforçar o desenvolvimento de parques tecnológicos e incubadoras através de ações de capacitação, articulação política, parcerias, divulgação e realização de eventos (ANPROTEC, 2006).

O processo de expansão das incubadoras no Brasil foi surpreendente, especialmente a partir de meados da década de 1990. Em 2006 já existiam 359 incubadoras, a maioria operando nos estados do Sul e Sudeste conforme pode ser visto na tabela 01.

Não se sabe ao certo o número de empresas graduadas e residentes no Brasil. Sabe-se que em 2002 havia por volta de 1.731 residentes para 183 incubadoras e em 2005 existiam 2.327 incubadas para 339 incubadoras (ANPROTEC, 2002; 2005; 2006b). Isso significa uma relação de 6,86 a 9,45 residentes por incubadora. Como atualmente (2007) há cerca de 370 incubadoras é provável que existam perto de 2.500 empresas residentes no país.

Para obter a opinião dos empresários apoiados por incubadoras foi utilizado um questionário estruturado com questões de múltipla escolha. As respostas foram coletadas, entre junho de 2006 e julho de 2007, por meio de entrevista ou via e-mail após contato prévio com os empreendedores. Foram enviados questionários por e-mail para 358 empresas, porém somente 27 empresários (8%) responderam. Outros 19 empresários foram entrevistados por telefone.

O plano de amostragem da pesquisa procurou cobrir o maior número possível de empresas incubadas no Estado de São Paulo. Foram investigadas quarenta e seis residentes de 15 incubadoras - cerca de 2,0% das residentes e 4,0% das incubadoras nacionais. Somente foram coletados dados de residentes em incubadoras

dos tipos "tecnológicas", "mistas" e "focadas no desenvolvimento regional".

A amostra procurou colher dados de empresas residentes na capital, em cidades do interior e no litoral compreendendo treze municípios do estado de São Paulo. Segundo o Sebrae (2007), existem 75 cidades

paulistas com incubadoras. Foram investigadas quarenta e seis residentes de 15 incubadoras - cerca de 12% das incubadoras paulistas e pouco mais de 17% das cidades paulistas que contam com incubadoras. Na tabela abaixo estão listadas as cidades e empresas residentes entrevistadas.

**Tabela 2 - Amostra de Incubadoras**

| Cidade   | Empresas Incubadas | % Pesquisadas |
|--|--------------------|---------------|
| Bauru  | 1                  | 2,2%          |
| Botucatu                                       | 1                  | 2,2%          |
| Campinas                                       | 10                 | 21,7%         |
| Itu  | 1                  | 2,2%          |
| Jundiaí  | 8                  | 17,4%         |
| Limeira  | 2                  | 4,3%          |
| Lins   | 3                  | 6,5%          |
| Mauá   | 4                  | 8,7%          |
| Praia Grande                                   | 2                  | 4,3%          |
| Santos   | 5                  | 10,9%         |
| São Bernardo do Campo                          | 1                  | 2,2%          |
| São José dos Campos                            | 3                  | 6,5%          |
| São Paulo                                      | 5                  | 10,9          |
| <b>Total de Empresas Incubadas Pesquisadas</b> | <b>46</b>          | <b>100,0</b>  |
| <b>Cidades Paulistas com Incubadoras</b>       | <b>75</b>          |               |
| <b>Cidades Paulistas Pesquisadas</b>           | <b>13</b>          | <b>17,3</b>   |
| <b>Total de Incubadoras no Sudeste</b>         | <b>127</b>         |               |
| <b>Total de Incubadoras Pesquisadas</b>        | <b>15</b>          | <b>11,8</b>   |

Fonte: Pesquisa dos autores, Anprotec (vários anos) e Sebrae (2007).

### 3. Resultados da pesquisa

Na tabela 3 a moda apresenta a resposta mais freqüente obtida para cada pergunta. O desvio padrão demonstra a dispersão dos dados ao redor da média, o que pode ser interpretado como um grau de discordância dos respondentes em relação à média das respostas obtidas.

Pode-se concluir que as melhores médias obtidas se referem ao oferecimento de apoio material como espaço físico e acesso à internet. Os únicos quesitos que obtiveram média próxima a 4,0, isto é "Bom", foram as questões que indagavam sobre espaço físico compartilhado e individualizado.

De modo geral a avaliação que os novos empresários fazem do apoio recebido das incubadoras não é muito positivo. No cômputo total a média (2,2) e a mediana ao redor de 2,0 e a moda zero demonstram que o suporte das incubadoras é considerado mais próximo de fraco do que de regular. O desvio padrão elevado (1,96) reflete o grau de discordância dos entrevistados sobre o apoio oferecido pelas incubadoras nas diferentes áreas. Também existe diferenças quanto á avaliação por incubadora.

**Tabela 3 - Resultado Geral da Pesquisa 2006/2007**

| Questões   | Média       | Mediana    | Moda     | Desvio Padrão |
|--|-------------|------------|----------|---------------|
| <b>Suporte em Recursos Humanos</b>                           | <b>1,37</b> | <b>0,0</b> | <b>0</b> | <b>1,83</b>   |
| 1 - Gestão de funcionários                                   | 1,65        | 0,0        | 0        | 1,89          |
| 2 - Treinamento e aprimoramento de competências              | 1,78        | 0,0        | 0        | 2,06          |
| 3 - Gestão de cargos, salários e benefícios                  | 1,04        | 0,0        | 0        | 1,65          |
| 4 - Motivação de funcionários                                | 1,17        | 0,0        | 0        | 1,66          |
| 5 - Questões trabalhistas                                    | 1,22        | 0,0        | 0        | 1,82          |
| <b>Suporte em Tecnologia da Informação</b>                   | <b>2,26</b> | <b>2,0</b> | <b>0</b> | <b>1,86</b>   |
| 1 - O Site da empresa na Internet                            | 2,15        | 2,0        | 0        | 1,69          |
| 2 - Compra, venda e treinamento via Internet                 | 1,96        | 2,0        | 0        | 2,02          |
| 3 - Fornecimento de recursos                                 | 1,54        | 1,0        | 0        | 1,36          |
| 4 - Acesso à Internet oferecido pela incubadora              | 3,39        | 4,0        | 5        | 1,82          |
| <b>Suporte em Estratégia</b>                                 | <b>2,53</b> | <b>3,0</b> | <b>0</b> | <b>1,82</b>   |
| 1 - Como implementar estratégias                             | 3,24        | 4,0        | 5        | 1,61          |
| 2 - Análise Ambiental  | 1,96        | 2,0        | 0        | 1,74          |
| 3 - Pesquisa de mercado                                      | 2,50        | 3,0        | 4        | 1,80          |
| 4 - Análise dos principais concorrentes                      | 1,91        | 2,0        | 0        | 1,86          |
| 5 - "Pontos fortes e fracos" e "riscos e oportunidades"      | 3,09        | 4,0        | 4        | 1,81          |
| 6 - Parcerias  | 2,89        | 3,5        | 4        | 1,78          |
| 7 - Comunicações internas e externas                         | 2,74        | 3,0        | 4        | 1,64          |
| 8 - Exportação   | 1,87        | 2,0        | 0        | 1,88          |
| 9 - Inovação tecnológica                                     | 2,54        | 3,0        | 0        | 1,81          |
| <b>Suporte Contábil Financeiro</b>                           | <b>2,36</b> | <b>3,0</b> | <b>0</b> | <b>1,95</b>   |
| 1 - Cálculos de impostos e tributos                          | 1,89        | 1,5        | 0        | 1,98          |
| 2 - Cálculo do preço de venda do produto                     | 3,02        | 4,0        | 4        | 1,89          |
| 3 - Controle e planejamento financeiro e de vendas           | 2,78        | 3,0        | 0        | 1,92          |
| 4 - Desenvolvimento do processo contábil                     | 1,93        | 2,0        | 0        | 1,99          |
| 5 - Linhas de crédito  | 2,72        | 3,0        | 4        | 1,78          |
| 6 - Análise de balanço                                       | 2,46        | 3,0        | 0        | 1,86          |
| 7 - Livros Diário e Razão ou livro Caixa                     | 2,37        | 3,0        | 0        | 1,96          |
| 8 - Projetos de redução de custo                             | 1,72        | 0,5        | 0        | 1,96          |
| <b>Suporte em Operações</b>                                  | <b>1,71</b> | <b>1,0</b> | <b>0</b> | <b>1,88</b>   |
| 1 - Como melhorar a produtividade da área operacional        | 1,98        | 2,0        | 0        | 1,82          |
| 2 - Qualidade  | 2,59        | 3,0        | 0        | 1,98          |
| 3 - Problemas com desperdícios                               | 1,59        | 1,0        | 0        | 1,71          |
| 4 - Planejamento da área operacional                         | 2,11        | 2,0        | 0        | 1,80          |
| 5 - Negociações com fornecedores                             | 1,65        | 2,0        | 0        | 1,66          |
| 6 - Logística  | 1,54        | 0,0        | 0        | 2,00          |
| 7 - Como agir em caso de inadimplência de clientes           | 1,04        | 0,0        | 0        | 1,80          |
| 8 - Gerenciamento da Questão Ambiental                       | 1,15        | 0,0        | 0        | 1,86          |
| <b>Espaço Físico</b>   | <b>3,21</b> | <b>4,0</b> | <b>5</b> | <b>2,00</b>   |
| 1 - Espaço físico individualizado                            | 3,91        | 4,5        | 5        | 1,50          |
| 2 - Espaço físico compartilhado                              | 4,09        | 5,0        | 5        | 1,33          |
| 3 - Acesso a laboratórios e bibliotecas                      | 2,22        | 2,0        | 0        | 2,22          |
| 4 - Contato com professores e pesquisadores de universidades | 2,63        | 3,0        | 0        | 2,17          |
| <b>Total</b>   | <b>2,20</b> | <b>2,0</b> | <b>0</b> | <b>1,96</b>   |

Fonte: Pesquisa dos autores.

Outro dado surpreendente é que das 38 questões somente 10 não registraram moda zero. A maioria dos entrevistados aponta como inexistente o apoio em 73% dos tópicos perguntados. A única área que apresentou média acima de regular (3,0) foi a área de “espaço físico”. Mesmo assim, uma média de 3,2 revela que o apoio físico está apenas ligeiramente acima de “regular”.

As maiores médias (4,09 e 3,91) e os menores registros de desvio padrão (1,33 e 1,50) foram justamente encontrados no item “espaço físico compartilhado” e “espaço físico individualizado”. Tais dados revelam uma grande concordância em relação à satisfação dos gestores de empresas residentes com a infra-estrutura disponíveis nas incubadoras.

Os maiores registros de desvio padrão se referem a “acesso a laboratórios e bibliotecas”, “contato com professores e pesquisadores” e “treinamento e aprimoramento de competências de funcionários”. Esses altos valores de desvio padrão revelam que há grande diferença entre as incubadoras no tocante a esses temas importantes para o potencial inovador dos novos negócios. Entretanto, grande parte da variabilidade das respostas ocorre pelo fato da amostra ter sido pequena em termos estatísticos e de ter compreendido tanto incubadoras tecnológicas quanto incubadoras mistas.

Assim, a pesquisa revela certa insatisfação dos novos empresários com o apoio recebido em temas importantes como questões trabalhistas, ambientais, logística e problemas com clientes. O apoio, nesse caso, por ser imaterial não demandaria muitos recursos das incubadoras, apenas uma maior capacidade de articulação com agentes sociais como universidades, órgãos públicos e organizações patronais. Essa realidade demonstra que ainda é frágil, nas incubadoras pesquisadas, um trabalho conjunto com outras instituições. Porém, esse é um problema de fácil e rápida resolução e que, sendo atacado, auxilia enormemente a solucionar as deficiências no vínculo entre universidade e empresas, como foi diagnosticado por Costa e Cunha (2001).

Embora não tenha sido possível obter uma amostra homogênea de empresas residentes é possível fazer algumas observações quanto ao desempenho individual de cada incubadora. Nota-se que existe uma diferença bastante grande no grau de satisfação das empresas residentes por incubadora como pode ser observado na tabela 04. Apesar de existirem várias incubadoras que não estão sendo bem avaliadas por seus residentes (A, D, H, I, J, K, E e M), recebendo médias baixíssimas, outras incubadoras (B, E, F, G e O) obtiveram médias ao redor de 3,0 e modas acima de 4. Portanto, existem incubadoras no Estado de São Paulo que atendem suas funções de forma bastante satisfatória

**Tabela 4 – Avaliação por Incubadoras Paulistas 2006/2007**

| Incubadoras   | A    | B    | C    | D    | E    | F    | G    | H    | I    | J    | K    | L    | M    | N    | O    |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Média         | 0,41 | 2,92 | 1,50 | 1,77 | 2,98 | 2,51 | 3,24 | 2,43 | 2,31 | 0,49 | 1,73 | 2,59 | 1,71 | 2,97 | 3,05 |
| Mediana       | 0,00 | 4,00 | 2,00 | 2,00 | 4,00 | 3,00 | 4,00 | 3,00 | 3,00 | 0,00 | 2,00 | 3,00 | 1,50 | 3,00 | 4,00 |
| Moda          | 0,00 | 4,00 | 2,00 | 0,00 | 5,00 | 5,00 | 4,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 3,00 | 0,00 | 3,00 | 4,00 |
| Desvio Padrão | 1,07 | 1,78 | 1,27 | 1,90 | 2,07 | 1,99 | 1,86 | 1,85 | 1,96 | 1,06 | 1,68 | 1,62 | 1,63 | 1,64 | 2,14 |

Fonte: Pesquisa dos autores.

## Resultado por Área

A área de Recursos Humanos (RH) revelou o menor nível de apoio recebido por parte das incubadoras. Do total de entrevistados, 59% afirmaram não ter recebido nenhum auxílio, 7% consideraram o apoio fraco e 2% caracterizaram a orientação muito fraca. Entretanto, houve também aqueles que apreciaram a consultoria; 17% afirmaram que o auxílio foi bom e 6% consideraram muito bom. Desse modo, os serviços prestados por esse conjunto de 15 incubadoras têm ficado muito abaixo do aceitável. Um total de 69% de incubadas estão insatisfeitas com o apoio recebido no que diz respeito a Recursos Humanos. Trata-se de uma quantidade relativamente alta, principalmente se considerar que esse número é três vezes maior do que os 23% das incubadas que estão satisfeitas com o apoio obtido.

A resposta mais comum nessa área foi a de que a incubadora não ofereceu suporte em RH, daí a moda zero em todas as questões e no cômputo geral. Das 230 respostas obtidas nessa área 139 (60%) revelaram inexistência de apoio recebido. Assim, na média, a avaliação dos novos empresários sobre o apoio recebido ficou entre muito fraco e fraco (1,4).

Na área da tecnologia da informação, foi possível concluir que 30% não receberam apoio, 10% consideraram a orientação muito fraca e a mesma parcela afirmaram que o apoio foi fraco. Nesta área, 20% dos entrevistados consideram boa a consultoria, já 14% avaliaram como muito boa. Ou seja, metade das empresas incubadas não está recebendo apoio adequado em tecnologia da informação. Somente um quarto das empresas no regime de incubação está satisfeito com o serviço prestado pelas incubadoras em tecnologia da informação.

Com relação à estratégia, foi possível notar um nível de satisfação significativo, já que 24% avaliaram como sendo boa a atuação da incubadora e 15% consideraram muito boa. Entretanto, 26% dos empresários afirmaram não ter recebido nenhum apoio, 6% consideraram muito fraco e 13% fraco. Assim, pode-se concluir que cerca de 40% das incubadoras receberam, de forma satisfatória, orientações em estratégias embora um número elevado de jovens empresas (45%) acredite que o apoio recebido ficou abaixo do necessário.

Na área contábil financeira, o estudo apontou que 23% dos respondentes afirmaram que as orientações foram boas e 16% consideraram muito boas. Porém, pode-se afirmar, como na área de estratégia, que o nível de insatisfação é significativo. A pesquisa aponta que 34% do total dos entrevistados não receberam nenhum apoio, 5% consideraram muito fraco, 6% fraco e 16% regular.

Na área de operações nota-se também um nível significativo de insatisfação. Cerca de metade dos jovens empreendedores paulistas não receberam apoio, 5% avaliaram como muito fraca a consultoria, 10% como fraca e 12% como regular. Isso soma cerca de 75% das empresas residentes sem uma assistência aceitável numa área vital para a empresa e para qual existem profissionais fartamente disponíveis no estado.

Quanto ao espaço físico oferecido pelas incubadoras foi este o recurso que mais atingiu as necessidades dos empreendedores. Perto de 60% dos empreendedores entrevistados afirmaram que o espaço oferecido era bom ou muito bom. O grau de insatisfação decorre do oferecimento, em poucos casos, de locais sem recursos como mobília nas salas particulares e utensílios eletrônicos nas salas de reuniões.

### Considerações finais

As incubadoras de empresas avançam rapidamente no Brasil. Entretanto, a presente pesquisa revelou

alguns problemas no atendimento dos objetivos básicos dessas instituições. Um dos principais motivos da alta mortalidade das novas empresas é a falta de conhecimentos dos empresários a respeito do processo de inovação e das formas avançadas de gerenciar um negócio. Esse problema não parece estar sendo atacado de forma satisfatória pelas incubadoras paulistas. Assim, o objetivo de minimizar as deficiências do jovem empreendedor pode ser melhorado significativamente.

A incubadora, pelo menos na visão da maioria das empresas incubadas entrevistadas, não está proporcionando condições para consolidar os novos negócios. O principal ponto positivo que destaca é o espaço físico. Entretanto, as empresas incubadas devem receber apoio técnico-gerencial. Fornecer capacitação avançada sobre recursos humanos, estratégia, contabilidade, planejamento, finanças, produção, marketing e sistema operacional parece ser uma função das incubadoras que não está contribuindo para que os novos negócios construam infraestrutura administrativa própria.

No Brasil, a incubadora como um exemplo do modelo de hélice tríplice e de organização que internaliza o relacionamento entre universidade, empresa e governo, parece não estar ocorrendo de forma convincente. Para que tal relacionamento pudesse ocorrer seria preciso que as incubadoras oferecessem um serviço de apoio mais eficiente. A montagem de cursos de extensão e treinamento em gestão tecnológica para empresários poderia auxiliar a capacitação tecnológica desses empreendedores. Estruturas já montadas como a rede Senai, colégios técnicos, universidades e centros de pesquisas oferecem uma excelente oportunidade de trabalho conjunto entre as novas empresas, a incubadora e as instituições de apoio.

A incubadora deve detectar tendências e mutações que ocorrem no mercado. As instituições públicas podem prover auxílio financeiro, mas

cabe a administração da incubadora conduzir o processo da incubação já prevendo mudanças no mercado como, por exemplo, surgimento de novos hábitos de consumo. Desse modo é possível para a incubadora continuar oferecendo o apoio material, mais também ofertar mais suporte imaterial.

### Referências

ALMEIDA, Mariza Costa. **A Evolução do Movimento de Incubadoras no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Disponível em: <<http://redeincubar.anprotec.org.br:8280/portal/baixaFcdAnexo.do?id=41>>. Acesso em 12 ago 2007.

ARIAS, Johnny Tamayo. Diseño de sistemas de trabajo basados en conocimiento para empresas universitarias incubadas al interior de la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales. **Revista Espacios**, v. 28, n. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a07v28n01/07280121.html>>. Acesso em: 05 set. 2007.

ARUNDEL, Anthony ; SMITH, Keith ; PATEL, Pari ; SIRILLI, Giorgio. "The future of Innovation Measurement in Europe" **STEP Group**, IDEA Paper Series 3, 31 July, 1998. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/239713/The-future-of-innovation-measurement-in-Europe>>. Acesso em: 10 jul. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Brasil é o terceiro do mundo e primeiro da América Latina em número de incubadoras de empresas**. Anprotec. Brasília: Anprotec, 2002. Disponível em: <<http://www.anprotec.org.br/publicacao.php?idpublicacao=159>>. Acesso em: 01 out. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Panorama 2005**. Anprotec. Brasília:

Anprotec, 2005. Disponível em: <[http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Panorama\\_2005\\_pdf\\_11.pdf](http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Panorama_2005_pdf_11.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Panorama 2004**. Anprotec. Brasília: Anprotec, 2004. Disponível em: <[http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/panorama\\_final\\_pdf\\_09.pdf](http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/panorama_final_pdf_09.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Panorama 2003**. Anprotec. Brasília: Anprotec, 2003. Disponível em: <[http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/panorama2003port\\_pdf\\_44.pdf](http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/panorama2003port_pdf_44.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Panorama 2002**. Anprotec. Brasília: Anprotec, 2002. Disponível em: <[http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Panorama2002\\_pdf\\_52.pdf](http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Panorama2002_pdf_52.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Portal Anprotec**. Brasília: Anprotec, 2006a. Disponível em: <<http://www.anprotec.org.br/>>. Acesso em: 01 out. 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Evolução do Movimento Brasileiro de Incubadoras – 2006**. Número de incubadoras em operação. Anprotec. Brasília: Anprotec, 2006b. Disponível em: <[http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Graficos\\_Evolucao\\_2006\\_Locus\\_pdf\\_59.pdf](http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Graficos_Evolucao_2006_Locus_pdf_59.pdf)>. Acesso em: 01 out. 2007.

AZEVEDO, Alessandra de; OLIVEIRA, Luiz José Rodrigues de; BALDEÓN, Nguyen Tufino; SOUZA, Maria Carolina A.F. de. Incubadora Tecnológica de Cooperativas - ITCP x Incubadora de

Empresas de Base Tecnológica - IEBT - **Diferencias y semejanzas en el proceso de Incubación**. São Paulo: Altec, 2004. Disponível em: <<http://www.altec.secyt.gov.ar/pdfs/informe12.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2007.

BARBOSA, Eduardo José Siqueira. Incubadora do Conhecimento. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 26, n. 1, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19651997000100013&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651997000100013&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 06 out. 2007.

BEDÊ, Marco Aurélio. **Sobrevivência e Mortalidade das Empresas Paulistas de 1 a 5 anos**. São Paulo: Sebrae, 2004. Disponível no endereço <[http://www.biblioteca.Sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/DE/D986F2676BD261832572BC0063F7AA/\\$File/NT00035176.pdf](http://www.biblioteca.Sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/DE/D986F2676BD261832572BC0063F7AA/$File/NT00035176.pdf)>. 2007. Acesso em: 10 maio 2007.

COSTA, Vânia Maria Gomes; CUNHA, João Carlos da. A Universidade e a Capacitação Tecnológica das Empresas. **Revista de Administração Contemporânea**, São Paulo, n. 1, v. 5, p.61-81, jan./abr. 2001.

CRUZ, Carlos Henrique de Brito. Uma Nova Mentalidade em Formação. **Pesquisa FAPESP**, São Paulo, n. 85, p. 66-67, mar. 2003. Disponível em: <<http://www.revistapesquisa.fapesp.br/index.php?art=2095&bd=1&pg=1&lg=>>>. Acesso em: 1 jul. 2007.

DRUCKER, Peter F. **Uma Era de Descontinuidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DRUCKER, P F. **Inovação e Espírito Empreendedor** (Entrepreneurship): Prática e Princípios. São Paulo: Pioneira, 1986.

DUARTE, Renata Barbosa de Araújo (Org.) **Histórias de sucesso**: experiências empreendedoras. Brasília: Sebrae, 2004.

FIGLIOLI, Aline; PORTO, Geciane Silveira; DELAI, Ivete. Interação Uni-

versidade-Empresa Incubada: a importância na geração de vantagem competitiva e os papéis desempenhados pelas incubadoras de base tecnológica. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS - SIMPOI, 9., 2006. São Paulo. **Anais...** São Paulo: IX SIMPOI, 2006.

FRENKEL, Amnon ; SHEFER, Daniel ; MILLER, Michal. Public vs. **Private Technological Incubator Programs**: Privatizing the Technological Incubators in Israel. 4th Congress of the European Regional Science Association, 23-27 August 2005, Amsterdam.

FURLANETTO, Egidio Luiz. Modelo de Gestão Integrada de Incubadora de Empresas: o caso da rede paraibana de incubadoras. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS - SIMPOI, 10, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: X Simpoi, 2007.

KOTLER, Philip. **Administração de Marketing**. São Paulo: Editora Atlas, 1993, p.140.

LALKAKA, Rustam. Technology business incubators to help build an innovation-based economy. **Journal of Change Management**. v. 3, n. 02, p. 167-176, 2002.

LISS, Kenneth. **Incubators**: the new venture capitalists? Harvard Business Working Knowledge. Consultado em: 01 jan. 2006. Disponível em: <[http://hbswk.hbs.edu/pubitem.jhtml?id=1380&sid=-1&t=special\\_reports](http://hbswk.hbs.edu/pubitem.jhtml?id=1380&sid=-1&t=special_reports)>. Acesso em: 21 mar. 2000.

MARTINS, Guilherme Silveira ; LIMA, Afonso Augusto T. de F. C. ; XAVIER, Wesley Silva. O Papel das Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica como Agentes Facilitadores da Interação Universidade/Empresa. In: SIMPÓSIO DE ADMINISTRAÇÃO DA PRODUÇÃO, LOGÍSTICA E OPERAÇÕES INTERNACIONAIS – SIMPOI,

- 10, 2007. Rio de Janeiro. **Anais....**Rio de Janeiro: X Simpoi, 2007.
- MEDEIROS, J. A. et. al. **Pólos, parques e incubadoras**: em busca da modernização e competitividade. Brasília: Cnpq, 1992.
- MODENA, Vittorio ;SHEFER, Daniel. **Technological Incubators as Creators of New High Technology Firms in Israel**. European Regional Science Association. 38th European Congress, Vienna, Austria, 1998.
- NATIONAL BUSINESS INCUBATION ASSOCIATION. **How many business incubators are there?** Athens, OH: NBIA. Disponível em: [http://www.nbia.org/resource\\_center/bus\\_inc\\_facts/index.php](http://www.nbia.org/resource_center/bus_inc_facts/index.php). Acesso em: 05 out 2007a.
- NATIONAL BUSINESS INCUBATION ASSOCIATION. **The History of Business Incubation**. Athens, OH: NBIA. Disponível em: [http://www.nbia.org/resource\\_center/what\\_is/beginnings\\_of\\_inc/index.php](http://www.nbia.org/resource_center/what_is/beginnings_of_inc/index.php). Acesso em: 10 ago 2007b.
- NAVAS, Laura; PALACIOS, Patricia; WILLIS, Edgar. Preincubadoras de empresas em red. Su plan de negocio. **Revista Espacios**, v. 27, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a06v27n01/06270101.html>. Consultado em: 5 set. 2007.
- OLIVEIRA, Luiz José Rodrigues de. **Incubadoras Universitárias de Empresas e de Cooperativas**: Contrastes e desafios. 2003. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica) - Campinas, 2003.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Business Incubators**: international case studies. Paris: OECD, 1999.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Technology Incubators: nurturing small firms**. Paris: OECD, 1997.
- PINTO, Jefferson de Souza. **A necessidade de novos paradigmas em indicadores de desempenho de inovação para as empresas**. 2004. Tese (Mestrado em Engenharia Mecânica) – Faculdade de Engenharia Mecânica da Unicamp, Campinas, 2004.
- PORTER, Michael E. **A Vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.
- PUGA, Fernando Pimentel. Experiências de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan. **Texto para Discussão**, n. 75. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- ROCHA, Elisa Maria Pinto; FERREIRA, Marta Araújo Tavares. Análise dos indicadores de Inovação Tecnológica no Brasil: Comparação entre um grupo de empresas privatizadas e o grupo geral de empresas. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 26, n. 1, 1997. Brasília, v. 30, n. 2, p. 64-69, agosto. 2001
- SCHUMPETER, Joseph. Alois (1912). A Teoria do Desenvolvimento Econômico. Col. **Os Economistas**, Abril Cultural, São Paulo, 1983.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SÃO PAULO (SEBRAE/SP). **Municípios que Possuem Incubadoras**. SP: Sebrae, 2007. Disponível em: [http://www.Sebraesp.com.br/principal/Sebrae%20em%20ação/incubadoras/documentos\\_incubadoras/mapa\\_incubadoras.pdf](http://www.Sebraesp.com.br/principal/Sebrae%20em%20ação/incubadoras/documentos_incubadoras/mapa_incubadoras.pdf). Acesso em: 20 out. 2007.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SÃO PAULO (SEBRAE/SP). **Sobrevivência e mortalidade das empresas de 1 a 5 anos – edição 2005**. Marco Aurélio Bedê (Coord.). SP: SEBRAE, 2005. Disponível em: [http://www.Sebraesp.com.br/principal/conhecendo%20a%20mpe/mortalidade%20de%20empresas/documento\\_de\\_mortalidade\\_de\\_empresas/sobrevivencia\\_mortalidade\\_empresas\\_paulistas\\_04\\_05.pdf](http://www.Sebraesp.com.br/principal/conhecendo%20a%20mpe/mortalidade%20de%20empresas/documento_de_mortalidade_de_empresas/sobrevivencia_mortalidade_empresas_paulistas_04_05.pdf). Acesso em: 08 out. 2007.
- SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). Boletim estatístico de micro e pequenas empresas. **Observatório Sebrae**, 2005. Brasília: SEBRAE, 2005. Disponível em: <[www.Sebrae.com.br](http://www.Sebrae.com.br)>. Acesso em: 27 out. 2007.
- SOETANTO, Danny P ; GEENHUIZEN, Marina van. **Technology Incubators as Nodes in Knowledge Networks**. 45th Congress of the European Regional Science Association. "Land Use and Water Management in a Sustainable Network Society". Amsterdam: Free University Amsterdam, August 2005,
- TACHIZAWA, T.; FARIA, M. S. **Criação de novos negócios: gestão de micro e pequenas empresas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006.
- VEDOVELLO, Conceição ; FIGUEIREDO, Paulo N. Incubadora de Inovação: que Nova Espécie é Essa? **RAE-eletrônica**, v. 4, n. 1, Art. 10, jan./jul. 2005. Disponível em: <http://www.rae.com.br/electronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=2363&Secao=ARTIGOS&Volume=4&Numero=1&Ano=2005>. Acesso em 05 set 2007.
- VERSINO, Mariana. Discursos, representaciones y ficciones en el proceso de difusión de incubadoras de empresas de base tecnológica en la Argentina. **Revista Espacios**, v. 22, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a01v22n02/10012202.html#acerca>. Consultado em: 5 set. 2007.
- WORLD BANK. **Incubators in Developing Countries**: Status and development perspectives. EUA: World Bank Oxford University Press, 2002.
- ZEDTWITZ, M. Classification and management of incubators: aligning strategic objectives and competitive scope for new business facilitation. **International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management**, v. 3, n. 1/2, 2003.

# O QUE DETERMINA A ROTATIVIDADE NO MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO?

*LUÍS ABEL DA SILVA FILHO<sup>1</sup>  
JOSÉ MÁRCIO DOS SANTOS<sup>2</sup>*

## **Resumo**

As configurações ocorridas nas relações de produção e no mundo do trabalho a partir do final do século XX mantém forte semelhança ao modelo de crescimento econômico corrente. A precariedade do trabalho, pautada nas relações vulneráveis, tem se acentuado em todo o mundo. Diante disso, é pretensão deste artigo analisar rotatividade no mercado de trabalho brasileiro. Para tanto, recorre-se a uma revisão de literatura e em seguida a construção de indicadores de rotatividade. O banco de dados é da Relação Anual de Informações Sociais e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e do Emprego. Os resultados conferem taxas de rotatividade divergentes entre as macrorregiões brasileiras, mostrando-se as mais elevadas para as regiões mais dinâmicas economicamente. Além disso, registraram-se taxas de rotatividade mais elevadas para os setores de construção civil e agropecuária, em virtude da baixa intensidade tecnológica e da fácil substituição de mão de obra nessas atividades. No que concerne ao sexo, os homens são sobremaneira afetados pela rotatividade, assim como os jovens e menos escolarizados. Além disso, os postos de trabalhos que ofertam rendimentos nas mais bai-

xas faixas de remuneração também experimentam maior tendência de entrada e saída da força de trabalho.

**Palavras-chave:** mercado de trabalho. Rotatividade. Emprego formal. Economia brasileira. Setores econômicos.

## **Abstract**

Settings occurred in the relations of production and the world of work from the late twentieth century has strong resemblance to the current economic growth model. The precariousness of work, based on relations vulnerable, has been accentuated in the world. Therefore, this article is to analyze turnover intention in the Brazilian labor market. Therefore, we resort to a literature review and then the construction of indicators of turnover. The database is from the Annual Social Information and the General Register of Employed and Unemployed Ministry of Labor and Employment. The results give turnover rates differ among regions of Brazil, showing up to the highest economically most dynamic regions.

In addition, there were higher rates of turnover for civil construction and agriculture, due to the low technological intensity and easy replacement of labor in these activities. With regard to sex, men are greatly affected by turnover, as well as the young and less educated. Moreover, the jobs that offer the lowest incomes pay ranges also experience greater tendency of entering and leaving the labor force.

**Keywords:** labor market. Turnover. Employment formal Brazilian economy. Economic sectors.

**JEL:** J62

## **Considerações iniciais**

A dinâmica do mercado de trabalho brasileiro mostra-se relativamente vulnerável aos choques de mercado na sua trajetória recente. A dinâmica global da economia tem acentuado as relações de vulnerabilidade dos postos de trabalho, diante de uma performance relativamente inquietante, ante a atuação pífia dos órgãos de defesa do trabalho. Diante disso, as transformações macroeco-

<sup>1</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. E: mail [abeconomia@hotmail.com](mailto:abeconomia@hotmail.com)>

<sup>2</sup> Mestre em Economia pela Universidade Federal da Paraíba – UFPB. E:mail [jmarcio.santos@hotmail.com](mailto:jmarcio.santos@hotmail.com)>



nômicas em qualquer escala – seja acentuada ou leve – tem comprometido a força de trabalho no país.

Os anos de 1990 foram cenários de uma elevada ofensiva do capital sobre o trabalho. As configurações nas relações de produção marcaram as relações de trabalho em um contexto de capitalismo globalizado, em um ambiente de capitalismo tardio. Com isso, o mercado de trabalho avançou em um processo de seletividade acentuada e com forte segregação e segmentação da força de trabalho nacional (BALTAR, 2003; DEDECCA, 2003; MORETTO; GIMENEZ; PRONI, 2003; POCHMANN, 1999).

Esse contexto permitiu a construção de um cenário até então não observado nas relações de trabalho brasileiras, com a criação de novas formas de contrato e novas relações de trabalho no âmbito do novo ambiente competitivo (DEDECCA; ROSANDISKI, 2006; NEVES; PEDROSA, 2007). Contrato em tempo parcial, na informalidade e com redução de uma série de direitos trabalhistas marcaram as relações de produção e de trabalho no país.

As elevadas taxas de rotatividade no mercado de trabalho, bem como a segregação e segmentação foram amplamente assistidas em todas as regiões e em todos os setores de atividade econômica (BALTAR; PRONI, 1995; CACCIAMALI, 1992; CARVALHO; FEIJÓ, 1993; CORSEUIL et al., 2002a, 2002b; ORELLANO; PAZELLO, 2006; PAZELLO; BIVAR; GONZAGA, 2000). Essas ações de atuação e de domínio do capital sobre o trabalho permitiram a desestruturação dos direitos trabalhista e o avanço das ações de mercado. Isso, pois, acentuou o hiato entre a produção e a divisão do produto entre capital e trabalho na economia brasileira.

Faz-se pertinente, então, destacar que esse trabalho tem pretensão apenas de observar a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro, considerando-se o cenário recente.

Diante disso, a proposta central da investigação faz menção ao forte movimento de entrada e saída da força de trabalho no emprego, diante da ofensiva do capital sobre o trabalho. Com isso, busca-se, a partir de condicionantes socioeconômicos e demográficos da mão de obra, analisar as taxas de rotatividade no mercado de trabalho.

Para atingir o objetivo proposto pelo estudo, ele encontra-se assim estruturado: além destas considerações iniciais, a segunda seção recorre aos procedimentos metodológicos utilizados com o fito de atingir o objetivo proposto; na seção seguinte, apresentam-se as taxas de crescimento do emprego formal no Brasil, considerando-se especificidades geográficas, de setores, características socioeconômicas e demográficas, dentre outras; em seguida, na quarta seção, destacam-se as taxas de rotatividade, criação, destruição de postos de trabalho segundo as condicionantes selecionadas para o estudo; e, por último, na quinta seção, tecem-se algumas considerações finais.

### Procedimentos metodológicos

A base de dados aqui utilizada refere-se a informações censitárias declaradas anualmente, conforme a Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). Os dados tabulados referem-se aos anos de 2007-2008 e 2009-2010. Por definição o período inicial  $t_1$  e o final  $t_2$  são o primeiro e o último ano de cada recorte, respectivamente. Com a média do estoque de empregados do primeiro e do último ano é possível acompanhar a rotatividade em função do período  $t_1$  com o auxílio dos dados referentes rotatividade, advindos do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) também do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). Esse banco de dados oferece informações acerca da quantidade de empregados que foram admitidos e desligados desde a escala mensal,

sendo possível captar os dados anuais conforme os aqui utilizados.

As informações aqui acopladas referem-se ao emprego formal brasileiro. Apenas uma das tabelas tratará de dados desagregados conforme a classificação setorial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abrangendo: extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, administração pública e agropecuária, pesca, caça e extração vegetal. Além disso, têm-se dados referentes às cinco macrorregiões brasileiras (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste), sendo as demais apresentadas com o total de empregos formais do país.

Diferentemente de alguns trabalhos utilizados como referência para o estudo (CACCIAMALI, 1992; CORSEUIL et al., 2002; ORELLANO; PAZELLO, 2006); este artigo procura apresentar a rotatividade no mercado de trabalho brasileiro levando em consideração as características demográficas socioeconômicas da força de trabalho que compõe o movimento de entrada e saída. Destarte, variáveis como sexo, idade, escolaridade reocupados por remuneração média serão analisadas, como determinantes da rotatividade no mercado de trabalho brasileiro.

Neste estudo, divergindo de Orellano e Pazello (2006) a rotatividade no mercado de trabalho é descrita como o movimento de entrada e saída da força de trabalho, sendo considerada para o cômputo da rotatividade tanto as admissões quanto as demissões. A rotatividade da força de trabalho é, pois, assim descrita:

$$R_{it} = \frac{\sum(A_{it} + D_{it})}{(L_{cit} + L_{fit}) / 2} \quad (1)$$

Onde,

$R_{it}$  = rotatividade no mercado de trabalho brasileiro;

$A_{it}$  = número de trabalhadores admitidos no tempo em estudo;

$D_{it}$  = número de trabalhadores desligados no período de tempo determinado;

$L_{cit}$  = total da força de trabalho formal no início do período de tempo admitido para o estudo;

$L_{fit}$  = total da força de trabalho formal brasileira no final do período tomado para o cálculo da rotatividade.

O denominador desta razão corresponde ao tamanho médio da força de trabalho no período tomado para o estudo. Além disso, tanto o movimento de entrada quanto o movimento de saída da força de trabalho do setor serão contabilizadas como rotatividade.

Tomando a metodologia adotada, no que se refere ao espaço de tempo, por Orellano e Pazello (2006), considerou-se, aqui, o período de tempo mínimo utilizado para o cálculo do índice de rotatividade, sendo os dados referentes a 2007-2008 e de caráter independente dos observados em 2009-2010. Com isso, os dados do início e do final do período servem apenas para comparar a rotatividade no início e no final, sem comprometer, por variações cíclicas, os resultados dos indicadores, sendo que quanto menor o período de tempo, menor também é a probabilidade de o índice sofrer os efeitos das variações no mercado de trabalho. Mesmo sendo o estudo relacionado ao mercado de trabalho brasileiro que tem demonstrado elevado rotatividade, o fato de as informações se referirem ao final do ano reduz os riscos de erros nos cálculos, graças à sazonalidade.

Para se mensurar a taxa de criação e destruição de postos de trabalho, faz-se necessário o uso da seguinte expressão:

$$TC = \frac{\sum_{i=1}^n (L_{ait} - L_{dit})}{\bar{L}_{it}} \quad (2)$$

Por sua vez, a taxa de destruição de postos de trabalho é dada pela expressão:

$$TD = \frac{\sum_{i=1}^n (L_{ait} > L_{dit})}{\bar{L}_{it}} = \sum_{i=1}^n \frac{(L_{ait} - L_{dit})}{\bar{L}} \quad (3)$$

Diante disso, tem-se que  $L_{ait} - L_{dit}$  corresponde à diferença entre o número de trabalhadores do setor formal admitidos e o número de desligados, por período de tempo.

Seguindo o método de análise, tem-se que a taxa de criação líquida de postos de trabalho pode ser inferida da seguinte forma:

$$TCL = \sum_{i=1}^n \frac{((L_{ait} - L_{dit}))}{\bar{L}} = TC - TD \quad (4)$$

A partir do método exposto, obtém-se a rotatividade no mercado de trabalho formal brasileiro, conhecendo-se as respectivas taxas de criação e destruição dos postos de trabalho no país. O objetivo é mensurar o movimento de entrada e de saída, além da intensidade com que isso ocorre em território nacional nos anos selecionados.

Cabe esclarecer que os anos tomados são 2007-2008 e 2009-2010. Seguindo o proposto por Corseuil e colaboradores (2002), o ponto

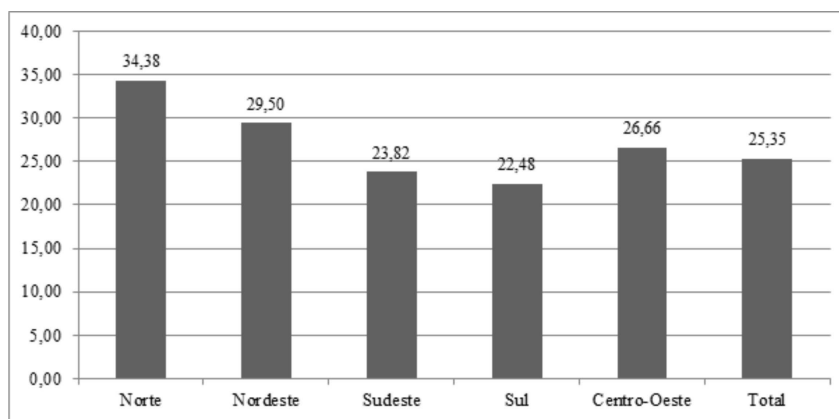
inicial da análise é o ano de 2008, por definição, e o ano de 2010 é o último ponto.

A partir do exposto, a seção que se segue apresenta resultados e discussões sobre a distribuição relativa da mão de obra formal ocupada no Brasil segundo suas mesorregiões e setores de atividade econômica, além de apresentar o perfil da mão de obra, com suas características demográficas e socioeconômicas, para todo o país.

### Crescimento do emprego formal no Brasil

A dinâmica recente do mercado de trabalho formal brasileiro vem apresentando novas tendências refletidas pelos novos cenários expressos pela conjuntura econômica, que vem impondo estímulos a setores produtivos específicos (CINTRA, 2005; LEONE; BALTAR, 2010; REMY; QUEIROZ; SILVA FILHO, 2010). Em sua magnitude, o emprego recente vem apresentando tendência de crescimento expressivo, alternando seus resultados em torno das especificidades setoriais ou locais. Tais especificidades podem ser retratadas na variação do emprego formal por região geográfica, disposta no Gráfico 1, a seguir.

**Gráfico 1 - Variação do emprego formal no Brasil segundo a macrorregião – 2006/2010**



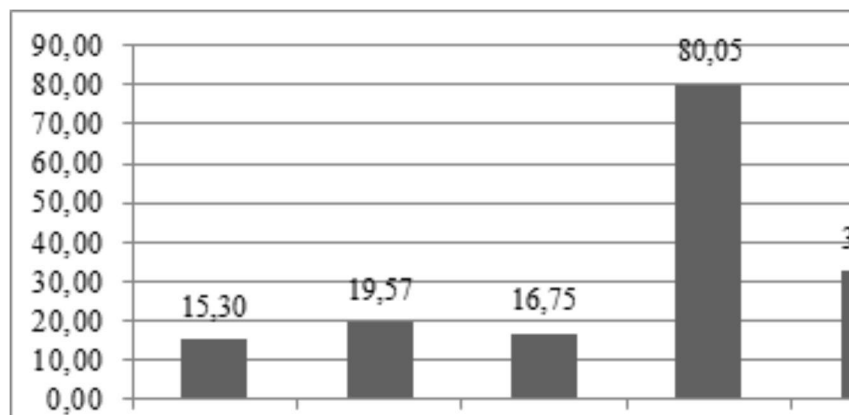
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais/MTE.

Constata-se que a variação média nacional do emprego agregado entre 2006 a 2010 foi de 25,35%, valor expressivo para um período de tempo relativamente curto. Os dados acerca das dinâmicas regionais expressam a ocorrência de novas tendências para o crescimento do emprego. Consideradas, historicamente, as mais dinâmicas do Brasil, as Regiões Sudeste e Sul apresentaram um crescimento dos seus postos de trabalho num patamar inferior a média nacional, o que pode ser um reflexo da migração de empresas para outras regiões do país em função dos estímulos

fiscais oferecidos, ultimamente. Por outro lado, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentaram um crescimento superior à média nacional. Tais resultados estão, grosso modo, relacionados com a geração de empregos associados às novas atividades produtivas empreendidas nestas regiões, como a construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no Pará, e a ampliação do porto de Suape, em Pernambuco.

As atividades supracitadas denotam o crescimento setorial das atividades ligadas a construção civil, tendência esta que é ratificada ao analisar o Gráfico 2, a seguir

**Gráfico 2 - Variação do emprego formal no Brasil segundo o setor de atividade econômica – 2006/2010**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais/MTE.

O crescimento de 80% no segmento da construção civil observado no intervalo de 2006-2010, deve-se, especialmente, a implementação de construções e obras de grande porte, associadas oferta de projetos de infraestrutura, bem como a expansão recente do mercado imobiliário nacional, cuja demanda cresceu em função do aumento da renda média da população. Dentro deste contexto, enfatizam-se ainda as construções associadas aos projetos da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. Já os setores de comércio e serviços mostraram um crescimento superior à média nacional (25,35%), demonstrando que eles se mantêm como os setores mais dinâmicos no contexto atual. Em termos negativos, acentua-se ainda mais a perda de participação da agropecuária, que cresceu tímidos 3,86% em quatro anos.

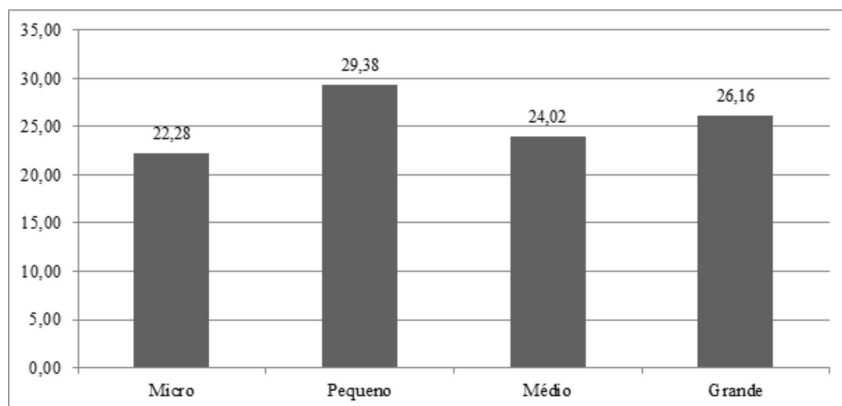
Apesar dos grandes obras contemporâneas realizadas pelo setor da construção civil, o segmento das grandes empresas apresentou um crescimento próximo do crescimento médio nacional, mas que foi suplantado pela expansão do segmento das pequenas empresas, conforme por ser visualizado no Gráfico 3, a seguir.

“ *Mesmo assim, este dinamismo não chega a ser proeminente, pois os demais segmentos (micro, médias e grandes empresas) obtiveram comportamentos muito próximos, todos na faixa de 20% a 30% de variação.* ”

Com uma variação de 29,38% em quatro anos, o segmento das pequenas empresas, foi o mais dinâmico dentre os segmentos da economia. Mesmo assim, este dinamismo não chega a ser proeminente, pois os demais segmentos (micro, médias e grandes empresas) obtiveram comportamentos muito próximos, todos na faixa de 20% a 30% de variação. Isto mostra, que, de certa forma, o crescimento do emprego está ocorrendo de forma equiparada entre as empresas dos diversos tamanhos.

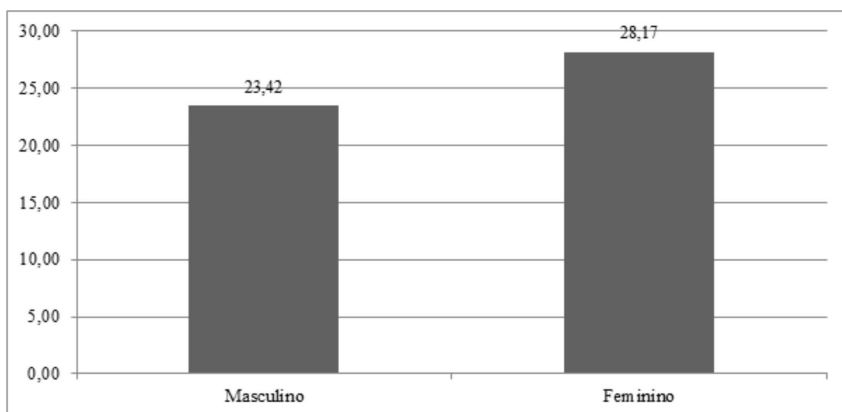
Em relação à variação dos postos de trabalho por sexo, constatou-se a expansão das atividades ocupadas por mulheres num nível superior aos ocupados pelos homens, como pode ser visto no Gráfico 4, a seguir. Esses resultados ratificam a maior inserção da mulher no mercado de trabalho anualmente no Brasil, dado, sobretudo pela necessidade, em muitos casos, de complementação da renda familiar, como ainda pelo próprio desejo de tornarem-se independentes financeiramente (BRUSCHINI, 2006, 2007; BRUSCHINI; LOMBARDI, 2000; LEONE, 2003; WAJNMAN; PERPÉTUO, 1997).

**Gráfico 3 - Variação do emprego formal no Brasil segundo o tamanho do estabelecimento – 2006/2010**



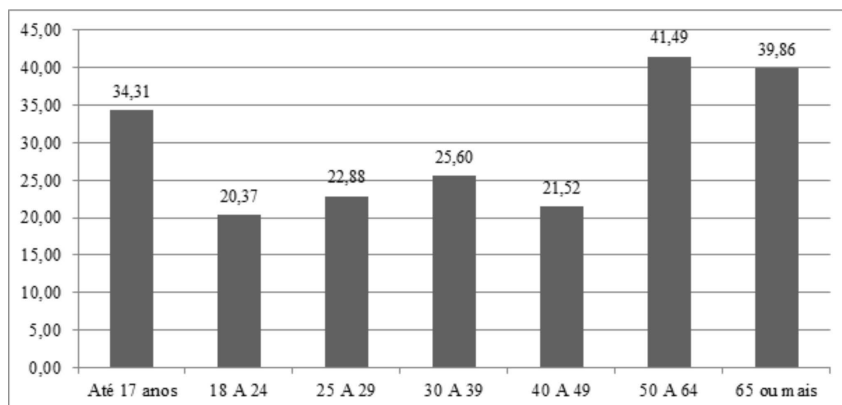
Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais/MTE.

**Gráfico 4 - Variação do emprego formal no Brasil segundo o sexo do trabalhador – 2006/2010**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais/MTE.

**Gráfico 5 - Variação do emprego formal no Brasil segundo a faixa etária do trabalhador – 2006/2010**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais/MTE.

As atividades ocupadas por mulheres cresceram 28,17% no período analisado, valor superior aos 23,42% registrados pelos empregos ocupados por homens. Tais números denotam uma maior participação, e possivelmente de qualificação, da mulher no mercado, refletindo a absorção da oferta de mão de obra feminina nas novas ocupações surgidas. Entretanto, deve-se ressaltar que tais resultados evidenciam um crescimento relativo entre os períodos, mas não os montantes em absolutos – que ainda denotam a maior participação masculina na composição do mercado de trabalho.

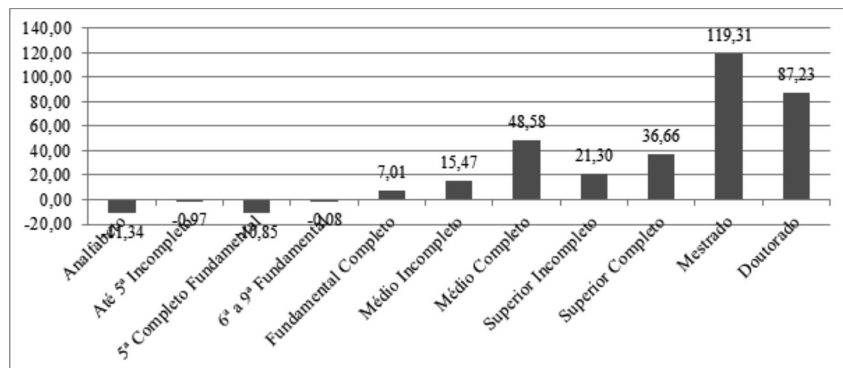
A análise do emprego segundo a faixa etária mostra uma nova tendência do mercado de trabalho nacional. Conforme o Gráfico 5, a seguir, observa-se uma expansão significativa da mão de obra com idade superior a 50 anos.

Os postos de trabalho ocupados por funcionários entre 50 a 64 anos cresceram 41,49% entre 2006 a 2010, enquanto as funções exercidas por funcionários com mais de 65 anos cresceram 39,86%. Tais indicadores denotam o aumento da admissão de trabalhadores com idade mais elevada, algo não registrado em momentos anteriores. A inserção, ou reinserção, destes trabalhadores no mercado, em sua magnitude, advém da busca por rendimentos que complementem rendas anteriores, especialmente rendimentos atribuídos a pensões e/ou aposentarias. Em outra vertente, registrou-se um expressivo crescimento da mão de obra com idade limite de 17 anos, que obteve uma expansão de 34,31% no período analisado. Ou seja, houve uma ampliação na inserção de novos trabalhadores, acompanhada paralelamente pela reinserção de trabalhadores mais antigos ou veteranos.

Este crescimento dos trabalhadores na faixa de até 17 anos, está relacionado diretamente com o desempenho do emprego segundo a escolaridade média. Isto porque se

registrou uma ampliação dos postos de trabalho ocupados por trabalhadores com o ensino médio completo, como pode ser visto no Gráfico 6, a seguir. Essa categoria cresceu 48,58% no intervalo analisado, um crescimento ainda mais expressivo quando tomamos em consideração que a maioria absoluta dos trabalhadores se encontra nesta faixa de escolaridade.

**Gráfico 6 - Variação do emprego formal no Brasil segundo nível de instrução do trabalhador – 2006/2010**

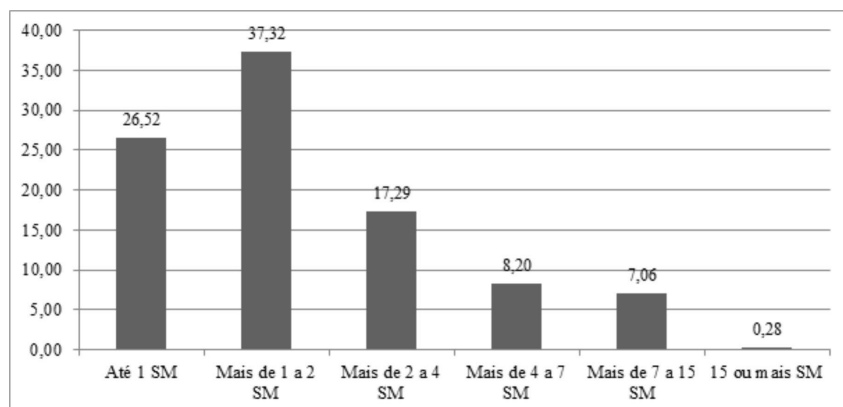


Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais/MTE.

Paralelamente, a dinâmica das ocupações com pós-graduação foi bastante expressiva, com um crescimento registrado de 119,31% nas atividades ocupadas por portadores de diplomas de mestrado; e de 87,23% nas ocupações que requeriam título de doutorado. Podem-se associar esses números acerca das ocupações com pós-graduação aos resultados das admissões nos segmentos de educação superior, setor que vem apresentando crescimento constante no país. Contudo, deve-se destacar que tais resultados estão em função dos incrementos obtidos ao longo da série, que são altamente significativos.

A análise do crescimento fundamentado nos rendimentos médios ratifica a expansão das atividades que apresentam remuneração na faixa de 1,0 a 2,0 salários mínimos, como pode ser visualizado no Gráfico 7, a seguir.

**Gráfico 7 - Variação do emprego formal no Brasil segundo faixa de remuneração do trabalhador – 2006/2010**



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais/MTE.

“ Os números relativos ao crescimento segundo a faixa de remuneração corroboram com os resultados presentes na análise por nível de instrução e por faixa etária...”

”

Os empregos nesta faixa de remuneração tiveram crescimento de 37,32% no período analisado, sendo acompanhado pelas atividades de até um salário mínimo, que cresceu 26,52% no mesmo intervalo de tempo. Os números relativos ao crescimento segundo a faixa de remuneração corroboram com os resultados presentes na análise por nível de instrução e por faixa etária, evidenciando perfil de um trabalhador jovem, que possui segundo grau completo e recebe entre 1,0 a 2,0 salários mínimos.

### Criação, destruição e rotatividade no emprego formal brasileiro segundo as condicionantes socioeconômicas e demográficas

A análise acerca da rotatividade no mercado de trabalho brasileiro mostra situações bastante heterogêneas, quando observado a composição do emprego formal sob os diferentes aspectos setoriais e regionais. Isto está relacionado às dimensões do nosso país, que apresenta diversidade produtiva significativa, onde os diversos setores produtivos assumem dinâmicas próprias em virtude das particularidades das economias regionais. Esta heterogeneidade pode ser observada quando se compara os índices de rotatividade regionais, como pode ser visto na Tabela 1, a seguir.

**Tabela 1 - Criação, destruição, criação líquida e rotatividade no emprego formal segundo as macrorregiões brasileiras - 2006/2010**

| Região       | 2006            |                    |                         |                      | 2010            |                    |                         |                      |
|--------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
|              | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade |
| Norte        | 0,29            | 0,27               | 0,02                    | 0,56                 | 0,33            | 0,29               | 0,04                    | 0,62                 |
| Nordeste     | 0,27            | 0,24               | 0,03                    | 0,50                 | 0,32            | 0,28               | 0,05                    | 0,60                 |
| Sudeste      | 0,39            | 0,35               | 0,04                    | 0,74                 | 0,46            | 0,41               | 0,05                    | 0,87                 |
| Sul          | 0,41            | 0,38               | 0,03                    | 0,79                 | 0,51            | 0,46               | 0,05                    | 0,97                 |
| Centro-Oeste | 0,34            | 0,33               | 0,02                    | 0,67                 | 0,43            | 0,40               | 0,03                    | 0,83                 |
| Total        | 0,36            | 0,33               | 0,03                    | 0,70                 | 0,44            | 0,39               | 0,05                    | 0,82                 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais-Caged/MTE.

Em termos regionais, observa-se que a taxa de criação líquida de empregos apresenta-se baixa em todas as regiões – expressando que há um equilíbrio entre as admissões e demissões, se diferenciado pela intensidade com qual isto ocorre. A proximidade dos valores referentes a admissões e demissões acaba por refletir na determinação da rotatividade. Esta por sua vez, manteve-se em índices elevados em todas as regiões, a partir da comparação entre os dois períodos analisados, constata-se a tendência uniforme de elevação da rotatividade em todas as regiões do país. Contudo, registraram-se nas regiões Sul e Sudeste, os maiores patamares, com valores de 0,79 e 0,74, respectivamente.

A tendência de elevação da rotatividade também é observada ao se analisar o comportamento por setor produtivo. De acordo com os dados expressos na Tabela 2, todos os setores apresentaram elevados índices de rotatividade, bem como a elevação destes índices entre os dois períodos analisados. O que se mostra distinto são os níveis de rotatividade entre os setores produtivos. Os setores de construção civil, agropecuária e comércio apresentaram-se como os de maior giro da mão de obra, enquanto serviços industriais de utilidade pública mostrou-se ser o segmento com menor variação da mão de obra. Devem-se, enfatizar os resultados da administração pública, que praticamente não apresentou rotação nos seus postos de trabalho. Tal resultado se deve a estabilidade que os funcionários públicos possuem no âmbito de suas carreiras, estão possíveis variações associadas apenas a admissão de concursados e desligamentos por aposentaria ou exoneração.

**Tabela 2 - Criação, destruição, criação líquida e rotatividade no emprego formal brasileiro segundo o setor de atividade econômica - 2006-2010**

| Setor - IBGE                  | 2006            |                    |                         |                      | 2010            |                    |                         |                      |
|-------------------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
|                               | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade |
| Extrativa mineral             | 0,26            | 0,19               | 0,07                    | 0,44                 | 0,27            | 0,19               | 0,08                    | 0,46                 |
| Ind. de transformação         | 0,41            | 0,37               | 0,04                    | 0,78                 | 0,50            | 0,43               | 0,06                    | 0,93                 |
| Ser. Ind.de utilidade pública | 0,19            | 0,17               | 0,02                    | 0,36                 | 0,23            | 0,18               | 0,04                    | 0,41                 |
| Cons. Civil                   | 0,90            | 0,84               | 0,06                    | 1,74                 | 0,98            | 0,88               | 0,10                    | 1,86                 |
| Comércio                      | 0,46            | 0,41               | 0,05                    | 0,88                 | 0,53            | 0,47               | 0,06                    | 1,00                 |
| Serviços                      | 0,42            | 0,37               | 0,05                    | 0,79                 | 0,48            | 0,42               | 0,06                    | 0,90                 |
| Adm. Pública                  | 0,01            | 0,01               | 0,00                    | 0,02                 | 0,01            | 0,01               | 0,00                    | 0,02                 |
| Agropecuária                  | 0,76            | 0,75               | 0,00                    | 1,51                 | 0,89            | 0,91               | -0,02                   | 1,81                 |
| Total                         | 0,36            | 0,33               | 0,03                    | 0,70                 | 0,44            | 0,39               | 0,05                    | 0,82                 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais-Caged/MTE.

Novamente, as taxas de criação líquida de empregos encontram-se num patamar mínimo, sendo resultado da proximidade dos valores da taxa de criação e da taxa de destruição de empregos.

A análise em função do tamanho do estabelecimento indicou que as microempresas possuem o maior índice de rotatividade dentre os outros tipos de empreendimentos, apresentando um índice de 1,11 no ano de 2006. O segundo maior valor foi demonstrado pelo segmento das pequenas empresas, com um valor de 0,84. A comparação dos segmentos evidencia a intensidade da rotatividade no âmbito das microempresas. Tal situação se intensifica no ano posterior, pois o índice das microempresas eleva-se para 1,26, ratificando a tendência observada em 2006. Consta-se também que esta elevação é acompanhada pelos outros segmentos, conforme pode ser constata na Tabela 3, a seguir.

**Tabela 3 - Criação, destruição, criação líquida e rotatividade no emprego formal brasileiro segundo o tamanho do estabelecimento - 2006-2010**

| Tamanho Estabelecimento | 2006            |                    |                         |                      | 2010            |                    |                         |                      |
|-------------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
|                         | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade |
| Micro                   | 0,60            | 0,50               | 0,10                    | 1,11                 | 0,69            | 0,57               | 1,26                    | 1,26                 |
| Pequeno                 | 0,42            | 0,42               | 0,01                    | 0,84                 | 0,50            | 0,48               | 0,98                    | 0,98                 |
| Médio                   | 0,35            | 0,33               | 0,02                    | 0,68                 | 0,42            | 0,39               | 0,82                    | 0,82                 |
| Grande                  | 0,16            | 0,15               | 0,01                    | 0,32                 | 0,22            | 0,20               | 0,42                    | 0,42                 |
| Total                   | 0,36            | 0,33               | 0,03                    | 0,70                 | 0,44            | 0,39               | 0,82                    | 0,82                 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais-Caged/MTE.

Ao se averiguar o comportamento segundo o sexo, constatou-se que os indicadores de rotatividade masculinos são superiores aos femininos, em ambos os períodos analisados. Como pode ser visualizado na Tabela 4, a seguir. Enquanto que, em 2006, o valor do indicador masculino foi de 0,78, o feminino foi de 0,56; ao passo que, em 2010, o valor masculino foi de 0,92, e o feminino foi de 0,69. Dessa forma, os números indicam a elevação na rotatividade também quando analisado em torno do sexo. Quando tomados em relação à faixa etária, os dados ratificam outra tendência do mercado de trabalho. Constatou-se nos dois períodos analisados, uma expressiva taxa de criação líquida de empregos no valor de 0,65 na faixa etária de até 17 anos. Tal valor deve está associado às políticas de primeiro emprego recentes que motivam a contratação de jovens a baixos custos trabalhistas, sendo, para eles, uma forma de obter experiência profissional.

**Tabela 4 - Criação, destruição, criação líquida e rotatividade no emprego formal brasileiro segundo o sexo - 2006-2010**

| Sexo Trabalhador | 2006            |                    |                         |                      | 2010            |                    |                         |                      |
|------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
|                  | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade |
| Masculino        | 0,41            | 0,37               | 0,04                    | 0,78                 | 0,48            | 0,43               | 0,05                    | 0,92                 |
| Feminino         | 0,30            | 0,26               | 0,03                    | 0,56                 | 0,37            | 0,32               | 0,05                    | 0,69                 |
| Total            | 0,36            | 0,33               | 0,03                    | 0,70                 | 0,44            | 0,39               | 0,05                    | 0,82                 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais-Caged/MTE.

Devido ao tempo limitado do contrato de trabalho colocado nestes programas, há uma seguida substituição de jovens nos postos de trabalho dessas empresas, o que é ratificado pela elevada taxa de rotatividade observada. Os dados de 2006 mostram um indicador de 1,98, enquanto que para 2010 ele atingiu um valor de 2,11.

**Tabela 5 - Criação, destruição, criação líquida e rotatividade no emprego formal brasileiro segundo a faixa etária - 2006-2010**

| Faixa Etária | 2006            |                    |                         |                      | 2010            |                    |                         |                      |
|--------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
|              | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade |
| Até 17       | 1,31            | 0,66               | 0,65                    | 1,98                 | 1,42            | 0,69               | 0,73                    | 2,11                 |
| 18 a 24      | 0,73            | 0,59               | 0,14                    | 1,32                 | 0,86            | 0,70               | 0,16                    | 1,57                 |
| 25 a 29      | 0,43            | 0,40               | 0,02                    | 0,83                 | 0,52            | 0,48               | 0,04                    | 1,01                 |
| 30 a 39      | 0,30            | 0,29               | 0,01                    | 0,59                 | 0,37            | 0,35               | 0,02                    | 0,72                 |
| 40 a 49      | 0,20            | 0,20               | 0,00                    | 0,40                 | 0,25            | 0,24               | 0,01                    | 0,48                 |
| 50 a 64      | 0,14            | 0,16               | -0,02                   | 0,30                 | 0,17            | 0,17               | -0,01                   | 0,34                 |
| 65 ou mais   | 0,07            | 0,15               | -0,08                   | 0,23                 | 0,09            | 0,15               | -0,06                   | 0,24                 |
| {ñ class}    | 4,56            | 3,08               | 1,47                    | 7,64                 | 0,01            | 0,04               | -0,04                   | 0,05                 |
| Total        | 0,36            | 0,33               | 0,03                    | 0,70                 | 0,44            | 0,39               | 0,05                    | 0,82                 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais-Caged/MTE.

Ainda dentro deste raciocínio, o segundo maior valor foi registrado na faixa etária de 18 a 24 anos, segmento jovem da população. Com valores de 1,32, em 2006, e 1,57, em 2010, ratifica-se a volatilidade que o emprego possui nesta faixa etária, sendo uma das características que tal grupo enfrenta no seu processo de inserção no mercado de trabalho.

A determinação da volatilidade do emprego está fortemente relacionada ao nível de escolaridade que o indivíduo possui. Os dados presentes na Tabela 6 mostram que quanto maior a escolaridade apresentada, menor é a rotatividade associada a essa faixa educacional.

**Tabela 6 - Criação, destruição, criação líquida e rotatividade no emprego formal brasileiro segundo a escolaridade - 2006-2010**

| Escolaridade            | 2006            |                    |                         |                      | 2010            |                    |                         |                      |
|-------------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
|                         | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade |
| Analfabeto              | 0,57            | 0,57               | 0,00                    | 1,14                 | 0,60            | 0,60               | 0,00                    | 1,21                 |
| Até 5ª Incompleto       | 0,51            | 0,52               | -0,01                   | 1,03                 | 0,59            | 0,56               | 0,03                    | 1,16                 |
| 5ª Completo Fundamental | 0,43            | 0,45               | -0,02                   | 0,88                 | 0,48            | 0,49               | -0,02                   | 0,97                 |
| 6ª a 9ª Fundamental     | 0,45            | 0,44               | 0,01                    | 0,89                 | 0,54            | 0,53               | 0,01                    | 1,07                 |
| Fundamental Completo    | 0,40            | 0,38               | 0,02                    | 0,77                 | 0,49            | 0,46               | 0,03                    | 0,95                 |
| Médio Incompleto        | 0,44            | 0,40               | 0,04                    | 0,85                 | 0,58            | 0,52               | 0,06                    | 1,09                 |
| Médio Completo          | 0,37            | 0,31               | 0,07                    | 0,68                 | 0,47            | 0,39               | 0,08                    | 0,86                 |
| Superior Incompleto     | 0,32            | 0,27               | 0,05                    | 0,59                 | 0,38            | 0,33               | 0,05                    | 0,71                 |
| Superior Completo       | 0,14            | 0,12               | 0,02                    | 0,27                 | 0,17            | 0,14               | 0,03                    | 0,31                 |
| Mestrado                | 0,00            | 0,00               | 0,00                    | 0,00                 | 0,00            | 0,00               | 0,00                    | 0,00                 |
| Doutorado               | 0,00            | 0,00               | 0,00                    | 0,00                 | 0,00            | 0,00               | 0,00                    | 0,00                 |
| Total                   | 0,36            | 0,33               | 0,03                    | 0,70                 | 0,44            | 0,39               | 0,05                    | 0,82                 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais-Caged/MTE



A maior rotatividade foi registrada na faixa educacional analfabeta, com um valor de 1,14, enquanto o menor valor foi obtido pela categoria ensino superior, com 0,27; sendo essa redução progressiva à medida que as faixas de escolaridade se elevam. Esta constatação pode indicar que a rotatividade é mais agravante em postos de trabalho de menor qualificação, pois a mão-de-obra pouco qualificada é facilmente encontrada, quando muito não substituída por outra mais qualificada, permitindo uma maior rotação nessas ocupações.

Essa tendência de maior rotatividade em postos de menor qualificação é ratificada diante da análise das variações em função da faixa de remuneração. Tal qual a verificação segundo a faixa de escolaridade, constatou-se que os postos de trabalho com menor nível salarial aqueles que apresentaram um maior grau de rotatividade. Assim, quanto maior for a faixa de remuneração, observa-se a redução do indicador de rotatividade, como pode ser constatado na Tabela 7, a seguir.

**Tabela 7 - Criação, destruição, criação líquida e rotatividade no emprego formal brasileiro segundo a faixa de remuneração - 2006-2010**

| Faixa Remuneração Média (SM) | 2006            |                    |                         | 2010                 |                 |                    |                         |                      |
|------------------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|-----------------|--------------------|-------------------------|----------------------|
|                              | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade | Taxa de Criação | Taxa de Destruição | Taxa de Criação Líquida | Taxa de Rotatividade |
| Até 1 SM                     | 1,01            | 0,73               | 0,28                    | 1,74                 | 1,25            | 0,93               | 0,32                    | 2,18                 |
| Mais de 1 a 2 SM             | 0,53            | 0,46               | 0,06                    | 0,99                 | 0,61            | 0,53               | 0,08                    | 1,14                 |
| Mais de 2 a 4 SM             | 0,20            | 0,21               | -0,02                   | 0,41                 | 0,19            | 0,20               | -0,02                   | 0,39                 |
| Mais de 4 a 7 SM             | 0,08            | 0,11               | -0,03                   | 0,19                 | 0,09            | 0,11               | -0,02                   | 0,20                 |
| Mais de 7 a 15 SM            | 0,07            | 0,09               | -0,02                   | 0,16                 | 0,07            | 0,08               | -0,01                   | 0,15                 |
| 15 ou mais SM                | 0,04            | 0,07               | -0,02                   | 0,11                 | 0,05            | 0,06               | -0,01                   | 0,10                 |
| {ñ class}                    | 0,23            | 0,21               | 0,03                    | 0,44                 | 0,18            | 0,15               | 0,02                    | 0,33                 |
| Total                        | 0,36            | 0,33               | 0,03                    | 0,70                 | 0,44            | 0,39               | 0,05                    | 0,82                 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Rais-Caged/MTE.

Essa constatação se mantém entre os períodos analisados, apesar de elevação dos índices de um período para o outro, a tendência se mantém. Assim, os postos de trabalho com remuneração de até um salário mínimo tiveram uma ampliação do índice de rotatividade de 1,74, em 2006, para 2,18, em 2010; enquanto o indicador para as ocupações na faixa de 15 salários mínimo ou mais foi de 0,44, em 2006, e 0,33, em 2010. Esses resultados corroboram com os dados presentes na tabela 06, evidenciando que ocupações mais precárias, aquelas que exigem menor escolaridade e apresentam menor remuneração, são as que possuem uma maior volatilidade e, conseqüentemente, maior índice de rotação da mão de obra.

### Considerações finais

O objetivo deste artigo foi analisar o mercado de trabalho e a rotatividade da força de trabalho no Brasil. Os dados da Rais/MTE mostram significativo aumento no número de postos formais de trabalho ao longo do período analisado (2006-2011), com destaque acentuado para a construção civil que apresentou elevada taxa de crescimento. Além disso, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste destacaram-se nas taxas de crescimento de emprego formais nos anos em tela.

No que se referem às características socioeconômicas e demográficas da força de trabalho, as mulheres registraram as maiores taxas de crescimento no emprego formal, com destaque significativo para a força de trabalho com idade de até 17 anos e aqueles acima de 50 anos. Além disso, o crescimento foi expressivo para aqueles com nível de mestrado e doutorado em detrimento das demais faixas de escolaridade. Porém, foram nos postos de trabalhos com remuneração média de até 2,0 salários mínimos que se constataram as maiores taxas de crescimento.

No que se refere às taxas de rotatividade por características geográficas, socioeconômicas e demográficas da população, observa-se relativa disparidade entre elas. Em âmbito geográfico, as regiões de maior dinamismo econômico, notadamente o Sudeste e o Sul do Brasil experimentaram as maiores taxas de rotatividade em ambos os períodos analisados. Destaque-se, pois, que, a rotatividade mostrou-se acentuar no último período em relação ao primeiro, em todas as macrorregiões brasileiras.

Em termos de condicionantes demográficas, as mulheres experimentaram taxas de rotatividade menores do que as dos homens em ambos os períodos, com intensidade significativamente elevada para a força de trabalho juvenil e jovem.

Além disso, destaque-se a queima de postos de trabalho para aqueles com idade superior a 50 anos, em ambos os períodos, mesmo tendo eles apresentado elevada taxa de crescimento nas contratações formais.

Para as condicionantes socioeconômicas, pode-se destacar rotatividade mais elevada para os menos escolarizados e que auferiam rendimentos nas mais baixas faixas de remuneração. Postos isso, é pertinente destacar que a rotatividade é um fenômeno sobremaneira acentuado para a força de trabalho exposta a um maior nível de vulnerabilidade. Ou seja, aqueles com escolaridade baixa e em setores que conferem rendimentos nas menores faixas de remuneração, sendo assim, de menor intensidade tecnológica.

Pelo estudo, pode-se constatar que, faz-se pertinente e criação de políticas de emprego duradouras com o fito de oportunizar a força de trabalho brasileira condições de construção de vínculos duradouros em seus postos de trabalho, partindo do princípio de que, quanto mais tempo, mais experiência e maior a possibilidade de melhores condições de trabalho e de remuneração.

## Referências

BALTAR, P. E. de A. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

BALTAR, P. E.; PRONI, M. W. **Flexibilidade do trabalho, emprego e estrutura salarial no Brasil**. Campinas, SP: Unicamp, 1995. (Cadernos do CESIT e Texto para Discussão, 15).

BRUSCHINI, M. C. A. Trabalho doméstico: inatividade econômica ou trabalho não remunerado? **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 24, n. esp. 2006.

BRUSCHINI, M. C. A. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos.

**Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 537-572. set./dez. 2007.

BRUSCHINI, C.; LOMBARDI, M. R. A Bipolaridade do trabalho feminino no Brasil contemporâneo. **Cadernos de Pesquisa**, n.110, p. 67-104, jul. 2000.

CACCIAMALI, M. C. **Mudanças estruturais e na regulação do mercado de trabalho no Brasil nos anos 80**. São Paulo: IPE/USP, 1992. (Texto para Discussão Interna, 6).

CARVALHO, P. G. M.; FEIJÓ, C. A. do V. C. **Rotatividade do pessoal ocupado na indústria: sua evolução nos anos recentes (1985-1993)**. Anais da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, 1993.

CINTRA, M. A. M. Suave fracasso: a política macroeconômica brasileira entre 1999 e 2005. **Revista Novos Estudos**, nov. 2005.

CORSEUIL, C. H. et al. **Criação, destruição e realocação do emprego no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002a. (Texto para discussão, n. 855).

CORSEUIL, C. H. et al. Job and worker flows in Brazil. In: MENEZES-FILHO, N. A. (Coord.). Labor market dynamics in Brazil. São Paulo: Fipe-USP, 2002b. Final Report, 2nd draft, Part I, Inter-American Development Bank Research Network, 11th round.

DEDECCA, C. S. Anos 90: a estabilidade com desigualdade. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

DEDECCA, C. A.; ROSANDISKI, E. N. Recuperação econômica e geração de empregos formais. **Revista Parcerias Estratégicas**, n. 22, jun. 2006.

LEONE, E. T.; BALTAR, P. E. de A. População ativa, mercado de trabalho e gênero na retomada do crescimento econômico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA

DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., 2010. Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2010.

LEONE, E. T. O trabalho da mulher em Regiões Metropolitanas Brasileiras. In: M. W. PRONI; W. HENRIQUE (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003. p. 199-230.

MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M.; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: editora UNESP; Campinas, SP: Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

NEVES, M. de A.; PEDROSA, C. M. Gênero, flexibilidade e precarização: o trabalho a domicílio na indústria de confecções. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 11-34, jan./abr. 2007.

ORELLANO, V. I. F.; PAZELLO, E. T. Evolução e determinantes da rotatividade da mão de obra nas firmas da indústria paulista na década de 1990. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 36, n. 1, abr. 2006.

PAZELLO, E.; BIVAR, W.; GONZAGA, G. Criação e destruição de postos de trabalho por tamanho de empresa na indústria brasileira. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, ago. 2000.

POCHMANN, M. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: contexto, 1999.

REMY, M. A. P. de A.; QUEIROZ, S. N. de; SILVA FILHO, L. A. Evolução recente do emprego formal no Brasil (2000-2008). In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., 2010. Caxambu. **Anais...** Caxambu: ABEP, 2010.

WAJNMAN, S.; PERPÉTUO, I. H. A redução do emprego formal e a participação feminina no mercado de trabalho brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, 1997.

# PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE COMO DIRECIONADORES DAS ATIVIDADES DE INOVAÇÃO: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS

*AULISON ANDRE KUMMER<sup>1</sup>  
GILSON DITZEL SANTOS<sup>2</sup>  
GILSON ADAMCZUK OLIVEIRA<sup>3</sup>*

## **Resumo**

O presente estudo analisa a existência de práticas voltadas ao desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade em quatro empresas participantes dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) da Mesorregião Sudoeste do Paraná, procurando entender como os princípios de sustentabilidade se fazem presentes no desenvolvimento das atividades de inovação desses empreendimentos. Foi realizado um estudo de casos múltiplos com caráter descritivo em uma indústria de móveis, uma de confecções, uma de alumínio e uma empresa de TI, com base no modelo conceitual desenvolvido por Hansen, Grosse-Dunker e Reichwald (2009), o qual determina algumas implicações gerenciais com potencial de reduzir os riscos envolvidos no desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade. A partir desse modelo conceitual foram definidas pautas que permitiram que os dados fossem obtidos através de entrevistas semiestruturadas com os diretores das empresas investigadas, a partir das quais foi possível evidenciar que os esforços empreendidos pelas empresas quanto às práticas voltadas à criação de inovações

orientadas para a sustentabilidade atendem parcialmente as dimensões do modelo utilizado. Isso evidencia o caráter incipiente e informal das ações desenvolvidas pelas empresas estudadas quanto à integração dos princípios de sustentabilidade em suas inovações, especialmente em se tratando das empresas de confecções e TI.

**Palavras-Chave:** Inovação. Sustentabilidade. Arranjos Produtivos Locais.

## **Abstract**

This study examines the existence of practices focused on the development of sustainability oriented innovations in four companies participating in clusters located in the Southwestern region of Paraná state. The aim is to understand how sustainability concepts are present in the development of innovation activities in these organizations. The methodology is based on a multiple case study involving enterprises from the IT sector and the following

manufacturing sectors: furniture, apparel, and metal. The research is based on the conceptual model developed by Hansen, Grosse-Dunker and Reichwald (2009), which determines management implications with the potential to reduce the risks involved in the development of sustainability oriented innovations. From the results obtained through semi-structured interviews conducted with the directors of the researched companies, it was possible to show that the companies' efforts towards creating sustainability oriented innovations partially meet the model dimensions. This indicates the newness and informality nature of the actions undertaken by the studied companies in order to integrate sustainability principles to their innovations, especially in the case of apparel and IT companies.

**Keywords:** Innovation. Sustainability. Clusters.

**JEL:** R1; R3

<sup>1</sup> Administrador. Mestrando em Desenvolvimento Regional (UTFPR). E-mail: aulisonkummer@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutor em Administração (FEA/USP). E-mail: ditzel@utfpr.edu.br

<sup>3</sup> Doutor em Engenharia de Produção (UFRGS). E-mail: gilson@utfpr.edu.br

## Introdução

O presente estudo trabalha com as questões que abordam as relações existentes entre inovação e sustentabilidade, buscando compreender como esses processos ocorrem em um contexto de empresas inseridas em Arranjos Produtivos Locais (APLs).

A crescente exposição à competitividade a que às empresas são submetidas reflete diretamente na aceleração dos processos de inovação que acabam alterando sua velocidade e direção, já que existe uma causalidade circular entre inovação e competitividade. Esse contexto, caracterizado pelo rápido desenvolvimento e destruição do conhecimento entra em contradição com o uso sustentável dos recursos ecológicos, que podem ser rapidamente explorados e destruídos, mas que geralmente só são renovados por processos de longo prazo (JOHNSON; LUNDVALL, 2005).

Mais expressivamente nas últimas décadas, a contradição inerente ao processo de inovação levou a sociedade a enfrentar diversos problemas relacionados à degradação ambiental e aos riscos sociais advindos das incertezas da modernidade, o que desenvolveu uma ampla desconfiança em relação às promessas da inovação na busca pela sustentabilidade (ANDRADE, 2004).

No entanto, mesmo considerando a imprevisibilidade e os riscos trazidos pelas inovações desenvolvidas nas últimas décadas, Bos-Brouwers (2010) afirma que as capacidades inovadoras desempenham um papel imprescindível na busca de um desenvolvimento sustentável. A importância do papel da inovação também é reforçada, em 1991, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), considerando que entre os objetivos de práticas voltadas a criação do desenvolvimento sustentável, existe a necessidade de reorientar as tecnologias e administrar seus riscos, assim como incluir o meio ambiente

e a economia nos processos decisórios. Isso evidencia a relevância da inovação para os processos de desenvolvimento sustentável, desde que sejam adequadamente geridos e orientados não apenas por questões econômicas, mas também sociais e ambientais.

Dessa forma, enquanto as inovações do passado foram principalmente focadas no sucesso econômico das empresas, no contexto da sustentabilidade, as inovações também precisam levar em consideração as esferas sociais e ambientais, mantendo fortes inter-relações entre elas de maneira que sejam desenvolvidas conjuntamente (HANSEN; GROSSE-DUNKER, 2013).

Assim sendo, o presente estudo tem o objetivo de analisar se as ações de inovação desenvolvidas por quatro empresas participantes dos APLs do Sudoeste do Paraná são orientadas para a sustentabilidade. Para tanto, foram analisadas uma indústria de móveis, uma de confecções, uma de alumínio e uma empresa de TI, cada qual representando um dos APLs localizados na Mesorregião Sudoeste do Paraná, já que de acordo com Hansen e Grosse-Dunker (2013), a colaboração e participação em redes de empresas – como é o caso dos APLs – podem ajudar as pequenas e médias empresas em seus processos de inovação.

Este trabalho está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 é apresentado o referencial teórico acerca da adoção de princípios de sustentabilidade nas organizações; a inovação como promotora da sustentabilidade; bem como a influência da concentração geográfica de empresas no processo de inovação. Na sequência, são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento do estudo, para então, na seção 4, serem apresentados os resultados do estudo e as discussões acerca destes. Por fim, na seção 5, o estudo é concluído com a exposição das considerações finais.

## Referencial Teórico

### A Sustentabilidade no Contexto Empresarial

As questões que abordam a sustentabilidade começaram a ser discutidas e associadas às estratégias de desenvolvimento em meados da década de 1980, tendo como força motriz os problemas sociais e ambientais que passaram a ser percebidos a partir dos anos de 1960, orientando a sociedade em relação à necessidade de revisar os processos de desenvolvimento capitalistas até então dominantes (BARBIERI, 2007).

Para Leff (2001), os princípios de sustentabilidade surgiram como a marca de um limite, sinalizando a reorientação dos processos civilizatórios da humanidade. Assim, a crise ambiental veio questionar a racionalidade e os paradigmas teóricos que impulsionaram o crescimento econômico sem considerar os impactos causados na natureza, evidenciando a necessidade de questionar as próprias bases da produção com a finalidade de reconstruir a ordem econômica a partir de um desenvolvimento duradouro.

A expressão *desenvolvimento sustentável* passou a ser amplamente difundida quando em 1987, a CMMAD, elaborou o relatório denominado *Nosso Futuro Comum*, no qual, segundo Harris (2000), buscava-se resolver os conflitos entre o ambiente e as metas de desenvolvimento através da formulação de uma definição de desenvolvimento sustentável, o qual foi caracterizado como “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1991, p. 46).

Harris (2000) destaca que ao utilizar o conceito de desenvolvimento sustentável é necessário reconhecer que o mesmo é composto por três aspectos ou princípios, sendo eles:

- Econômico: um sistema economicamente sustentável deve

ser capaz de produzir bens e serviços de forma contínua, garantindo a administração adequada dos níveis de dívidas internas e externas, bem como evitar desequilíbrios setoriais que prejudiquem a produção agrícola ou industrial;

- Ambiental: um sistema ambientalmente sustentável deve manter de forma estável sua base de recursos, evitando a sobre-exploração de recursos renováveis, assim como não renováveis, sendo essa exploração acompanhada por investimentos que garantam a recomposição dos recursos utilizados;
- Social: um sistema socialmente sustentável deve garantir a equidade distributiva e a prestação adequada de serviços sociais, o que inclui serviços de saúde e educação, práticas que garantam a igualdade de gênero, assim como a responsabilização política de suas ações.

Quando abordados no nível da organização, os três princípios que norteiam o desenvolvimento sustentável devem ser aplicados de forma conjunta em seus produtos, políticas e práticas organizacionais a fim de que as empresas atinjam um desenvolvimento empresarial sustentável e assim possam garantir a prosperidade econômica ao mesmo tempo em que mantêm a integridade ambiental e a equidade social do meio em que estão inseridas (BANSAL, 2004).

Vollenbroek (2002) salienta que na década de 1980, as estratégias de produção e comercialização das empresas passaram a ser confrontadas com o fortalecimento e a influência exercida pelas Organizações Não Governamentais (ONGs), assim como pelos próprios consumidores que se tornaram mais críticos a respeito dos problemas ambientais causadas pelas atividades produtivas. No mesmo sentido, medidas governamentais

passaram a exigir das empresas compromissos com metas ambientais através de mecanismos de comando e controle que fez com que uma série de medidas corretivas fosse tomada em um curto período de tempo por parte das empresas.

Vollenbroek (2002) ainda destaca que ao serem reconhecidas as fragilidades da natureza em relação a sua capacidade de regeneração, o otimismo que até então havia a respeito do crescimento econômico passa a ser frustrado, o que impõe um novo desafio para as ações de inovação, incluindo a necessidade de garantir a prosperidade econômica das pessoas e empresas, sem, contudo, comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades.

Rennings (1998) confirma esse desafio da inovação, destacando que apenas dois aspectos de uma definição de desenvolvimento sustentável são pertinentes, o fato de que ela contém uma dimensão ecológica, uma dimensão econômica e uma dimensão social, e que mesmo modestas ações de sustentabilidade são dependentes de inovações que possam trazer as mudanças necessárias à construção de um novo sistema.

Dessa forma, as capacidades inovadoras desempenham um papel imprescindível na busca de um desenvolvimento sustentável, já que os esforços empreendidos pelas empresas no intuito de equilibrar seus impactos ambientais, sociais e econômicos, exigem soluções inovadoras que acabam desencadeando o desenvolvimento de tecnologias, produtos e serviços sustentáveis (BOS-BROUWERS, 2010).

### **A Inovação como Promotora da Sustentabilidade**

Ao considerar-se a inovação como força motriz do capitalismo, fica evidente a necessidade das empresas maximizarem suas capacidades inovadoras com o intuito de aumentarem sua competitividade (SILVA, 2004). No entanto, de

acordo com Gaziri e Cunha (2010), a globalização da economia somada à aceleração constante do desenvolvimento tecnológico passa a exigir das empresas não apenas competitividade empresarial ou participação do mercado, mas também a construção de um desenvolvimento sustentável.

O impulso que coloca e mantém o motor do capitalismo em movimento, provém da constante introdução de bens de consumo, assim como novas metodologias de produção e de organização industrial que a empresa capitalista cria e destrói com vistas ao desenvolvimento econômico, as quais podem ser originadas de tecnologias radicalmente novas, ou da combinação de conhecimentos novos com aqueles já existentes no mercado. O grau de novidade das inovações introduzidas no mercado representa o impacto que essas mudanças causam nas organizações em relação ao que havia anteriormente (SCHUMPETER, 1961, 1982).

Para Thompson, Larsson e Bro-man (2011), a inovação é um fator significativo na lucratividade e competitividade das organizações, pois representa a capacidade de identificar e com sucesso levar ao mercado novos produtos ou então encontrar melhores formas de produzir bens e serviços, o que acaba impactando diretamente na competitividade empresarial.

Embora o grande objetivo da maioria dos países e organizações ainda seja maximizar sua competitividade e crescimento econômico, Vollenbroek (2002) destaca que há uma consciência crescente de que os processos inovadores não devem apenas trazer benefícios para os aspectos econômicos, mas também resultarem em melhorias na qualidade do ambiente. Segundo Blowfield, Visser e Livesey (2008), de maneira crescente, as empresas estão sendo vistas como elementos essenciais para enfrentar os desafios da sustentabilidade, não apenas alterando seu comportamento para reduzir os impactos negativos causados no

meio ambiente ou na sociedade, mas principalmente para utilizar seus pontos fortes no intuito de superar as barreiras que outros setores da sociedade não são capazes de fazer quanto à construção da sustentabilidade.

De acordo com Gaziri e Cunha (2010), o tema inovação não deve ser trabalhado apenas em busca do desenvolvimento econômico, mas também da sustentabilidade, principalmente porque existe uma urgência no que se refere ao desenvolvimento de produtos mais adequados à realidade em que vivemos.

Mulder (2007) também afirma que as tecnologias devem ser desenvolvidas com o intuito de promoverem o desenvolvimento sustentável, de maneira que as necessidades de toda a humanidade sejam atingidas, sem, no entanto: a) esgotar os recursos não renováveis do planeta; b) exceder sua capacidade de recuperação ecológica; ou c) consolidar ou promover desigualdades. Nesse sentido, de acordo com Blowfield, Visser e Livesey (2008), as inovações caracterizadas como sustentáveis representam uma nova maneira de inovar e de empreender, distintas de modelos anteriores que possuíam objetivos puramente econômicos.

Hansen, Grosse-Dunker e Reichwald (2009) sugerem que o desafio da sustentabilidade oferece um potencial significativo para as inovações e oportunidades de negócios, já que a construção de sistemas sustentáveis exige soluções com altos índices de eficiência tanto para a rentabilidade da empresa, quanto para o benefício do meio ambiente e da sociedade. Dessa forma, Yoon e Tello (2009) definem basicamente a inovação sustentável como o desenvolvimento de novos produtos, processos, serviços e tecnologias que consigam contribuir para o desenvolvimento e bem-estar das necessidades humanas e das instituições, respeitando os recursos naturais, assim como sua capacidade regenerativa.

Para Barbieri (2007), as organizações que promovem inovações

sustentáveis diferem das demais empresas por criarem inovações que geram resultados positivos em três dimensões:

- Dimensão econômica: preocupação com a eficiência econômica da empresa;
- Dimensão ambiental: preocupação com os impactos ambientais decorrentes da utilização de recursos naturais, bem como emissão de poluentes;
- Dimensão social: preocupação com os impactos das inovações nas comunidades humanas internas e externas à organização.

Ao considerar as principais motivações que levam as empresas a incluírem os princípios da sustentabilidade em seus processos de inovação, Thompson, Larsson e Broman (2011), destacam: a legislação, a redução de custos e a motivação em “fazer o bem”. No estudo desenvolvido pelos autores, onde foram envolvidas empresas suecas, a principal motivação apresentada pelos casos estudados foi a de cumprir a legislação, sendo também muito propensa a consideração de medidas que reduzam custos. No mesmo sentido, medidas que podem resultar em impactos indiretos sobre o sucesso da empresa, como o caso de medidas de responsabilidade social, passam a ser cada vez mais consideradas em razão de sua eficácia na promoção da imagem da empresa (THOMPSON; LARSSON; BROMAN, 2011).

No estudo desenvolvido por Yoon e Tello (2009), os autores consideram que entre as forças motivadoras que contribuem para a adoção corporativa de práticas de inovação sustentável, se destacam a intervenção do governo, o ativismo social, a demanda dos consumidores, o avanço da tecnologia, assim como iniciativas de responsabilidade social empresarial, que guiam as empresas quanto ao investimento em práticas de negócios sustentáveis.

De acordo com Hansen, Grosse-Dunker e Reichwald (2009), ainda existe resistência por parte das empresas quanto ao investimento e desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade, decorrentes principalmente dos riscos que envolvem esse tipo de inovação, os quais dizem respeito tanto a riscos associados à aceitação do mercado, quanto à própria imprevisibilidade envolvida na busca de desempenho social e ambiental. Considerando os riscos envolvidos nesse tipo de inovação, os autores Hansen, Grosse-Dunker e Reichwald (2009) desenvolveram um modelo conceitual no qual destacam algumas implicações gerenciais que devem ser consideradas pelas empresas no que se refere à gestão de suas inovações, as quais objetivam reduzir os riscos envolvidos no desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade, permitindo assim, que essas possam contribuir para o desenvolvimento sustentável. O modelo conceitual é composto por cinco dimensões, sendo elas:

- Integração dos critérios de sustentabilidade: o desenvolvimento de inovações deve levar em consideração os possíveis impactos que essas novidades possam causar nas dimensões social, ambiental e econômica;
- Integração dos Stakeholders: o desenvolvimento de inovações deve ter a participação dos indivíduos e entidades que mantêm relação com a empresa, de maneira que possa haver o compartilhamento de conhecimentos e interesses entre os envolvidos;
- Incremento do sistema de produto-serviço: A empresa deve buscar desenvolver inovações com uma carga maior de serviços incorporada, de modo que os consumidores comprem o serviço oferecido e não o produto em si. Também é possível agregar uma

quantidade maior de serviços ao longo do ciclo de vida dos produtos ou então adotar estratégias de produção sob demanda, o que pode evitar desperdícios de recursos;

- Marketing direcionado para a inovação sustentável: a empresa tem o desafio de projetar novas necessidades sustentáveis e mudar o estilo de vida atual, o que pode aumentar o sucesso das inovações orientadas para a sustentabilidade;
- Sensibilização no contexto da sustentabilidade: a empresa deve sensibilizar os gestores e demais colaboradores quanto às questões que abordam o desenvolvimento sustentável, o que permite maiores chances da empresa identificar oportunidades de negócios e assim diminuir os riscos das inovações.

Dessa forma, as inovações – quando orientadas pelos princípios da sustentabilidade – passam a fomentar um desempenho organizacional sustentável, o que está de acordo com o relatório *Nosso Futuro Comum*, elaborado pela CMMAD (1991), no qual, a necessidade de reorientar as tecnologias e administrar seus riscos, incluindo o meio ambiente e a economia nas decisões, está entre os objetivos de práticas voltadas ao desenvolvimento sustentável.

Considerando a importância da inovação para a promoção de um desenvolvimento sustentável, o tópico a seguir busca trabalhar com o aspecto de localização das empresas, evidenciando, segundo Gaziri e Cunha (2010), a influência do contexto organizacional em que as empresas estão inseridas no que se refere ao sucesso ou fracasso das inovações.

### **As Aglomerações de Empresas como Estratégia de Promoção de Inovação e Sustentabilidade**

Nas últimas décadas, as condições de competitividade empresaria-

l evoluíram e se focaram em um contexto de produção intensiva em conhecimento, onde a competição deixa de ser unicamente regulada por estratégias de precificação e passa a considerar também a capacidade inovadora dos empreendimentos (MYTELKA; FARINELLI, 2005). De acordo com Porter (1998), ao estarem inseridas em um contexto onde a concorrência da economia é extremamente dinâmica, as empresas tem sua vantagem competitiva baseada principalmente na eficiência com que fazem uso de seus insumos de produção, o que conseqüentemente requer processos de inovação contínua.

Essas mudanças no ambiente competitivo das empresas levaram a um crescente interesse pelos aglomerados produtivos, entendidos como aglomerações espaciais de empresas, fornecedores e prestadores de serviços relacionados, que incentivam formas de interação consideradas estimuladoras da inovação e da competitividade. No contexto das pequenas e médias empresas (PMEs), essas formas organizacionais permitem que o processo inovativo ocorra de maneira interativa, diferentemente do tradicional processo de inovação linear, cuja ênfase é atribuída ao papel da P&D, que muitas vezes inibe o processo de inovação em pequenas empresas (MYTELKA; FARINELLI, 2005).

Silva (2004) destaca que a característica interativa dos processos de inovação resulta da combinação entre pesquisa, desenvolvimento e sua interação com empresas e o meio econômico-social em que essas estão inseridas, o que evidencia a importância das redes de inovação como instrumento de promoção do desenvolvimento regional.

A partir do final da década de 1990, os aglomerados de empresas, no Brasil, passaram a ser conhecidos genericamente pelo termo Arranjo Produtivo Local, caracterizado como um espaço social, econômico e historicamente construído por meio de uma aglomeração de empresas

similares ou fortemente inter-relacionadas que interagem em uma escala espacial local, definida através de fluxos de bens e serviços (COSTA, 2010).

Para Porter (1998), os aglomerados de empresas fomentam a competitividade por meio de três maneiras: a) aumentando a produtividade das empresas; b) conduzindo o ritmo das inovações que possam aumentar a produtividade futura; e c) estimulando a formação de novas empresas, que expandem e reforçam o próprio aglomerado.

Sachs (2002) entende que os APLs constituem uma forma de organização que além de contribuir para uma maior competitividade dos empreendimentos, também o fazem para a capacidade de resiliência do conjunto de empreendimentos nele integrados. O autor ainda considera que o fortalecimento da competitividade de pequenos empreendimentos no Brasil, contribui para a construção do desenvolvimento sustentável.

Para Oliveira Júnior e Oliveira (2006, p. 16),

o grande benefício que os Arranjos Produtivos Locais podem oferecer, em prol do desenvolvimento econômico e sustentável, é sua capacidade de criar um ambiente no qual os problemas (sociais, econômicos, ambientais etc.) são colocados em discussão, em um cenário onde sociedade civil, governo e mercado se articulam em um tecido social consistente, capaz de superar seus conflitos e interesses particulares e cooperarem, na busca da resolução de seus problemas locais, por meio da cooperação e da inovação.

Dessa forma, os aglomerados de empresas impulsionam não apenas a competitividade por meio da capacidade inovadora das empresas, mas permite que estratégias de desenvolvimento sustentável sejam discutidas no âmbito local, o que segundo Joyal e Bessa (2012), é imprescindível, já que o estímulo ao desenvolvimento sustentável deve passar por iniciativas que estimulem

o desenvolvimento de determinadas localidades segundo suas vocações produtivas, com a finalidade de gerar crescimento econômico com geração de empregos, aumento de renda e uso racional dos recursos locais.

Considerando a importância dos aglomerados de empresas para a competitividade empresarial, principalmente no que se refere à maximização da capacidade inovadora, o presente estudo investiga se quatro empresas participantes dos APLs do Sudoeste do Paraná, possuem práticas voltadas ao desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade, de maneira que suas ações inovadoras possam contribuir para um desempenho organizacional sustentável (BARBIERI, 2007; HANSEN; GROSSE-DUNKER; REICHWALD, 2009; YOON; TELLO, 2009).

Em relação à intensidade tecnológica dos setores investigados, a taxonomia elaborada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2013, que identifica o grau de intensidade tecnológica de setores pertencentes à indústria de transformação, categorizando-os em alta, média alta, média baixa e baixa tecnologia, classifica os setores de móveis e confecções como de baixa tecnologia, enquanto o setor de alumínio enquadra-se na classificação de média baixa tecnologia. Quanto as atividade de serviços de TI, dados da PINTEC (IBGE, 2010) consideram essa atividade como intensiva em conhecimento, indicando ser um setor propenso à inovação.

Em contrapartida, os setores industriais representados pelos setores de móveis, confecções e alumínio são considerados como atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais. As características dos setores investigados demonstram a importância de uma investigação mais aprofundada a respeito das ações de inovação desenvolvidas nessas empresas quanto à sustentabilidade, considerando que são setores com diferentes intensidades tecnológicas e ao mesmo tempo

diferentes potenciais de impacto ao meio ambiente, já que o setor de alumínio se apresenta como de alto impacto, os setores de móveis e confecções como de médio impacto e o de serviços de TI não se caracteriza como uma atividade considerada impactante ao meio ambiente (BRASIL, 2009).

## Metodologia

A metodologia utilizada neste estudo é caracterizada como uma pesquisa descritiva, por meio da abordagem qualitativa de pesquisa e utilização do método de estudo de casos múltiplos. O estudo caracteriza-se como descritivo, pois apresenta um relato detalhado das características da população ou fenômeno investigado (GIL, 2009). No mesmo sentido, a abordagem qualitativa, por meio da estratégia de estudo de caso, é caracterizada por ser um estudo intensivo, o qual leva em consideração a compreensão sistêmica do fenômeno investigado, com o objetivo de explicar as coisas ou fatos que ocorrem no contexto social (FACHIN, 2002).

Os dados foram obtidos a partir da escolha intencional e de conveniência de quatro empresas participantes dos APLs do Sudoeste do Paraná, sendo essa definição condicionada ao setor de atuação das empresas, considerando que no Sudoeste do Paraná existem quatro APLs, sendo o de confecções, móveis, TI (CAMPOS, 2009) e alumínio (APL ALUMÍNIO SUDOESTE, 2013). Foi contatada uma empresa relevante de cada APL com a finalidade de investigar diferentes setores de atuação participantes de aglomerados produtivos no que se refere à existência de práticas voltadas ao desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade.

A partir do modelo conceitual desenvolvido pelos autores Hansen, Grosse-Dunker e Reichwald (2009), utilizou-se uma adaptação das implicações gerenciais definidas como necessárias ao desenvolvimento de

inovações orientadas para a sustentabilidade na confecção de um roteiro com questões semiestruturadas que foram utilizadas nas entrevistas realizadas junto aos diretores das empresas analisadas. É importante destacar que esse modelo conceitual já foi utilizado no contexto brasileiro na investigação de indústrias do setor químico, onde a autora Menezes e colaboradores (2011) investigou a existência de práticas desenvolvidas pelas empresas quanto à gestão de inovações orientadas para a sustentabilidade.

As empresas foram analisadas em relação às suas ações de inovação desenvolvidas em conformidade com as implicações gerenciais necessárias à criação de inovações orientadas para a sustentabilidade, sendo elas: integração dos critérios da sustentabilidade; integração dos stakeholders; incremento do sistema de produto-serviço; marketing direcionado para a inovação sustentável; e sensibilização no contexto da sustentabilidade (HANSEN; GROSSE-DUNKER; REICHWALD, 2009). Da mesma forma, também foram levantadas as principais dificuldades enfrentadas pelas empresas no que se refere ao desenvolvimento de suas ações de inovação em busca da sustentabilidade.

Os dados primários, obtidos por meio das entrevistas realizadas com o diretor de cada empresa investigada, foram transcritos após sua gravação e analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, a qual, segundo Bardin (2006), constitui-se de um conjunto de técnicas de análise de comunicação com o objetivo de obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens.

## Análise de resultados

Os dados obtidos junto às quatro empresas participantes dos APLs do Sudoeste do Paraná – móveis, alumínio, confecções e TI – são apresentados separadamente por caso estu-



dado, considerando as categorias de análise definidas a partir do modelo conceitual elaborado pelos autores Hansen, Grosse-Dunker e Reichwald (2009), além de uma categoria que analisa os obstáculos percebidos pelas empresas no que se refere ao desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade.

### **Caso 1: Indústria de Móveis**

A primeira empresa analisada é uma pequena indústria de móveis fundada em 1987, a qual possui atualmente 44 colaboradores. Seu portfólio de produtos inclui a produção de cozinhas, partes de dormitórios, salas e escritórios, os quais são representados por três marcas conceituadas no mercado. Os produtos são comercializados em mercados no Estado do Paraná e em Santa Catarina.

No que se refere à integração dos critérios da sustentabilidade, é possível perceber que a empresa procura aperfeiçoar seus processos de produção adotando tecnologias que permitam ganhos de eficiência, considerando e evitando possíveis impactos que o desenvolvimento de inovações possa causar tanto no meio ambiente, quanto na sociedade. Exemplos recentes de ações desse gênero podem ser destacados pela substituição de técnicas de pintura consideradas nocivas ao meio ambiente e aos funcionários, como também a aquisição de máquinas que reduzam o consumo de energia elétrica e a quantidade de resíduos gerados nos processos produtivos.

A indústria em questão também procura integrar seus *stakeholders* mais próximos quando desenvolve ou melhora seus produtos ou processos produtivos, sendo os principais *stakeholders* representados pelos consumidores, comunidade local, representantes comerciais, colaboradores e fornecedores. Essa interação com os *stakeholders* pode ser percebida em um trecho da entrevista, na qual o diretor da empresa comenta: “A nossa pesquisa ela é diversificada, porque

ela (a pesquisa) não é só a ideia dos diretores, ela é ideia do pessoal de vendas, do pessoal da produção, dos representantes comerciais e até de algumas vizinhas da nossa comunidade”.

Na dimensão incremento do sistema de produto-serviço, a empresa busca incorporar uma quantidade maior de serviços em seus produtos por meio de uma de suas marcas, a qual é responsável pela produção de móveis planejados, permitindo comercializar móveis compatíveis com as necessidades dos consumidores, o que evita desperdícios de recursos e contribui para a sustentabilidade. Quanto à incorporação de serviços ao longo do ciclo de vida dos produtos, ou então a disposição de alternativas a venda direta de produtos pelos serviços oferecidos por esses, não foram identificadas ações nesse sentido, o que pode ser justificado pela característica dos produtos comercializados.

Na elaboração do marketing direcionado para a inovação sustentável, embora a empresa não possua nenhum canal de divulgação formalizado que anuncie suas ações voltadas à responsabilidade socioambiental, atualmente esse *marketing* acontece por meio dos representantes comerciais, que no momento da venda aos clientes, explicam como ocorrem os processos de produção da empresa, assim como suas ações em busca da sustentabilidade.

Quando analisada a sensibilização no contexto da sustentabilidade por parte dos gestores e demais funcionários, é possível evidenciar a percepção destes quanto à importância dessa inclusão para o bom desempenho do empreendimento. Nesse sentido, os gestores e demais funcionários, sempre que possível, participam de cursos, palestras, entre outras formas de divulgação do conhecimento que permitam melhorar as práticas da empresa em relação à sustentabilidade. O APL de móveis também contribui promovendo cursos importantes que envolvem questões de responsabilidade social e ambiental, o que permite a sensi-

bilização de todos os participantes do setor.

Quanto as principais dificuldades enfrentadas pela empresa no que se refere ao desenvolvimento de inovações sustentáveis, fica evidente a falta de conhecimento sobre alternativas ou oportunidades de negócios para inovar de maneira sustentável, além da falta de recursos financeiros que auxiliem a empresa na gestão desse tipo de inovação, já que são consideradas inovações com alto risco de insustentabilidade.

### **Caso 2: Indústria de Alumínio**

Consiste em uma empresa especializada na produção de caçarolas, bules, chaleiras, caldeirões linha hotel, assadeiras, leiteiras e vasos para decoração. A empresa foi fundada em 2002, sendo que atualmente possui 140 funcionários e seus produtos são comercializados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil.

A integração dos critérios da sustentabilidade está presente em todas as estratégias inovadoras desenvolvidas pela empresa, principalmente no que se refere à busca de maior eficiência de seus processos produtivos, o que impacta diretamente na quantidade de insumos utilizados, como também nos resíduos gerados. No mesmo sentido, é possível evidenciar a preocupação em empregar insumos de produção que possam ser utilizados e devidamente descartados sem causar impactos ao meio ambiente, ou aos funcionários e comunidade local.

A integração dos *stakeholders* nos processos de inovação ocorre por meio de pesquisas de mercado ou então da integração de seus consumidores e fornecedores com o objetivo de desenvolver novos produtos ou equipamentos utilizados nos processos produtivos. A empresa também busca estabelecer parcerias com seus concorrentes com a finalidade de serem viabilizados treinamentos, estudos de mercado, assim como estudos sobre a adaptação das empresas do setor às legislações ambientais e trabalhistas vigentes.

**“ A empresa atua na confecção de produtos de cama, mesa e banho e de forma mais intensiva na produção de lingerie. Suas atividades tiveram início em 1994 e atualmente a empresa conta com 170 funcionários. Seus produtos são comercializados no mercado interno, sendo conhecidos em todo o Brasil. ”**

No que se refere ao incremento do sistema de produto-serviço, em razão do segmento e do portfólio de produtos comercializados, não foram identificadas ações que pudessem incrementar uma quantidade maior de serviços nos produtos, assim como estratégias que pudessem alterar os atuais estilos de vida por meio da venda do serviço oferecido pelo produto ao invés do produto em si.

Quanto ao marketing direcionado para a inovação sustentável, a empresa tem consciência da necessidade de externalizar suas atitudes nesse sentido. Dentre as estratégias de divulgação, a empresa busca evidenciar que seus produtos são recicláveis, que os insumos utilizados nos processos de produção não agredem o meio ambiente, que a empresa cumpre toda a legislação trabalhista e ambiental vigente, entre outros benefícios que ao serem percebidos pelos consumidores, podem impactar no volume de vendas. O diretor de produção também destaca como é realizada essa divulgação: “Eu faço a divulgação dessa questão (ações

sustentáveis) através de folders, no site da empresa, assim como nas propostas de vendas dos produtos, sendo que as pessoas estão mais propensas a cobrar isso”.

No que se refere à sensibilização no contexto da sustentabilidade, a empresa procura construir uma cultura organizacional ciente da importância dessa incorporação, para tanto, os gestores e demais funcionários participam de cursos, treinamentos e reuniões com a finalidade de agregarem conhecimento e assim serem promotores de novas ideias que possam gerar inovações sustentáveis, já que a empresa dá liberdade para que todos os funcionários participem das tomadas de decisão.

Quanto às dificuldades encontradas pela empresa no desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade, o diretor da empresa elenca dois fatores visivelmente inibidores, conforme descreve:

O maior fator é a falta de financiamento nessa área, como também de profissionais formados na área. Acredito que o sistema SESI, SENAI e SEBRAE deveriam ter pessoas com acesso mais fácil à indústria, como também as universidades, que até então, não tem um canal direto com a indústria para tentar desenvolver tecnologias.

### **Caso 3: Indústria de Confecções**

A empresa atua na confecção de produtos de cama, mesa e banho e de forma mais intensiva na produção de lingerie. Suas atividades tiveram início em 1994 e atualmente a empresa conta com 170 funcionários. Seus produtos são comercializados no mercado interno, sendo conhecidos em todo o Brasil.

Na dimensão integração dos critérios de sustentabilidade, foi possível identificar a existência de uma gestão preocupada com a eficiência dos processos produtivos, onde as inovações em processos são condicionadas a melhoramentos ou aquisição de equipamentos que pos-

sua maior capacidade de aproveitamento dos insumos de produção e assim possam gerar menos resíduos. Em contrapartida, no que se refere à sustentabilidade dos insumos de produção, o diretor da empresa salienta que:

*Em termos de matéria prima nós não temos esse olhar (sustentabilidade), existem algumas empresas já preocupadas com a aquisição de matéria prima diferenciada, que não é nosso caso... A nossa preocupação maior é com os resíduos, nós trabalhamos de forma incessante no aproveitamento desses resíduos.*

No que se refere à integração dos *stakeholders*, a empresa apresenta um quadro de parcerias incipiente, sendo que no desenvolvimento de novos produtos ou processos, os principais *stakeholders* envolvidos são os próprios funcionários. De maneira menos intensa e informal, os consumidores também são integrados por meio de opiniões e sugestões em relação ao que é produzido e comercializado. Quanto à interação com concorrentes, a empresa procura compartilhar conhecimentos e experiências por meio da participação em feiras e demais eventos que em alguns casos são fomentados pelo APL de confecções ao qual a empresa está vinculada.

Na questão do incremento do sistema de produto-serviço, em razão do segmento e do portfólio de produtos comercializados, não foi possível observar ações desenvolvidas pela empresa que possam incrementar maiores quantidades de serviços (produção customizada, pós-venda, leasing etc.) aos seus produtos.

Quanto à elaboração de um marketing direcionado para a inovação sustentável, a empresa não possui canais formais que façam a divulgação de suas ações destinadas a evitar possíveis impactos sociais e ambientais causados por suas atividades. Essa divulgação ocorre apenas quando o cliente exige saber como ocorrem os

processos produtivos da empresa, como é o caso de grandes redes de consumidores que fazem um trabalho de auditoria na empresa com a finalidade de verificar se a mesma atende as legislações trabalhistas e ambientais vigentes, como por exemplo, manutenção de um ambiente de trabalho seguro e saudável e tratamento adequado dos resíduos oriundos dos processos produtivos.

No critério sensibilização no contexto da sustentabilidade, é possível evidenciar que a empresa procura disseminar aos colaboradores a importância de realizar os trabalhos de maneira sustentável, considerando e evitando ações que possam prejudicar o meio ambiente, como também buscando criar condições que favoreçam a construção de um ambiente de trabalho seguro e saudável. Os gestores também procuram participar de reuniões que abordem questões de legislação ambiental e trabalhistas, o que é favorecido por iniciativas do APL, que fomentam treinamentos e cursos aos empresários.

Em relação aos obstáculos percebidos pela empresa quanto ao desenvolvimento de inovações orientados para a sustentabilidade é possível evidenciar duas questões. A primeira diz respeito à falta de consciência e ideias que possam favorecer a integração dos princípios de sustentabilidade nos processos de inovação, considerando que geralmente o objetivo principal do negócio é a lucratividade. O segundo aspecto inibidor é a falta de recursos que limitam a aquisição de equipamentos mais eficientes que possam inovar a maneira de elaborar os produtos, como por exemplo, através da diminuição do consumo de energia, matéria-prima e consequentemente a geração de uma quantidade menor de resíduos.

#### **Caso 4: Empresa de TI**

A empresa foi fundada em 2007, a qual possui atualmente sete colaboradores. Suas atividades são caracterizadas pelo desenvolvimento

de *websites* pessoais ou corporativos, desenvolvimento e assessoria de lojas virtuais, desenvolvimento de sistemas customizados para internet e gestão da comunicação *on-line* de empresas, sendo seus produtos comercializados para clientes de variados segmentos e em diversas cidades do território nacional.

No que se refere à dimensão integração dos critérios da sustentabilidade, a empresa demonstra preocupação com relação à otimização de seus processos produtivos, buscando adquirir máquinas e equipamentos que consumam menos energia. O desenvolvimento de inovações também leva em consideração o bem-estar de seus funcionários e comunidade local, embora na seleção de fornecedores não exista interesse em selecionar aqueles que possuem comprometimento com relação à sustentabilidade.

A integração dos *stakeholders* ocorre de maneira incipiente, sendo destacada a participação dos clientes para os quais os produtos são desenvolvidos, já que os produtos são todos customizados. Da mesma forma, a participação dos colaboradores é estimulada por meio de sua integração no desenvolvimento de novos produtos ou processos produtivos. Quanto aos concorrentes, a interação ocorre por meio do compartilhamento de experiências, embora de maneira informal.

No que se refere ao incremento do sistema de produto-serviço, é possível perceber que a empresa agrega uma grande quantidade de serviços ao que é produzido. Nesse sentido, destaca-se a produção de itens customizados de acordo com as necessidades dos clientes, como também a incorporação de serviços de manutenção pós-venda, o que aumenta a vida útil dos produtos comercializados, conforme destaca um dos diretores da empresa:

o nosso carro chefe é a criação de sites, então, nós buscamos criar um produto com o máximo de

dinâmica, que dentro de uma ferramenta seja possível alterar todo o seu conteúdo... quase nada é estático, então, a partir de uma ferramenta é possível alterar o que foi construído.

No critério englobado pelo *marketing* direcionado para a inovação sustentável, a empresa não possui nenhum meio de comunicação formalizado que permita evidenciar sua preocupação com critérios ambientais e sociais. Embora essa preocupação seja incipiente, a empresa faz uso apenas de redes sociais para divulgar de maneira informal sua preocupação com o bem-estar dos funcionários, assim como a ética que faz parte de seus trabalhos.

Quanto à sensibilização no contexto da sustentabilidade, a empresa tem consciência da necessidade de considerar os aspectos ambientais e sociais quando desenvolve suas inovações, porém, não busca cursos ou treinamentos que favoreçam essas dimensões. Conforme destaca o diretor entrevistado: "A empresa tem a mentalidade da necessidade de incorporar a sustentabilidade na gestão das inovações, porém, não tem a preocupação em buscar essa questão de maneira mais aprofundada".

No que se refere às dificuldades enfrentadas pela empresa quanto ao desenvolvimento ou melhoramento de produtos ou processos orientados para a sustentabilidade, é destacada a falta de conhecimentos e tecnologias que permitam a utilização mais eficiente dos insumos de produção.

#### **Discussões**

Ao serem analisadas em relação à integração dos critérios da sustentabilidade, evidenciou-se nas empresas investigadas a adoção de práticas voltadas à redução dos potenciais impactos que suas inovações possam causar, utilizando processos produtivos mais eficientes em relação ao emprego de matérias-primas, como também gerando uma quantidade menor de resíduos, os quais

são devidamente geridos de modo que não causem impactos no meio ambiente ou na sociedade. Essas atitudes estão de acordo com Barbieri (2007), o qual salienta que a avaliação das consequências socioambientais deve fazer parte dos processos de inovação, interrompendo ou redirecionando os mesmos quando existem expectativas de resultados sociais e ambientais negativos. Nas indústrias de móveis e alumínio estudadas, as matérias-primas utilizadas no desenvolvimento dos produtos também são selecionadas de acordo com sua sustentabilidade, embora nas indústrias de confecções e TI, os fornecedores sejam escolhidos unicamente por critérios de ordem econômica, o que pode favorecer a atuação de fornecedores que não estejam comprometidos com a sustentabilidade.

Segundo Hansen e Grosse-Dunker (2013), as empresas não podem lidar com os desafios relacionados à construção de inovações orientadas para a sustentabilidade de forma isolada, sendo necessária a interação com uma ampla gama de interesses (*stakeholders*) e sua integração sistemática no processo de inovação, já que os membros internos da empresa muitas vezes não estão plenamente conscientes dos potenciais impactos sociais e ambientais que as inovações possam causar. Dessa forma, as empresas de móveis e alumínio analisadas demonstraram manter uma integração mais intensa com os *stakeholders* em relação às indústrias de confecções e TI, as quais apresentam um quadro de *stakeholders* mais restrito e incipiente no que se refere à participação no desenvolvimento de inovações.

A integração de uma maior quantidade de serviços nos produtos desenvolvidos pelas empresas pôde ser evidenciada na indústria de móveis, por meio da produção de móveis customizados e principalmente na empresa de TI, que além de produzir itens customizados, também incorpora serviços pós-venda ao que é comercializado, aumentando a

**“ No caso da indústria de confecções, a sensibilização se limita às questões de legislação socioambientais, enquanto a empresa de TI não apresenta nenhuma iniciativa formal de aperfeiçoamento de seus conhecimentos referentes à sustentabilidade. ”**

durabilidade de seus produtos. Nas indústrias de confecções e alumínio, não foram evidenciadas práticas que favoreçam o incremento de mais serviços ao que é produzido, principalmente em virtude da natureza de seus produtos. De acordo com Tukker (2004), as principais vantagens de se buscar a criação de um sistema de produto-serviço são: a) possibilidade de oferecer aos clientes soluções integradas e customizadas; b) construção de uma relação de longo prazo com o cliente; c) aumento da velocidade das inovações, já que o foco é atender os clientes por meio de soluções; e d) diminuição dos impactos ao meio ambiente, assim como nos custos envolvidos em torno do ciclo de vida dos produtos.

No que se refere aos esforços das empresas em busca da construção de um *marketing* sustentável, com exceção da indústria de alumínio, que faz sua divulgação por meio de folders e do próprio site da empresa, as demais indústrias não possuem nenhum canal de divulgação formalizado, sendo esse executado de maneira informal por meio de representantes comerciais e redes sociais, sendo que no caso da indústria de confecções, essa divulgação acontece apenas

quando o cliente solicita saber como ocorrem os processos produtivos da empresa. A importância da divulgação de ações voltadas à responsabilidade socioambiental é destacada por Gordon, Carrigan e Hastings (2011), o qual considera que as práticas mais sustentáveis aplicadas em todo o ciclo de vida dos produtos somado a incorporação da sustentabilidade nos esforços de *marketing*, podem garantir que os processos de desenvolvimento, produção e distribuição de produtos sejam sustentáveis, o que consequentemente limita o consumo e o desperdício.

A sensibilização das empresas quanto à sustentabilidade se apresenta de forma mais desenvolvida nas indústrias de móveis e alumínio estudadas, as quais buscam cursos, treinamentos, entre outros meios de divulgação de conhecimento que possibilitem melhorar as práticas da empresa em relação à sustentabilidade. A importância disso pode ser confirmada por Barbieri (2007), o qual entende que para alcançar desempenhos significativos nas dimensões da sustentabilidade é necessário ampliar conhecimentos que permitam o surgimento de inovações realmente sustentáveis. No caso da indústria de confecções, a sensibilização se limita às questões de legislação socioambientais, enquanto a empresa de TI não apresenta nenhuma iniciativa formal de aperfeiçoamento de seus conhecimentos referentes à sustentabilidade.

De maneira geral, as principais dificuldades enfrentadas pelas empresas quanto à inclusão dos princípios de sustentabilidade em suas atividades de inovação podem ser atribuídas à falta de sensibilização em relação às oportunidades de mercado que inovações orientadas para a sustentabilidade possam oferecer, da mesma forma que recursos financeiros destinados a esse tipo de inovação, tratada como de alto risco no que se refere ao seu potencial sustentável (HANSEN; GROSSE-DUNKER; REICHWALD, 2009).

## Considerações finais

Considerando o fato de que as organizações inovadoras sustentáveis são aquelas que desenvolvem inovações que geram resultados positivos não apenas em termos econômicos, mas também ambientais e sociais (BARBIERI, 2007), o estudo em questão teve por objetivo analisar se os princípios de sustentabilidade se fazem presentes nas atividades inovadoras desenvolvidas por quatro empresas pertencentes aos APLs do Sudoeste do Paraná. Dessa forma, as empresas foram analisadas com base no modelo conceitual desenvolvido pelos autores Hansen, Grosse-Dunker e Reichwald (2009), no qual são definidas implicações gerenciais necessárias ao desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade.

Após analisar os resultados das entrevistas realizadas com os diretores das empresas investigadas, é possível considerar que os esforços empreendidos pelas indústrias quanto a práticas voltadas a criação de inovações orientadas para a sustentabilidade atendem parcialmente as dimensões do modelo conceitual utilizado na pesquisa, evidenciando o caráter incipiente e informal das ações desenvolvidas pelas empresas quanto à integração dos princípios de sustentabilidade em suas inovações.

Embora ainda sejam incipientes e com certas limitações, as indústrias de móveis e alumínio apresentaram práticas semelhantes em busca da construção de inovações orientadas para a sustentabilidade, sendo possível evidenciar uma postura proativa, mesmo considerando serem setores de baixa intensidade tecnológica, o que pode ser justificado pelo maior potencial de impacto que suas atividades possam causar no meio ambiente se comparado à empresa de TI.

Na indústria de confecções foi possível observar uma visão mais reativa em relação à sustentabilidade de suas práticas inovadoras. Mesmo sendo um setor considerado potencialmente impactante sobre o meio ambiente, a empresa atua

mais orientada ao cumprimento das legislações socioambientais vigentes. No caso da empresa de TI, apesar de desenvolver práticas informais e incipientes voltadas ao desenvolvimento de inovações orientadas para a sustentabilidade, a empresa está muito mais pautada em seu desempenho econômico, o que pode ser justificado pelo seu baixo potencial de impacto ambiental, se comparado às demais empresas investigadas.

Conclui-se que as empresas analisadas apresentam particularidades no desenvolvimento de suas inovações em relação à sustentabilidade e que embora estejam inseridas em seus respectivos APLs, estes não contribuem de maneira significativa para a cooperação entre as empresas do mesmo setor, o que poderia favorecer e aperfeiçoar os processos inovadores dos envolvidos em busca da construção de um desempenho sustentável.

## Referências

ANDRADE, Thales de. Inovação tecnológica e meio ambiente: a construção de novos enfoques. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 7, n. 1, 2004.

APL ALUMÍNIO SUDOESTE. **Empresas participantes**. Disponível em: <<http://www.fiepr.org.br/sindicatos/sindimetalso/aplaluminiosudoeste/FreeComponet8097content48104.shtml>>. Acesso em: 02 fev. 2013.

BANSAL, Pratima. Evolving sustainably: a longitudinal study of corporate sustainable development. *Strategic Management Journal*, v. 26, n. 3, p. 197-218, 2004.

BARBIERI, José C. Organizações inovadoras sustentáveis. In: BARBIERI, José C.; SIMANTO, Moisés. A. **Organizações inovadoras sustentáveis: uma reflexão sobre o futuro das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 85-108.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2006.

BLOWFIELD, Mick; VISSER, Wayne; LIVESEY, Finbarr. **Sustainability Innovation: mapping the territory**. In: CORPORATE RESPONSIBILITY RESEARCH CONFERENCE. Leeds, United Kingdom: Cambridge University Press, 2008.

BOS-BROUWERS, Hilke E. J. **Sustainable innovation processes within small and medium-sized enterprises**. PhD thesis - Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics, VU University Amsterdam, Amsterdam, 2010.

BRASIL. Instrução normativa n. 31, de 03 de dezembro de 2009. Institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais. *Diário Oficial da União*. Poder Executivo, Brasília, DF, 04 dez. 2009. Seção 1, p. 92-113.

CAMPOS, Renato R. (Coord.). Os arranjos produtivos locais no Paraná: Mapeamento, metodologia de identificação e critérios de seleção para políticas de apoio. In: \_\_\_\_\_. **Análise do mapeamento e das políticas para arranjos produtivos locais no Sul, Sudeste e Centro-Oeste do Brasil**. Florianópolis: UFSC, 2009. Relatório de Pesquisa.

CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

COSTA, Eduardo J. M. da. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica, 2010.

FACHIN, Odília. **Fundamentos da metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2002.

GAZIRI, Letícia C.; CUNHA, Sieglinda K. Condicionantes da capacidade de inovação no setor de móveis: um estudo de caso. *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 12, n. 22, p. 46-61, dez. 2010.

- GIL, Antônio C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- GORDON, Ross; CARRIGAN, Marylyn; HASTINGS, Gerard. A Framework for Sustainable Marketing. **Marketing Theory**, v. 11, n. 2, p. 143-163, 2011.
- HANSEN, Erik G.; GROSSE-DUNKER, Friedrich; REICHWALD, Ralf. Sustainability innovation cube: a framework to evaluate sustainability-oriented innovations. **International Journal of Innovation Management**, v. 13, n. 4, p. 683-713, 2009.
- HANSEN, Erik G.; GROSSE-DUNKER, Friedrich. Sustainability-oriented innovation. In: IDOWU, S. O.; CAPALDI, N.; ZU, L.; DAS GUPTA, A. (Ed.). **Encyclopedia of Corporate Social Responsibility**. Heidelberg, New York: Springer-Verlag, 2013.
- HARRIS, Jonathan M. **Basic Principles of Sustainable Development**. Medford, MA: Global Development and Environment Institute: Tufts University, 2000. Working Paper N. 00-04.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Inovação Tecnológica**: 2008. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.pintec.ibge.gov.br/downloads/PUBLICACAO/Publicacao%20PINTEC%202008.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2013.
- JOHNSON, Bjorn; LUNDEVALL, Bengt-Ake. Promovendo sistemas de inovação como resposta à economia do aprendizado crescentemente globalizada. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; ARROIO, Ana. (Org). **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ: Contraponto, 2005. p. 83-130.
- JOYAL, André; BESSA, Luiz F. M. Inteligência territorial frente às exigências do desenvolvimento sustentável: exemplos marroquinos e brasileiros. **Informe GEPEC**, v. 16, n. 1, p. 1-26, 2012.
- LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- MENEZES, Uíara G. de et al. Inovação sustentável: estratégias em empresas do setor químico. **Revista Gestão Social e Ambiental**. São Paulo, v. 5, n. 2, p. 96-111, 2011.
- MULDER, Karel F. Innovation for sustainable development: from environmental design to transition management. **Sustainability Science**, v. 2, n. 2, p. 253-263, 2007.
- MYTELKA, Lynn; FARINELLI, Fulvia. Aglomerados locais a sistemas de inovação. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; ARROIO, Ana. (Org). **Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UFRJ: Contraponto, 2005. p. 347-378.
- OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Directorate for Science, Technology and Industry**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/43/41/48350231.pdf>>. Acesso em: fev. 2013.
- OLIVEIRA JÚNIOR, José A. OLIVEIRA, Miguel I. L. Desenvolvimento sustentável e arranjos produtivos locais: uma análise a partir dos conceitos de inovação e cooperação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE TRABALHO E GÊNERO, 2006. Goiânia. **Anais...** Goiânia: UFG, 2006. p. 1-18.
- PORTER, Michael E. Clusters and The New Economics of Competition. **Harvard Business Review**, p. 77-90, 1998.
- RENNINGS, Klaus. **Towards a Theory and Policy of Eco-Innovation: Neoclassical and (Co)-Evolutionary Perspectives**. Mannheim: Centre for European Economic Research, 1998. (Discussion Paper, n. 98-24)
- SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Brasília: SEBRAE, 2002.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril, 1982.
- SILVA, Maria L. B. Sistemas produtivos locais e inovação na Bahia. **RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 6, n. 9, p. 36-44, jan. 2004.
- THOMPSON, Antony W.; LARSSON, Tobias C.; BROMAN, Göran. Towards Sustainability-driven Innovation through Product-Service Systems. In: HESSELBACH, Jurgen; HERRMANN, Christoph (Ed.). **Functional Thinking for Value Creation: Proceedings of the 3rd CIRP International Conference on Industrial Product Service Systems**, Technische Universität Braunschweig, Braunschweig. Berlin: Springer, 2011. p. 117-122.
- TUKKER, Arnold. Eight types of product-service system: eight ways to sustainability? Experiences from Suspronet. **Business Strategy and the Environment**, v. 13, n. 4, p. 246-260, 2004.
- VOLLENBROEK, Frans A. Sustainable development and the challenge of innovation. **Journal of Cleaner Production**, v. 10, n. 3, p. 215-223, 2002.
- YOON, Eunsang; TELLO, Steven. Drivers of Sustainable Innovation: Exploratory Views and Corporate Strategies. **Seoul Journal of Business**, v.15, n. 2, p. 85-115, 2009.

# COOPERATIVISMO NÃO PATRIMONIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A CRIAÇÃO DA COOPERRICA

*DIMAS DE OLIVEIRA ESTEVAM<sup>1</sup>  
ROSSANDRA OLIVEIRA MACIEL<sup>2</sup>  
LIARA DARABAS RONÇANI<sup>3</sup>*

## Resumo

Este artigo trata-se de uma experiência de um projeto de pesquisa e extensão que objetivou estimular os agricultores familiares do município de Armazém - SC a criar uma Cooperativa. Das atividades realizadas resultou a criação da COOPERRICA. Desta forma o presente artigo visa a identificar se houve melhoria na renda e nas condições de trabalho dos cooperados. A metodologia utilizada foi o estudo de caso em que foram entrevistados dez associados. Com base nesta pesquisa, pode-se concluir que a Cooperrica se traduz no principal meio de os cooperados se manterem na atividade rural, uma vez que agora é responsável pela geração de emprego e renda às famílias da região, ao passo que promove o desenvolvimento social e econômico sustentável, por meio da ajuda mútua e da solidariedade entre os cooperados, possibilitando desta forma uma vida digna no campo.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar. Cooperativismo Não-Patrimonial. Educação do Campo. Geração de emprego e renda.

## Abstract

This article refers to the experience of a research and extension aimed to encourage farmers in the municipi-

ality of Armazém - SC to create a cooperative. Of activities resulted in the creation of COOPERRICA. Therefore this article seeks to determine whether there was improvement in income and working conditions of members. The methodology used was case study in which ten members were interviewed. Based on this research, we can conclude that the Cooperrica translates into the main means of the cooperative to remain in rural activity, since it is now responsible for generating employment and income for families in the region, while promoting social development and economic development through mutual aid and solidarity among members, thus allowing a dignified life in the field.

**Keywords:** Family Farming. Non-Equity Cooperatives. Rural Education. Employment generation and income.

JEL: O01, P13, Q1

## 1 Introdução

Este artigo trata da experiência de um dos projetos de pesquisa e extensão vinculada ao Programa de Ações em Economia Solidária da Unesc (Universidade do Extremo Sul Catarinense (Paes) que teve por objetivo estimular e integrar ações educativas, administrativas e técnicas para criar uma Cooperativa de Agricultores Familiares no Sul do Estado de Santa Catarina - Brasil. As atividades desenvolvidas envolveram agricultores, jovens do campo, técnicos da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural e Santa Catarina S.A (Epagri), lideranças locais dos municípios de Armazém, Gravatal, São Martinho, São Bonifácio e Tubarão, que resultou na criação da Cooperativa dos Agricultores Familiares do Vale do Rio Capivari (COOPERRICA).

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-Mail: <doe@unescc.net>

<sup>2</sup> Graduanda do curso de Economia pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Bolsista extensionista UNESC. Atua principalmente nas áreas: Agricultura Familiar, Cooperativismo, Educação do Campo e Economia Solidária. E-mail: rossandra.maciel@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Graduanda do curso de Economia pela Universidade do Extremo Sul Catarinense. Bolsista pesquisadora extensionista da UNESC. Atua principalmente nas áreas: Agricultura Familiar, Cooperativismo Virtual, Educação do Campo e Economia Solidária. E-mail: <liadarabas@hotmail.com>

As ações foram desenvolvidas durante o ano de 2010, através de reuniões periódicas, cursos, visitas técnicas nos municípios, em que foram abordados os pressupostos da economia solidária e, ao mesmo tempo, os princípios do cooperativismo e do cooperativismo virtual ou não-patrimonial. Desta maneira a Cooperrica se enquadra dentro deste modelo de cooperativa por não ter patrimônio; portanto se diferencia das cooperativas tradicionais, em função da produção ser descentralizada nas propriedades rurais, sendo a compra e a comercialização realizada de forma conjunta pela cooperativa. A grande inovação deste modelo é assegurar a autonomia de cada cooperado quer seja nas tomadas de decisões, sobre o que e como produzir, na forma de administrar e organizar a propriedade, cabendo a Cooperativa dar suporte na comercialização, na padronização do uso da marca, na aquisição de insumos, no fornecimento de documentos, entre outras funções.

Depois de desenvolvidas as atividades de mobilização contidas no projeto de extensão, no dia 30 de setembro de 2010, foi realizado a assembleia geral para a criação da Cooperativa, com sede localizada no município de Armazém e núcleos descentralizados nos cinco municípios de abrangência. A cooperativa conta com 43 cooperados, além de servir aos agricultores destes municípios, a Cooperrica terá um papel fundamental no processo de ensino-aprendizagem dos jovens da Casa Familiar Rural (CFR) de Armazém - SC. A CFR é uma escola rural voltada para a formação de filhos de agricultores dos municípios de abrangência da Cooperrica.

O objetivo do artigo foi relatar se houve melhoria na renda e nas condições de trabalho dos cooperados; para tanto realizou-se um estudo de caso em que foram entrevistados dez dos quarenta e três cooperados da Cooperrica. No tocante à metodologia utilizada no desenvolvimento do

artigo, na parte referente à revisão da produção acadêmica “foi elaborada a partir de material bibliográfico já publicado”, como expressa Gil (1991, p. 27), e quanto aos objetivos, tem-se que foi realizado de forma descritiva, já que se “utiliza do uso de técnicas pautadas em coleta de dados e sua descrição” (GIL, 1991, p. 28). A técnica utilizada, neste caso, é a de pesquisa de campo, pois abrange a pesquisa baseada em documentação direta, e o levantamento de dados realizados no local onde ocorrem os fenômenos, com o objetivo de obter informações sobre um problema, ou confirmar uma hipótese, ou descobrir novas relações entre fatos por meio da observação (TRUGILLO, 1998).

A pesquisa de campo, segundo Trugillo (1998, p. 229),

não deve ser confundida com a simples coleta de dados (este último tipo corresponde à segunda fase de qualquer pesquisa) é algo mais que isso, pois exige contar com controles adequados e objetivos preestabelecidos que discriminam suficientemente o que deve ser colocado.

A abordagem da pesquisa é qualitativa. A escolha dos entrevistados foi por acessibilidade e os questionários foram aplicados numa das Feiras da Cooperativa no município de Gravatá no dia 27 de agosto de 2011 e nas propriedades rurais. As entrevistas tiveram a finalidade de levantar os dados necessários para confecção do artigo, o questionário foi composto por 23 questões abertas e fechadas.

O presente artigo encontra-se dividido da seguinte forma: a primeira parte trata dos aspectos introdutórios; a segunda da revisão da literatura sobre a dicotomia entre o rural e o urbano no Brasil; os aspectos referentes à economia solidária, ao cooperativismo e cooperativismo

virtual; o terceiro item trata da trajetória da Cooperrica e os resultados da análise e por fim a conclusão.

## 2 A dicotomia entre o rural e o urbano no Brasil

No Brasil, quando se aborda os problemas sociais, quase sempre se faz menção às periferias das cidades. Dificilmente são mencionadas as injustiças sociais históricas sofridas por aqueles que vivem do campo. Se nas áreas urbanas se discute a pouca eficácia das políticas públicas, para amenizar as mazelas, no campo elas quase não existem; a população é desassistida na saúde, na educação, no lazer, nas atividades culturais, e continua invisível para o olhar da maioria daqueles que formulam as políticas sociais e – por que não dizer! – da própria população urbana que os trata com desprezo e preconceito.

Esta visão preconceituosa, urbana, em relação ao campo, tem uma longa trajetória. Com o intensivo processo de urbanização do país, quando surgiu a nova configuração industrial capitalista, a figura do homem da cidade ganhava status como modelo de sofisticação intelectual, de bom gosto, de elegância, etc., em contraste gritante com a visão do homem rural. Isto refletiu a própria disputa de modelos de sociedades. Criou-se, então, uma visão discriminatória em relação aos habitantes do meio rural, estereotipada pela figura folclórica do *Jeca Tatu*,<sup>4</sup> com seu jeito inocente e tosco. Assim, formaram-se os estigmas da inadequação e do atraso daqueles que dependem do campo para sobreviver (ESTEVAM, 2009).

Além dos preconceitos e estereótipos em relação às populações que vivem do campo, na região em estudo, outro fator preocupante é em relação a continuidade da reprodução horizontal das propriedades. A estrutura fundiária na região não permite mais a divisão da terra

<sup>4</sup> O “Jeca Tatu” é um personagem do humor brasileiro criado por Monteiro Lobato (e depois interpretado no cinema por Mazaropi), que caracteriza o homem do campo como distraído e ingênuo, entre outros estigmas



por herança, tendo em vista que as propriedades são extremamente pequenas e a divisão entre os filhos inviabiliza a produção extensiva. Com pouca terra para trabalhar a sobrevivência da família fica cada vez mais complicada. Aliado a este fator tem-se a elevação do preço da terra, que obriga uma grande parcela de agricultores a abandonar suas atividades. Neste processo, a camada societária mais atingida foi e é a dos jovens, faixa etária que é afetada de forma intensa pelo agravamento destas situações (CARNEIRO, 1999).

Apesar de toda esta problemática, na atualidade o tema da agricultura familiar tem produzido no Brasil uma vasta literatura. Isto representa a significância e a elevação de seu status no debate entre os analistas do mundo rural. Os debates e as preocupações suscitadas por pesquisadores, e mesmo entre as agências internacionais de financiamento, enfatizam a importância do caráter familiar dos empreendimentos rurais: reconhecem este modelo como o mais adaptado e adequado ao desenvolvimento do campo, quer seja na forma de preservar a qualidade dos alimentos, na implementação de tecnologias que preservem a fertilidade natural dos solos e as variedades genéticas de animais, além de possibilitar o respeito ao meio ambiente de forma mais sustentada. (STROPASOLAS, 2006).

Em termos de discussões e reflexões sobre a importância da agricultura familiar no processo de desenvolvimento do país, inúmeras foram as conquistas oriundas de mobilizações sociais de grupos organizados que lutaram para demarcação e definição de uma base social, por meio da unificação dos movimentos sociais em torno de uma categoria da noção de agricultura familiar (SCHNEIDER, 2003).

Todavia se constata que a agricultura familiar passa por grandes transformações e diante desta situação, pesquisadores e entidades têm procurado refletir sobre algumas questões advindas deste segmento. Entre as quais se destaca a perda, ou

não, de sua identidade rural, se estas mudanças influenciam em seus modos de vida, se há diminuição ou não da dimensão agrícola, se existe a tendência à individualização do campo. Todas estas questões ganham, cada vez mais, importância em termos do futuro da agricultura familiar.

Ao mesmo tempo, atualmente existe uma grande pressão social por alimentos mais saudáveis e por uma vida com maior segurança alimentar, e a agricultura familiar tem um papel importante neste contexto. Desta forma, este segmento antes visto como fonte de problemas reaparece com a possibilidade para solucioná-los, além das oportunidades de emprego e de melhor qualidade de vida (WANDERLEY, 2000). Além do mais, a agricultura familiar está associada à dimensão espacial demográfica, pois permite melhor distribuição populacional, com mais equilíbrio em termos territoriais, em comparação à agricultura patronal, normalmente associada à monocultura e ao latifúndio. Neste sentido a dimensão territorial do desenvolvimento rural, ganha “novo” sentido, em que as atividades agrícolas e não-agrícolas devem ser integradas no espaço local, desta maneira a divisão tradicional rural/urbana ultrapassa o enfoque setorial (agrícola) do espaço rural. Para isso, em nível institucional foi criada a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), subordinada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para difundir e ampliar o debate em torno destes novos conceitos.

Embora haja consenso entre inúmeros autores sobre a relevância da agricultura familiar na atualidade, as concepções em torno do conceito que se deveria adotar são diversas e conflituosas, apresentam inúmeras interpretações e significados entre os intelectuais, técnicos e entidades.

A agricultura familiar, para Abramovay (1997) é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho vêm dos sujeitos que mantém entre si laços de sangue ou de casamento. Entretanto, o autor admite que esta definição

não é unânime e outras concepções existem dependendo do contexto e que isso é plenamente compreensível, uma vez que diferentes setores sociais constroem suas categorias e representações. Desta forma a definição de “agricultura familiar para atribuição de crédito, pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico” (ABRAMOVAY, 1997, p. 3). Conforme o autor, o importante para caracterizá-la são três os elementos: gestão, propriedade e trabalho familiar. Ainda, segundo Abramovay (1992, p. 22) a diferença da agricultura familiar nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas é com relação ao campesinato clássico. Se os camponeses podiam ser entendidos como “sociedades parciais com uma cultura parcial, integrados de modo incompleto a mercados”, representando um modo de vida caracterizado pela personalização dos vínculos sociais, a “agricultura familiar, [...] é altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar os principais avanços técnicos e de responder as políticas governamentais”. Ou seja, o que antes era considerado um modo de vida, agora converteu-se numa profissão, numa forma de trabalho.

Já para Wanderley (1995) o ponto de partida do conceito de agricultura familiar, é o entendimento de que a família é ao mesmo tempo proprietária dos meios de produção e assume todo o trabalho na unidade produtiva. Neste sentido é importante destacar que o caráter familiar não é um mero acaso superficial e descritivo: o fato de associar família, produção e trabalho têm conseqüências marcantes para a forma como ela age econômica e socialmente. A autora, ainda, destaca que a agricultura familiar sempre ocupou um lugar secundário e subalterno no Brasil, constituindo-se num segmento historicamente “bloqueado”, impossibilitado de desenvolver suas potencialidades enquanto forma social específica de produção. Desta forma a agricultura familiar não sofreu apenas com a

exclusão, mas quase sempre esteve no plano secundário em que se privilegiou a industrialização como força motriz do progresso e da modernização, tendo como contraponto a agricultura familiar considerada o lócus do atraso. Por isso a história do campesinato no país pode ser definida como a luta para obter um espaço próprio na economia e na sociedade, sob o signo da precariedade, o que se tornou difícil de desenvolver toda a sua potencialidade.

Portanto, como relata Wanderley (1999), não se trata somente da reprodução da família, o trabalho externo e a propriedade se tornam, na maioria das vezes, uma necessidade estrutural familiar; ou seja, a renda obtida neste tipo de trabalho torna-se indispensável para a reprodução não só da família como da própria manutenção da unidade familiar. Desta forma, o trabalho realizado fora da propriedade pelos membros residentes e/ou pela aposentadoria de membros mais velhos que tem dupla função social: a primeira complementar a renda da família e a segunda garantir à permanência destas famílias no campo, isto é, assegurar a propriedade.

Corroborando com a autora acima, Carneiro (1999) descreve que o trabalho fora da propriedade é uma condição necessária para permanência desta população no campo e uma forma de viabilizar as pequenas propriedades que de outra forma não conseguiriam se manter. A autora destaca que vários seriam os motivos, entre os quais o de responder pelas demandas impostas pelo mercado, já que não seria possível depender exclusivamente das atividades desenvolvidas nas propriedades para sobreviver.

Dentro desta lógica acima, Paulilo (1990), enfatiza que as concepções de um mundo rural não formam campos homogêneos, é possível, em determinados momentos, a convivência de valores "camponeses" e "capitalistas". A maneira como estes sujeitos pensam a família, a moradia e o campo estão impregnados de símbolos que fazem parte de uma tradi-

ção cultural que são transformados, reelaborados e sofrem modificações no tempo e no espaço. Estas particularidades não isentam a agricultura familiar de seu grau de generalidade, em que reflete com profundidade a dinâmica da sociedade atual, que apresenta nem tanta linearidade, nem tanta homogeneidade como às vezes aparenta (STROPASOLAS, 2006).

Isso decorre da diversidade de formas sociais contidas na agricultura familiar, segundo Carneiro (1999, p. 340) em que não se constitui numa categoria homogênea e nem representativa de classe:

Não se trata de um grupo social homogêneo, nem de uma classe social, mas incluem diversidade social produzida pelas diferentes condições de produção a que estão submetidas, tais como: tamanho da propriedade, grau de emprego de técnicas agrícolas, acesso a crédito, capital cultural e social.

Se por um lado, as características formativas da agricultura familiar se inserem na atualidade num debate multidisciplinar em razão de sua grande amplitude, diversidade e complexidade, por outro lado, Wanderley (2000), alerta que a agricultura familiar não deve ser tratada como se fosse uma categoria social recente, nem também corresponde a uma categoria analítica nova para as Ciências Sociais e Política, nem tampouco é um personagem novo, conforme é apresentada muitas vezes pelos formuladores de políticas públicas.

Em que pese às divergências em relação aos princípios e noções da agricultura familiar, é possível verificar consenso em termos gerais entre os autores de que numa propriedade rural, o trabalho realizado é na maioria familiar, a terra e a família estão intimamente interligadas. Estes são os pontos convergentes, mas a partir deste ponto comum, as discordâncias e as nuances levantadas apontam para as limitações desta noção que acaba por englobar num único conceito uma grande variedade de

agricultores familiares, não sendo possível reconhecer um referencial empírico homogêneo. Trata-se de um campo amplo demais para incluir um grau de elevada ambiguidade e integrar todos num único rótulo de grupos sociais heterogêneos e princípios definidores divergentes (MOREIRA, 1998).

Neste sentido, não seria adequado identificar o agricultor familiar a uma classe social, como resultado de um processo de diferenciação social em que o termo agricultor familiar seria atribuído à exploração moderna, com base no trabalho familiar, orientada pela lógica empresarial capitalista, em oposição ao camponês tido como uma categoria social do passado e não capitalista. Por isso, não se trata de esgotar o tema e nem de simplificar a discussão tão complexa como o da agricultura familiar, mas de evidenciar o quanto complexo é o debate.

De forma resumida, se procurou discutir algumas questões relativas à agricultura familiar, em que o objetivo não foi abarcar todas as suas problemáticas adjacentes, mas apenas incitar alguns temas que são relevantes para este artigo. Entre eles se destacou a sua importância na atualidade, sua heterogeneidade e a relação entre o trabalho familiar e a terra. Assim, ao se definir brevemente a agricultura familiar e sua complexidade, deve-se levar em conta todas as formas que esta categoria social representa, seja baseada no trabalho da familiar agrícola e não-agrícola ou com a participação do trabalho assalariado, mas que a força de trabalho é familiar.

## 2.1 A Educação do Campo

No Brasil, depois de décadas de luta dos movimentos sociais pelo reconhecimento do Estado por uma Educação do Campo, os resultados alcançados demonstram avanços em diversos aspectos: a aprovação das Diretrizes Operacionais da Educação Básica do Campo; a incorporação dos movimentos sociais em seus coletivos da luta em defesa da educação do campo; o avanço de vários

programas governamentais nas áreas de reforma agrária; a criação da Coordenadoria de Educação do Campo em 2004 junto ao Ministério da Educação e Cultura; seminários e encontros nacional, estadual e municipal sobre o tema; o envolvimento de secretarias estaduais e municipais que buscam construir propostas, junto aos movimentos sociais e sindicais.

A proposta de Educação do Campo no Brasil está sendo construída de uma forma a valorizar a cultura, a terra e as diversas formas de produção existentes no campo. Esta perspectiva de ver o rural, muda significativamente os interesses da educação, que ao invés de priorizar os interesses da cultura produtivista, tem pressionado o Estado a redefinir suas ações, para que a educação seja articulada com a luta social e as diversas formas de organização dos agricultores familiares, com o modelo de desenvolvimento socialmente justo e ecologicamente sustentável.

Entretanto, tal processo não ocorreu e/ou ocorre de forma pacífica e sem resistências, a violência no campo é um capítulo bem conhecido da literatura rural brasileira. Dentre os movimentos de resistência, a luta pela educação do campo tem por objetivo garantir aos povos do campo o direito a ter o seu próprio modelo de ensino, a fim de reverter esta imagem negativa e preconceituosa e, ao mesmo tempo, resgatar sua autoestima (MOLINA, 2006).

No Brasil existem várias experiências de Educação do Campo, entre as quais se destacam as Casas Familiares Rurais (CFR), que atuam no país desde o fim da década de 1960 (ESTEVAM, 2009). Em Santa Catarina, mais especificamente no município de Armazém – SC, a CFR foi criada pelos agricultores e lideranças locais, no ano de 2003; esta se define como uma organização não-governamental voltada à formação dos jovens do campo e seus familiares. Desta forma, esta CFR abrange quatro municípios (Armazém, Gravatal, São Bonifácio e São Martinho). A entidade é formada e administrada por uma associação

de famílias de agricultores, e mantida por uma rede de parcerias, com destaque para as seguintes entidades e organizações: prefeituras municipais, Epagri, Secretaria de Estado da Educação, pais de alunos e Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

Os objetivos da CFR estão pautados nos princípios do desenvolvimento do meio local, cooperativismo, associativismo, geração de emprego e renda no campo, entre outros temas. A formação oferecida pela Casa equivale ao Ensino Fundamental de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries; o período de duração é de três anos, permitindo que o jovem complete os seus estudos sem abandonar as atividades do campo e que, ao mesmo tempo, utilize a sua realidade vivida na Unidade de Produção Familiar (UPF) como laboratório de pesquisa e estudo de sua própria formação (ESTEVAM, 2003).

O processo de formação da CFR tem como eixo condutor o Projeto Profissional de Vida do Jovem (PPVJ), que, ao concluir os três anos de estudo, o aluno deverá ter implantado na UPF. No entanto, após a conclusão dos estudos, os jovens têm encontrado dificuldade em dar continuidade aos seus PPVJs. Entre os principais obstáculos à manutenção das propostas do PPVJ, destacam-se os problemas relacionados à comercialização da produção, infraestrutura e muitos outros (ESTEVAM, 2009).

Neste sentido, para que uma pequena localidade do campo, segundo Singer (2004), encontre o caminho do desenvolvimento comunitário, é importante que cada comunidade descubra uma brecha de mercado, que permita que seus membros produzam algo que lhes proporcione “boa remuneração”. Esta brecha pode ser criada mediante a melhoria da qualidade de produtos tradicionais, o desenvolvimento de novos produtos ou seminovos, a detecção de uma nova demanda, a forte expansão por algo que a comunidade pode vir a produzir ou a aplicação de processos de produtividade mais elevada em atividades antigas, além da organização dos agricultores em associações e cooperativas.

Todavia, o pequeno porte das propriedades rurais e das comunidades e o seu relativo isolamento fragilizam suas possibilidades de se desenvolver por meio de seu próprio esforço. Por isso, o papel de articulação com a universidade é imprescindível, ao desenvolver habilidades através da formação de multiplicadores que promovam o entrosamento dentro das comunidades, com o intuito de fortalecer as relações locais (SINGER, 2002). Esta integração dos membros das comunidades rurais possibilita que seus integrantes façam em conjunto a compra de seus insumos e realizem o marketing e a venda de seus produtos de maneira solidária. Diante disto, o objetivo do projeto de extensão desenvolvido durante o ano de 2010 foi discutir com as comunidades rurais a possibilidade da criação de uma Cooperativa Virtual ou não-patrimonial nos municípios de abrangência da CFR.

## 2.2. Cooperativa virtual ou não patrimonial

Diferentemente das cooperativas tradicionais, as cooperativas virtuais ou não-patrimoniais, também conhecidas como cooperativas descentralizadas têm como função principal dar cobertura jurídica e legalizar a instalação de unidades descentralizadas de produção, realizadas através de contrato de comodato entre a cooperativa e o cooperado. Por se constituir numa Sociedade Civil de fins não econômicos e com o objetivo de promover o trabalho em comum, possibilita melhor utilização dos fatores de produção e com baixo custo operacional. A grande vantagem deste modelo é que as decisões de como produzir e administrar a propriedade fica a critério do associado; cabe à Cooperativa dar cobertura na parte de comercialização e fornecimento de documentação fiscal, entre outras funções (GUMARÃES JUNIOR, 2011). Desta forma, o cooperado para produzir não necessita aumentar excessivamente a sua Unidade Familiar Produção, logicamente não necessitará fazer altos investimentos, o que lhe dá vantagens referentes aos

seus custos operacionais, dificilmente obtidos nos modelos habituais de cooperativas.

As cooperativas virtuais recebem o mesmo tratamento legal das cooperativas tradicionais, tais como: o número mínimo de 20 sócios para constituir uma cooperativa; registro em juntas comerciais; inscrição na receita federal e estadual; assim como, todos os demais registros cabíveis em decorrência do ramo de atividade da cooperativa. A grande vantagem deste modelo é não necessitar de uma infra-estrutura para armazenagem e beneficiamento. Basta ter agricultores organizados, uma vez que cada cooperado possuirá a sua própria unidade de produção, levando o produto já pronto para ser comercializado na cooperativa ou diretamente ao mercado consumidor.

As cooperativas virtuais podem ser consideradas, segundo Guimarães Júnior (2010), como um novo tipo de cooperativismo, representando uma nova forma de associativismo em que reúne produtores e produção de maneira organizada, permitindo a adequação dos produtos à legislação vigente e as tendências e exigências dos consumidores, principalmente os consumidores mais conscientes.

Outra grande vantagem da cooperativa virtual em relação à cooperativa tradicional é a possibilidade de comercializar diferentes produtos a um baixo custo operacional em função da produção ser realizada na unidade familiar. A diversificação da produção permite ao agricultor familiar maior estabilidade do ponto de vista ecológico e financeiro, além da oferta de gêneros alimentícios produzidos e consumidos pela própria família. Em suma, a grande vantagem deste modelo de cooperativa é estar adaptado às características da agricultura familiar, por possibilitar o uso da força de trabalho da própria família e viabilizar a UFP. Mais que gerar emprego e renda, essas cooperativas valorizam o agricultor familiar. É também um incentivo e uma oportunidade de dar condições mais favoráveis para a permanência dos familiares no

campo, assim muitos jovens podem permanecer na propriedade rural, para trabalhar com seus pais, tendo melhor qualidade de vida.

Cabe ressaltar que nos últimos anos o Governo Federal vem incentivando a agricultura familiar por meio de inúmeros Programas. Entre eles destacam os seguintes: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com o intuito de atender de forma diferenciada os mini e pequenos produtores rurais que desenvolvem suas atividades mediante emprego direto de sua força de trabalho e de sua família; e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que vem se desenvolvendo desde 2003 com o objetivo incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações juntamente com a distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar.

A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) é um dos órgãos públicos que operacionalizam o PAA, tarefa que vem desenvolvendo desde 2003. Os participantes do Programa são pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, que recebem em doação os alimentos adquiridos dos agricultores familiares, os quais devem se enquadrar na categoria de agricultor familiar, através da DAP (Declaração de Aptidão) PRONAF. O PAA recompensa o pequeno produtor com venda a preço justo, de forma a remunerar o investimento e o custeio da lavoura, incluindo a força de trabalho, e lhe permita ter recursos financeiros suficientes para a sobrevivência de sua família com dignidade (BRASIL, 2010).

No próximo item discute-se como foi o processo de criação da Cooperrica.

### **3 O surgimento da proposta e a divulgação nos municípios**

O(a) professor(a) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc) vinculados ao Paes há tempos vêm discutindo, dentro da Instituição, a necessidade de se ampliar o debate sobre problemática do campo. Isto

porque, apesar de a Unesc estar localizada numa região predominantemente rural, os temas relativos ao campo ainda são pouco debatidos pela comunidade acadêmica (tanto a pesquisa quanto a extensão). Então este grupo de professores empenhou-se em ampliar a discussão a respeito do rural dentro da Instituição. Para tal, além do Paes, foi criado o Grupo de Pesquisa Interdisciplinar em Desenvolvimento Rural, Agricultura Familiar e Educação do Campo (Gidafec), a fim de discutir e pesquisar os temas relacionados ao rural na área de abrangência da Unesc.

A ideia de desenvolver o Projeto de Extensão na Região da Associação dos Municípios da Região de Laguna (Amurel) surgiu a partir de uma reivindicação da CFR de Armazém e do trabalho de pesquisa desenvolvido há alguns anos junto a esta entidade por alguns professores e acadêmicos da Unesc. Com este trabalho, iniciaram-se os debates junto aos monitores da CFR, também porque já havia interesse dos alunos egressos da Casa em criar uma cooperativa. No entanto, a ideia não avançava devido à incompatibilidade quanto ao modelo de cooperativa imaginado pelos alunos. Ao discutir cooperativismo, o modelo conhecido era o tradicional, e a sua implementação tornava-se inviável, pelo amplo espaço de abrangência da CFR, que engloba quatro municípios distantes entre si, dificultando a operacionalização de uma cooperativa nos moldes tradicionais. Além disso, outro entrave foi a questão financeira, devido à descapitalização das famílias interessadas em criar uma cooperativa.

Nesta lógica, seria extremamente difícil implantar uma cooperativa nos moldes tradicionais; mas entre os professores do Paes havia um membro da equipe que conhecia e trabalhava com as experiências de Cooperativas Virtuais. A partir disto, foi realizada uma reunião com os monitores da CFR em 2009 para discutir a possibilidade de criar uma cooperativa seguindo o modelo da cooperativa virtual.

Cabe ressaltar, todavia, duas das premissas e a metodologia do projeto desenvolvido. A primeira premissa é a constatação de que a formação dos jovens do campo e a organização cooperativa devem caminhar juntas. O trabalho da CFR de Armazém é uma experiência inovadora no ensino-aprendizagem de jovens do campo, mas, ao longo do tempo, vem demonstrando algumas limitações. Isto porque, ao sair da CFR, o jovem encontra dificuldades para se manter na atividade, devido ao seu isolamento. As comunidades rurais em que residem são muito distantes umas das outras, as estradas são precárias, assim como o acesso à saúde e ao lazer. Por isso, somente formar pessoas e deixá-las à mercê de sua própria sorte não é suficiente. O processo de formação deve ser integrado a uma proposta mais ampla de inclusão social e de desenvolvimento regional. Assim, grande parte dos cursos de formação fracassa por acreditar que somente a qualificação seja suficiente.

Esta premissa foi inspirada no próprio modelo de formação das CFRs, que busca aliar formação integrada com o desenvolvimento do meio; isto é, um dos princípios da pedagogia da alternância das CFRs, presente desde seu surgimento na década de 1930, na França. A pedagogia da alternância trabalha com a realidade vivida pelos jovens, por entender que o processo de ensino-aprendizagem não seja neutro; ou seja, ou a educação transforma a realidade em que o jovem está inserido (família e comunidade), ou o meio o expulsa. É o que se tem assistido com o ensino tradicional que contribuem mais para o êxodo (saída) do que para a transformação do meio. Ou seja, proporcionar ambientes favoráveis ao desenvolvimento das pessoas é uma das tentativas das CFRs.

O que se tem observado junto aos jovens egressos da CFR é que a formação é adequada, mas o local em que o jovem está inserido é pouco propício ao seu desenvolvimento isoladamente. Por isso, os jovens não querem mais ficar no campo, porque

o meio rural não tem sido um lugar propício para a sua permanência, com possibilidades de uma vida digna dentro das circunstâncias postas na atualidade. Da forma como está, ficar no campo não é uma escolha consciente, mas uma fatalidade, que resta para aqueles que não puderam sair por falta de outra opção de vida.

Diante disto a ideia foi criar uma cooperativa para todos os municípios de abrangência da CFR, com núcleos descentralizados em cada cidade. Teve-se esta iniciativa porque, como a cooperativa é virtual, não há necessidade de estabelecer uma cooperativa em cada município; assim como a CFR tem abrangência regional, a cooperativa também deveria seguir o mesmo padrão. Todos os aspectos favoreciam a este pensamento, entre eles: o menor custo no processo de criação e manutenção, o desenvolvimento de uma marca regional mais forte, maior visibilidade para os produtos, diminuição da concorrência entre os cooperados entre outros.

A cooperativa vai servir de laboratório para práticas dos jovens em formação, que terão um aprendizado em tempo real, a fim de desenvolver o espírito cooperativo e solidário, desde o início de sua formação. Como destacado anteriormente, o fio condutor do processo de ensino-aprendizagem da CFR é a pedagogia da alternância, que tem como centro do desenvolvimento do processo de formação o PPVJ. O jovem recebe toda a orientação para desenvolver o seu projeto de vida dentro dos princípios do cooperativismo e da economia solidária. Ter a formação com base nestes princípios é essencial, porque não se nasce com o espírito cooperativo, é preciso desenvolver a consciência das pessoas sobre estas necessidades.

Esta é uma breve contextualização da trajetória das atividades desenvolvidas para a criação da Cooperrica.

## **4 A Cooperrica na perspectiva dos cooperados**

Este item constitui-se da análise de dados obtidos por meio da pes-

quisa de campo realizada junto aos cooperados da Cooperrica. Sendo que está dividido em três seções. A primeira seção trata dos dados pessoais dos associados. A segunda seção informações a respeito dos empreendimentos. E a terceira seção, o cooperativismo e a economia solidária na perspectivas dos/as cooperados/as.

### **4.1 Dados pessoais dos/as cooperados/as**

A Cooperrica possui 43 cooperados, deste universo foram entrevistado(a)s 10 associado(a)s, 03 homens e 07 mulheres; a idade oscilou entre 25 a 56 anos, a média da idade dos/as cooperados/as é de 43 anos. Quanto ao estado civil do(a)s cooperado(a)s oito são casado(a)s, e apenas dois solteiros/as. Em relação ao nível de escolaridade três dos/as entrevistados/as possuem o Ensino Fundamental incompleto e outros/as quatro Ensino Fundamental completo, e três Ensino Médio completo. Sobre o tamanho da família verificou-se um número reduzido de pessoas residindo nas propriedades. Em quatro propriedades residiam apenas três pessoas e em apenas duas a família era composta por seis ou mais membros.

### **4.2 Informações a respeito dos empreendimentos**

Em relação à produção, a mesma é bem diversificada, são produzidos em média 25 tipos de produtos diferentes, sendo seguintes os principais: queijo, iogurte, ovos, farinha de milho e mandioca, aipim, feijão, amendoim, pães, biscoitos, doces de frutas, derivados da cana (melado, cachaça e açúcar mascavo) licores, sal temperado, pastéis assados, pizza, bolos, tortas, verduras e legumes, artesanato em madeira e outros produtos artesanais e tapetes.

Sobre as dificuldades enfrentadas para montar o empreendimento, as relacionadas aos aspectos financeiros foram apontadas por sete dos respondentes, os demais responderam que foram as relacionadas à legislação sanitária e técnicas. Quanto a for-

ma de comercialização da produção, oito responderam que a realizam na própria residência ou nas Feiras e os demais comercializam em atacados, lojas, mercados e café colonial. A respeito dos problemas relativos à comercialização, seis dos/as entrevistados/as apontaram a legislação sanitária como a principal entrave, e os demais apontaram dificuldades financeiras e técnicas.

A propósito do número de pessoas na execução das atividades nas propriedades, em seis casos tinham apenas duas pessoas, em três casos havia três pessoas, e apenas uma unidade familiar conta somente com uma pessoa. Para realizar as tarefas, em oito unidades familiares a própria família as fazia, e nas outras duas utilizam trabalho de fora. Nestas a força de trabalho é proveniente da troca de serviços ou contratado por dia.

A respeito da criação de novas oportunidades de trabalho provenientes do empreendimento, foi constatado que em oito se abriu oportunidade para uma e até três pessoas e apenas em uma não houve aumento do número de novas oportunidades. Em consideração ao aumento da renda se houve incremento depois da criação do empreendimento, seis responderam que sim, três disseram que acrescentou pouco e para um aumentou muito. A criação da Cooperrica proporcionou aumento na comercialização da produção para sete cooperados, para três melhorou a divulgação e valorizou os produtos.

### 4.3 O cooperativismo e a economia solidária na perspectiva dos/as cooperados/as

Os temas relacionados ao cooperativismo e a economia solidária são centrais nos debates, cursos promovidos pelo Paes. Neste sentido a respeito do significado da palavra cooperativismo para os cooperados, quatro responderam “união”, dois “marca e registro dos produtos” e os outros não souberam responder. Também houve outras respostas como: união para competir com em-

presas maiores, trabalho em grupo, crescimento em união, participação, pessoas com o mesmo objetivo e crescimento. Já em relação à economia solidária seis dos/as entrevistados/as mencionaram “ajuda mútua”, dois “troca” e um não soube responder. Foram obtidas outras respostas: desenvolvimento, crescimento, valor agregado dos produtos, as pessoas sabem a origem do produto que estão comprando, união, é diferente do capitalismo.

Também, buscou-se saber quais benefícios espera alcançar ao tornar-se cooperado da Cooperrica. Dos respondentes oito mencionaram “aumento das vendas”, três incremento na renda familiar e os demais a “legalização dos produtos” e a “divulgação e valorização dos produtos e dos produtores”. Foi perguntado sobre a intenção de ampliar ou não o negócio, e se tinha como iria fazer. Das respostas obtidas três disseram “melhorando as instalações do local de produção”, dois “diversificando a produção com produtos diferenciados”, as demais respostas foram as seguintes: aumentando o número de pessoas para produzir mais, tendo bastante disposição para produzir mais, aumentar a renda; apenas uma pessoa pensa em continuar como está.

Entre os inúmeros problemas enfrentados pelo cooperativismo se refere às dificuldades para encontrar pessoas com disposição para assumir cargos de direção. Neste sentido se perguntou se os/as cooperados/as estavam preparados para assumir um cargo na diretoria. Metade dos/as entrevistados/as responderam positivamente, quatro disseram que não, por falta de conhecimento da função e um disse que não gosta da função.

Também foram questionados os motivos que os levaram a tornar associados/as da Cooperrica. As respostas foram bem variadas: dos/as respondentes quatro mencionaram “a legalização da comercialização”; três a “melhoria das vendas e da produção”; dois “novas amizades,

trocas de produtos e de conhecimento” e um “deixar de trabalhar fora de casa e trabalhar com autonomia”. Foi solicitado aos cooperados/as que citassem pelo menos três fatores que os levam a acreditar na Cooperrica. Para 23,4% ter um local de venda de produtos; 20% um grupo com interesse comum; 16,6% possibilidade de legalização da atividade produtiva; 16,6% fortalecimento das relações solidárias de produção; 10% diminuição de custos; 10% trabalhando individualmente nada consigo e 3,4% interesse econômico.

Em relação à participação nas reuniões e assembleias, do total dos entrevistados, oito responderam que participam de todos os eventos realizadas pela Cooperrica, enquanto que os demais participam esporadicamente. Buscou-se saber como os/as cooperados/as conheceram a Cooperrica, oito disseram que foi através da Epagri, um pela prefeitura e outro através dos próprios associados. Em relação às experiências anteriores em outro tipo de organização associativa, oito responderam que não tinham participado e dois são filiados a associações.

Por último foi solicitado aos cooperados/as que citassem três palavras que definissem cooperativismo em suas opiniões. Entre os/as entrevistados/as nove citaram a palavra “união”; três “trabalho em grupo”; dois mencionaram as palavras “amizade”, “oportunidade de crescimento”, “participação”, “força” e “associação”. As demais respostas foram às seguintes: responsabilidade, família, paz, melhores condições de vida e a organização em grupo

Numa síntese geral, a Cooperrica tem possibilitado aos cooperados/as se manterem na atividade rural, uma vez que gera emprego e renda para às famílias, mas é acima de tudo, um meio de promover o desenvolvimento social e econômico sustentável, por meio da ajuda mútua e da solidariedade entre os/as cooperados/as com a possibilidade de uma vida digna no campo.

## 5 Considerações Finais

Desde sua origem o cooperativismo vem sendo aplicado como alternativas aos problemas sociais, essas formas associativas deram início as práticas de Economia Solidária. Segundo os pressupostos da Economia Solidária, cooperativa não é apenas um meio de geração de trabalho e renda, mas também visa a promover o desenvolvimento social, solidário e econômico dos associados.

Conforme foi observado nesta pesquisa, a Cooperrica, na condição de cooperativa virtual, está se consolidando no mercado, ao passo que está conseguindo cumprir sua função, uma vez que possibilitou aos associados a legalização, divulgação e maior valorização dos produtos, bem como o aumento da comercialização. Com relação à renda, todos os entrevistados afirmaram que a cooperativa permitiu o incremento na renda familiar, embora que para alguns sócios este aumento tenha sido mais expressivo que para outros.

Como destacou-se no decorrer da análise dos dados, os entrevistados avaliam a compreensão dos princípios do cooperativismo, bem como os benefícios de trabalharem unidos. Neste sentido, os resultados alcançados, com o desenvolvimento das atividades nos municípios, possibilitaram maior articulação entre os membros envolvidos, a compreensão dos pressupostos da Economia Solidária e do Cooperativismo Virtual e a necessidade de trabalharem em cooperação para permanecerem no campo.

Com base no que foi destacado, pode-se concluir que a Cooperrica, se traduziu no principal meio de os cooperados se manterem na atividade rural, uma vez que agora é responsável pela geração de emprego e renda às famílias da região; e sobretudo, consegue promover o desenvolvimento social e econômico sustentável, por meio da ajuda mútua e da solidariedade entre os cooperados, possibilitando desta forma uma vida digna no campo.

## Referências

ABRAMOVAY, R. Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões. Brasília, DF: Unesco, 1997.

\_\_\_\_\_. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC: UNICAMP, 1992.

\_\_\_\_\_. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão: estudos rurais**. 2. ed. São Paulo: Hucitec; Campinas, SP: UNICAMP, 1998.

BRASIL. **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento**. Companhia Nacional de Abastecimento. 2010. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa\\_papel\\_conab.html](http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa_papel_conab.html)> Acesso em: 10 ago. 2011.

CARNEIRO, M. J. Agricultura familiar e pluriatividade: tipologias e políticas. In: COSTA, L. F. Carvalho; BRUNO, Regina; MOREIRA, Jose R. (Org.). **Mundo rural e tempo presente**. Rio de Janeiro: MORAD, 1999.

ESTEVAM, D. de O. **Casa Familiar Rural: a formação com base na pedagogia da alternância**. Florianópolis: Insular, 2003.

\_\_\_\_\_. **Os significados sociais e políticos da formação por alternância: um estudo de caso em duas experiências no estado de Santa Catarina**. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GUIMARÃES JUNIOR, J. C. S. **Área de organização rural: encontro de produtores rurais de Ponta Grossa- PR**. 2010. Disponível em <<http://www.emater.pr.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

MOLINA, M. C. **Educação do campo e pesquisa: questões para reflexão**. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2006.

MOREIRA, R. J. Ruralidades e globalizações: ensaiando uma interpretação. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 6., 2002. Porto Alegre, RS. **Anais...** Porto Alegre, 2002.

PAULILO, M. I. S. **Produtor e agroindústria: consensos e dissensos**. Florianópolis: UFSC/FCC, 1990.

SCHNEIDER, S. **Desenvolvimento rural regional e articulações extra-regionais**. In: Fórum Internacional: Território, Desenvolvimento Rural e Democracia, 2003. Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2003.

SINGER, P. **Introdução a economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

\_\_\_\_\_. **É possível levar o desenvolvimento a comunidades pobres?** Brasília: MTE/SENES, 2004. (Textos para discussão)

STROPASOLAS, V. L. **O mundo rural no horizonte dos jovens**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

TRUGILLO FERRARI, A. **Metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: McGraw-Hill, 1998.

WANDERLEY, M. N. B. Territorialidade e ruralidade no Nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: SABOURIN, E.; TEXEIRA, O. (Org.) **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília, DF: EMBRAPA, 2002. (Informação Tecnológica)

\_\_\_\_\_. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro, n. 15, p. 87-145, out. 2000.

\_\_\_\_\_. **Agricultura familiar no Brasil: um espaço em construção**. **Abra**. Campinas, SP, n. 2/3, p. 37-57, maio/dez. 1995.

# OS IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICO-FINANCEIRA DE 2007/2008 NO DESENVOLVIMENTO GAÚCHO: O CASO DO SETOR INDUSTRIAL DO MUNICÍPIO DE SANTA ROSA/RS

ARGEMIRO LUÍS BRUM<sup>1</sup>  
CÁTIA GUADAGNIN ROSSA<sup>2</sup>

## Resumo

O presente artigo faz uma análise dos impactos que a crise econômico-financeira mundial de 2007/08 provocou no desenvolvimento do interior gaúcho. Para tanto, toma-se como referência o setor industrial do município de Santa Rosa. Utiliza-se como metodologia, além da revisão bibliográfica, a prática da pesquisa de campo, via entrevistas, com os empresários locais do setor em questão, assim como junto a representantes institucionais locais. Observa-se que, apesar de o município em questão ter enfrentado relativamente bem a crise mundial, auxiliado por características da economia gaúcha e por ações anti-crise do governo federal, o setor industrial local acabou sim enfrentando dificuldades com a nova realidade mundial, particularmente junto às indústrias voltadas ao setor metal-mecânico de exportação.

**Palavras-chave:** Crise econômico-financeira; setor metal-mecânico; indústrias; desenvolvimento.

## Abstract

this article analyzes the impact that the global financial and economic crisis of 2007/08 resulted in the development of inner gaucho. Therefore, taking as reference the industrial sector in the city of Santa

Rosa. It is used as a methodology, and the literature review, the practice of field research, through interviews with local entrepreneurs in the sector in question, as well as with the local institutional representatives. It is observed that, although the municipality in question have faced the global crisis relatively well, helped by features of state economy and anti-crisis actions of the federal government, the local industrial sector but just struggling with the new world reality, particularly through the industry focused on the metal-mechanic sector export. **Keywords:** economic and financial crisis, metal-mechanic sector, industries, and development.

**JEL:** R11

## 1 introdução

A abertura comercial, iniciada no princípio da década de 1990, causa no Brasil inúmeras mudanças econômicas e sociais. Tais mudanças exigem das organizações maior preparo e especialização, pois a competição igualmente aumenta na medida em que o país se insere de forma mais

intensa no mercado globalizado. Dentre essas mudanças, a inovação tecnológica torna-se um dos principais diferenciais das organizações, de modo que, por meio dela, é possível que as empresas se mantenham competitivas no mercado globalizado, desde que ofereçam produtos de alto padrão de qualidade e custos reduzidos.

Todavia, a crise econômico-financeira mundial de 2007/2008 veio bloquear parcialmente este processo na medida em que igualmente atingiu o Brasil e seu setor produtivo. A questão é verificar se tal crise atingiu na mesma dimensão os pequenos e médios municípios brasileiros. A hipótese de base é que tais municípios não teriam sido poupados pela crise, sendo atingidos em sua geração de renda e no seu comércio externo, quando assim for o caso.

Nesse contexto, tomando-se o caso do município de Santa Rosa, no Noroeste do Rio Grande do Sul, o qual possui uma população ao redor de 70.000 habitantes e um setor industrial importante, verificar se a hipótese de base se confirma ou não e, se possível, identificar os motivos

<sup>1</sup> Doutor em Economia Internacional. Professor do DACEC/UNIJUI. E-Mail: <argelbrum@unijui.edu.br>

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento. Professora da Fundação Educacional Machado de Assis (FEMA), em Santa Rosa-RS. E-Mail: <catiarossa@fema.com.br>



de tal comportamento. A escolha pelo setor industrial, em uma região onde a agricultura é forte, se deve ao fato de que, em 2008, quando a crise mundial se concretizou, tal setor participava com 48,9% do valor adicionado do município, contra 30,9% do comércio, 10,2% dos serviços, e 10% de parte da produção e extração primárias<sup>3</sup>. Para qualificar ainda mais a análise buscou-se, no período estudado (2006-2010), identificar de que maneira se distribui este impacto no desenvolvimento municipal. Para tanto realizou-se uma pesquisa junto às principais indústrias de Santa Rosa, considerando-se a mobilidade de emprego na época da crise econômica, e a redução do emprego em decorrência da diminuição da produção a partir do avanço da crise. O critério de escolha das empresas industriais para realizar a pesquisa foi a sua participação na exportação ou importação de bens e serviços. As empresas escolhidas foram as do ramo de alimentação e máquinas e equipamentos agrícolas, pois esses dois ramos lideram a pauta de exportações do município de Santa Rosa.<sup>4</sup> O artigo está dividido em duas partes. A primeira destaca aspectos da crise econômico-financeira de 2007/08. A segunda traz uma análise da evolução dos principais indicadores socioeconômicos das indústrias de Santa Rosa, destacando o posicionamento dos empresários dos ramos estudados diante da crise mundial e seus possíveis efeitos sobre seus negócios.

## 2 Alguns aspectos da crise econômico-financeira de 2007/2008

A crise econômico-financeira que acometeu o mundo nos anos de 2007/2008, e que ainda se faz presente na economia internacional, originou-se nos Estados Unidos da América – EUA. Segundo Portugal, Neto e Barbosa (2009, p. 25) o composto da crise que contaminou o sistema financeiro dos EUA e também de diversos países ditos desenvolvidos foi:

1. política monetária excessivamente expansionista por parte do FED, que manteve a taxa de juros básica muito baixa por muito tempo;
2. taxas de câmbio fixas nos países asiáticos;
3. inovações financeiras num cenário de *boom* do mercado imobiliário, com fraca e equivocada supervisão e regulação bancária.

Quanto à política monetária expansionista exercida pelo Federal Reserve (FED), relatam os autores que **a prática de manter as taxas de juros muito baixas por longo tempo foi o fator que desencadeou o aumento da bolha especulativa do mercado imobiliário norte-americano, o que estimulou o consumo e ocasionou a elevação do déficit em conta corrente norte-americana.**

Por sua vez, as taxas de câmbio “fixas” nos países asiáticos, principalmente na China, foi determinante para o aumento substancial das exportações da China para os EUA e favoreceu, igualmente, a elevação do déficit norte-americano. Tal fato se deu porque os EUA, forçados a cobrir o déficit em conta corrente existente, acabou por vender títulos do Tesouro aos países superavitários comercialmente, dentre eles a China, país este que se tornou o principal detentor de títulos públicos norte-americanos.

Já o terceiro componente da crise, segundo os autores citados, ocorreu devido à falta de regulação do mercado e fraca supervisão. A ocorrência de mudanças no setor financeiro contribuiu para o surgimento da crise, dentre as quais é possível destacar o avanço de instituições não bancárias que não eram reguladas pelo Banco Central; a separação dos bancos comerciais e de investimento e o incen-

tivo a financiamento de residências para classes menos abastadas, com facilidades para adquirentes com crédito ruim, denominados clientes *subprime*.

Os financiamentos aos clientes *subprime* eram realizados a taxas fixas por dois anos que, ao término deste período, eram corrigidas. Para que os investidores auferissem ganhos, as instituições financeiras realizavam a securitização destes financiamentos imobiliários, os quais eram lastreados em hipotecas e rendiam altos juros. Em vista disso, a securitização permitiu que o risco fosse transferido, dos bancos que financiavam os imóveis, aos bancos comerciais e de investimento.

Em junho de 2004, o FED iniciou o processo de alta dos juros, que terminou dois anos depois. Este período coincidiu com o início da correção dos financiamentos imobiliários. Começa, então, a inadimplência, pois as parcelas dos financiamentos imobiliários estavam bem acima do orçamento familiar, o que resultou em execuções e levou os preços das residências a caírem. Os títulos lastreados em hipotecas que estavam espalhados nas instituições americanas, europeias e de outros países “viraram pó” e os balanços dos bancos estavam contaminados com estes “ativos podres”.

Em Cleveland, por exemplo, com a efetivação do processo de alta dos juros, depois de cerca de 10 mil execuções de hipotecas nos anos de 2007 e 2008, restou, aproximadamente, um décimo das casas da cidade desocupadas. Desde 1960, Cleveland, que no passado foi um centro industrial e cultural destacado, perdeu metade de sua população e tornou-se uma das cidades mais perigosas do país (GALL, 2010). Com a crise, bancos e outros credores passaram a ser proprietários de aproximadamente um

<sup>3</sup> Ver pesquisa realizada junto a Prefeitura Municipal de Santa Rosa.

<sup>4</sup> Ver balança comercial brasileira disponível no site do Ministério do Desenvolvimento.

milhão de imóveis desocupados por inadimplência de seus moradores nos Estados Unidos.

A análise da crise financeira de 2007/2008 também foi abordada de forma diversa por Hingel (2009). Procurando explicar o processo da crise financeira, o autor criou uma linha de montagem do *subprime*, mostrando-a da seguinte forma:

(1) agentes financeiros dos mais diversos obtinham recursos de investidores e (2) na outra ponta, ofereciam crédito imobiliário, gerando contratos. Posteriormente, esses contratos (3) eram securitizados e (4) vendidos no mercado para investidores do mundo todo. Ao vender essas securities, os recursos recompunham (5) o caixa do sistema originador que passava a gerar novos contratos, realimentando a oferta de crédito. Os tomadores desses empréstimos utilizavam esses recursos para aquisição de imóveis ou ampliavam seu endividamento, usando o imóvel já existente, direcionando os recursos para outras finalidades, geralmente ligadas ao consumo, pressionando o mercado imobiliário e o consumo geral, e mantendo a demanda agregada em níveis elevados (HINGEL, 2009, p.65).

**É pertinente destacar que o *boom* financeiro dos últimos anos nasceu do afrouxamento crescente do marco institucional restrito e cauteloso das primeiras décadas pós-Segunda Guerra Mundial (GALL, 2010).**

De acordo com Portugal, Neto e Barbosa (2009), essa crise financeira pode ser dividida em duas fases: a primeira, do período de agosto de 2007 a agosto de 2008, quando se detectam as dificuldades de liquidez das instituições financeiras. E a segunda, a partir do momento da falência do Lehman Brothers em setembro de 2008.

Os mesmos autores esclarecem ainda que

A crise bancária generalizada - ou sistêmica - acaba por se transformar em uma crise de grandes proporções de economia real. Sem crédito,

a produção e o consumo são afetados, o que gera desemprego e queda na renda (PORTUGAL; NETO; BARBOSA, 2009, p. 45).

Nesse contexto, Wolf (2009, p. 2) ressalta que “[...] a integração financeira oferece vantagens potenciais para os mercados financeiros liberais. Mas a exploração dessas vantagens e, ao mesmo tempo, a minimização dos riscos impõem enorme desafio”. O autor indica ainda que “crises que envolvem fornecedores externos de capital são muito mais custosas e de manejo bem mais difícil”.

Já na visão de Gall (2010, p.17), “[...] a proliferação de ativos financeiros foi alimentada por dinheiro emprestado em um *boom* de crédito erguido sobre uma plataforma de prosperidade e estabilidade global”.

Sob essa ótica, a crise financeira de 2007/08 gerou enormes perdas para a economia americana, e “[...] as famílias americanas perderam US\$ 11 trilhões em 2008, o equivalente a 80% do PIB, o que refletiu na queda dos preços das ações e dos imóveis” (GALL, 2010, p. 5).

Gall (2010, p.11) explica que “[...] entre 1993 e 2006, a **dívida das famílias** subiu de 89% para 139% da receita pessoal disponível. As pessoas tomavam segundas hipotecas sobre suas casas e também contraíam empréstimos, dando o valor de suas casas como garantia, acreditando que a valorização dos imóveis residenciais continuaria por tempo indeterminado”. Além do aumento da dívida das famílias americanas, houve aumento substancial da dívida total com hipotecas nos Estados Unidos, entre 1990 e 2007, que passou de US\$ 2,5 trilhões para US\$ 10,5 trilhões; o consumo pessoal aumentou em 44% entre 2000 e 2007. (Gall, 2010, p.14).

Além das famílias norte-americanas, os governos também tiveram elevados custos em razão da crise e “[...] o valor total das obrigações financeiras assumidas por governos para fazer frente à crise aproxima-se

de um terço do PIB mundial de US\$ 62 trilhões em 2008” (GALL, 2010, p. 6).

Como consequência da explosão da crise financeira, é possível perceber, conforme o McKinsey Global Institute, que os fluxos internacionais de capital sofreram um recuo de mais de 80% em 2008 (GALL, 2010, p. 153). Nessa linha de pensamento, Gall (2010, p. 153) relata uma queda sem precedentes, US\$ 18 trilhões, no valor dos ativos financeiros no mundo e que, até junho de 2009, as quedas nas ações nas bolsas do mundo e nos valores imobiliários provocaram uma perda global de riqueza de US\$ 29 trilhões, o que equivale a quase metade do PIB mundial.

No Brasil, a crise também impactou primeiro o sistema financeiro, mas com os bancos locais pouco investidos em títulos emitidos por bancos americanos (que passaram a constituir créditos podres), e como o passivo externo dos bancos brasileiros (empréstimos contraídos junto a bancos internacionais) era relativamente baixo – em torno de US\$ 50 bilhões -, a crise que aqui ingressou pelo passivo dos bancos – dificuldades em manter o nível de recursos captados no exterior – ficou restrita a problemas de bancos de menor porte. (MUNHOZ, 2009, p. 78).

Como premissa lógica, torna-se possível verificar que a diminuição do crédito afetou o consumo e, em consequência, provocou uma contração no mercado internacional. No caso do Brasil, a redução das exportações explica metade da queda na atividade da indústria brasileira nos seis meses seguintes à data de agravamento da crise, ou seja, entre outubro de 2008 e março de 2009 (FILHO E PUGA, 2009, p. 78).

Segundo Pochmann (2009, p. 63)

No caso brasileiro, destacam-se três principais vetores de transmissão da crise externa. O primeiro refere-se à drástica contenção do crédito internacional que atingiu fortemente

“ Para tanto, realizou-se uma pesquisa com as principais indústrias geradoras de riqueza para o município de Santa Rosa, dentre elas duas do ramo de alimentação (empresas A e B) e 10 do ramo metal-mecânico.

”

o setor produtivo doméstico, especialmente as empresas produtoras de mercadorias de maior valor unitário e dependentes de financiamentos (bens de consumo durável e de capitais). O segundo vetor diz respeito ao encolhimento do comércio externo que impacta diretamente parcela do setor produtivo comprometido com o atendimento da demanda oriunda de exportações. O terceiro vetor de transmissão da crise internacional deriva das decisões das matrizes das grandes corporações transnacionais, responsáveis pelo reposicionamento mais contido das filiais em operação no Brasil.

Enfim, no que se refere à economia gaúcha, conforme Porsse et al (2009, p. 103)

[...] como as exportações possuem uma importância maior na economia gaúcha em comparação com a situação nacional, a redução do ritmo de crescimento da economia mundial associado à crise atual pode gerar, a princípio, um impacto relativamente mais forte na economia gaúcha do que no restante do país. Contudo, a força desse impacto também depende da composição da pauta de exportação por tipo de produto. Além disso, a composição do destino das exportações para diferentes mercados

também é um fator fundamental, uma vez que o impacto da crise deve ser diferenciado nas variadas regiões do mundo.

Porsse relata que a pauta de exportação do Rio Grande do Sul é bastante concentrada em bens primários e intermediários e em bens de consumo não duráveis, principalmente agroalimentares. Segundo o autor esses produtos geralmente possuem menor sensibilidade à variações no nível de renda em comparação com bens de consumo duráveis e de capital. Sendo assim o Rio Grande do Sul sinaliza para uma vulnerabilidade relativamente menor a choques de renda na economia internacional. É o que se depreenderá da análise dos indicadores socioeconômicos relativos às indústrias de Santa Rosa/RS, objeto de estudo deste trabalho.

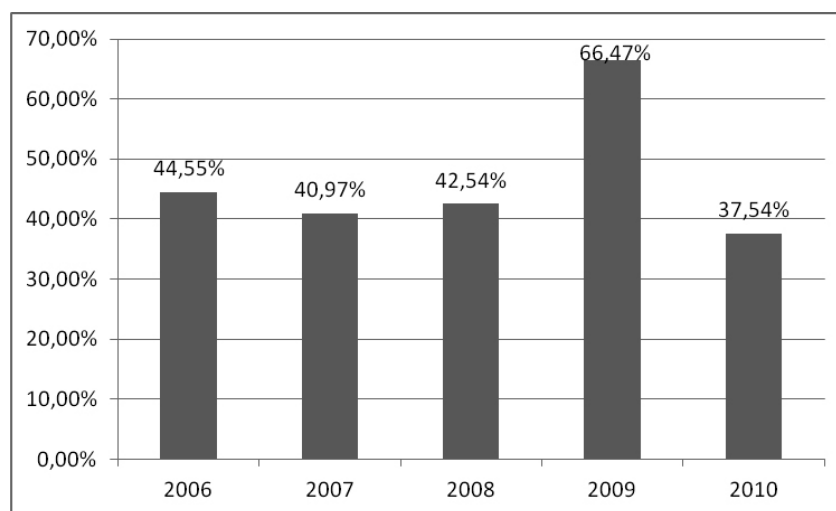
### 3 Alguns indicadores socioeconômicos das indústrias de Santa Rosa/RS

Para desenvolver o estudo partiu-se da apuração do valor adicionado das empresas industriais locais,

no período de 2006 a 2010, a fim de se poder traçar um comparativo entre os períodos pré e pós-crise mundial; estabelecer se houve impactos da crise mundial na geração do valor adicionado do setor industrial santarosense; e como isso teria atingido o desenvolvimento do município. Para tanto, realizou-se uma pesquisa com as principais indústrias geradoras de riqueza para o município de Santa Rosa, dentre elas duas do ramo de alimentação (empresas A e B) e 10 do ramo metal-mecânico. Das 10 empresas selecionadas do ramo metal-mecânico oito responderam à pesquisa (empresas C a J).

De acordo com a figura 1, evidencia-se que as dez empresas juntas geraram, em 2006, 44,5% do Valor Adicionado do ICMS. Após a eclosão da crise, tal participação salta para 66,5%, porém, no ano seguinte recua fortemente para apenas 37,5%. Ou seja, o impacto da crise na geração do valor adicionado chegou mais tardiamente, tendo se evidenciado exatamente no ano em que o governo brasileiro reagiu com mais intensidade à crise, o que não deixa de ser contraditório.

**Figura 1: Participação das empresas entrevistadas na composição do Valor Adicionado do ICMS**



Fonte: os autores.

A Tabela 1, todavia, esclarece que o recuo na participação do grupo de empresas no total geral em 2010 se deve particularmente a duas empresas (A e B). Em 2009, as mesmas representavam 84,3% do total acumulado das 10 empresas. Já em 2010 tal participação recuou para 69%, sendo que foram estas duas que acusaram um recuo significativo em seu valor adicionado enquanto as demais (exceção feita a empresa H) registraram avanço no referido valor.

**Tabela 1: Valor Adicionado ICMS de empresas industriais selecionadas do Município de Santa Rosa/RS – 2006/2010**

|           | 2006                      | 2007                      | 2008                      | 2009                      | 2010                      |
|-----------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| EMPRESA A | R\$ 84.724.299,40         | R\$ 52.364.269,89         | R\$ 67.996.558,90         | R\$ 155.755.194,28        | R\$ 63.752.278,95         |
| EMPRESA B | R\$ 14.956.392,64         | R\$ 40.667.959,84         | R\$ 43.600.734,18         | R\$ 49.679.246,32         | R\$ 35.427.326,20         |
| EMPRESA C | R\$ 2.412.650,91          | R\$ 2.099.268,00          | R\$ 4.937.561,79          | R\$ 5.023.692,44          | R\$ 5.676.639,27          |
| EMPRESA D | R\$ 3.782.413,99          | R\$ 5.372.118,59          | R\$ 8.913.363,47          | R\$ 9.558.118,48          | R\$ 12.592.971,35         |
| EMPRESA E | R\$ 2.469.981,28          | R\$ 3.818.292,04          | R\$ 7.480.035,65          | R\$ 5.328.615,61          | R\$ 7.169.742,46          |
| EMPRESA F | R\$ 1.911.855,68          | R\$ 3.301.614,58          | R\$ 7.927.899,92          | R\$ 4.473.509,57          | R\$ 7.915.761,58          |
| EMPRESA G | R\$ 2.083.831,76          | R\$ 1.048.955,49          | R\$ 2.620.128,43          | R\$ 2.158.429,78          | R\$ 2.784.865,45          |
| EMPRESA H | R\$ 584.375,86            | R\$ 301.489,41            | R\$ 463.308,41            | R\$ 512.369,64            | R\$ 482.134,92            |
| EMPRESA I | R\$ 3.148.766,37          | R\$ 4.668.126,80          | R\$ 7.171.988,77          | R\$ 5.707.024,06          | R\$ 7.072.698,27          |
| EMPRESA J | R\$ 1.849.171,55          | R\$ 3.685.740,74          | R\$ 7.411.390,25          | R\$ 5.408.794,25          | R\$ 7.877.054,20          |
|           | <b>R\$ 114.774.973,07</b> | <b>R\$ 112.659.708,58</b> | <b>R\$ 158.522.969,77</b> | <b>R\$ 243.604.994,43</b> | <b>R\$ 143.678.774,38</b> |

Fonte: os autores com base em dados da Prefeitura de Santa Rosa.

A redução da empresa A em 2010 foi consequência do mercado exportador, pois o principal país de exportação deixou de comprar produtos oriundos do Brasil. Já na empresa B a redução foi decorrente do aumento do estoque no final de 2010 e a alterações na política fiscal do governo estadual que não favorecia a venda do produto.

Por sua vez, conforme a tabela 2, todas as empresas possuem investimento tecnológico em crescimento constante no período estudado, sendo que o volume de recursos a ele destinado, no acumulado das mesmas, avançou 254% entre 2006 e 2010. Ou seja, a crise não inibiu as empresas quanto a investirem em tecnologia.

**Tabela 2: Investimento tecnológico de empresas industriais selecionadas do Município de Santa Rosa/RS – 2006/2010**

|           | 2006                     | 2007                     | 2008                     | 2009                     | 2010                     |
|-----------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| EMPRESA A | R\$ 22.200.000,00        | R\$ 36.100.000,00        | R\$ 49.000.000,00        | R\$ 64.300.000,00        | R\$ 85.400.000,00        |
| EMPRESA B | R\$ 1.003.420,56         | R\$ 834.678,90           | R\$ 1.089.340,90         | R\$ 1.500.000,00         | R\$ 2.500.000,00         |
| EMPRESA C | R\$ 310.000,00           | R\$ 1.480.000,00         | R\$ 1.250.000,00         | R\$ 745.000,00           | R\$ 2.680.000,00         |
| EMPRESA D | R\$ 1.500.000,00         | R\$ 1.200.000,00         | R\$ 4.500.000,00         | R\$ 800.000,00           | R\$ 1.000.000,00         |
| EMPRESA E | R\$ 36.100,00            | R\$ 22.000,00            | R\$ 1.609.375,00         | R\$ 44.115,00            | R\$ 1.038.500,00         |
| EMPRESA F | R\$ 30.708,00            | R\$ 82.400,00            | R\$ 552.293,00           | R\$ 76.642,00            | R\$ 197.957,00           |
| EMPRESA G | R\$ 0,00                 | R\$ 50.000,00            | R\$ 500.000,00           | R\$ 30.000,00            | R\$ 250.000,00           |
| EMPRESA H | R\$ 9.503,49             | R\$ 88.588,41            | R\$ 191.443,94           | R\$ 10.090,40            | R\$ 336.356,61           |
| EMPRESA I | R\$ 1.500.000,00         | R\$ 1.500.000,00         | R\$ 2.500.000,00         | R\$ 1.500.000,00         | R\$ 3.500.000,00         |
| EMPRESA J | R\$ 850.000,00           | R\$ 1.300.000,00         | R\$ 3.800.000,00         | R\$ 500.000,00           | R\$ 280.000,00           |
|           | <b>R\$ 27.441.738,05</b> | <b>R\$ 42.659.674,31</b> | <b>R\$ 64.994.460,84</b> | <b>R\$ 69.507.856,40</b> | <b>R\$ 97.184.823,61</b> |

Fonte: os autores, com base na pesquisa.

A empresa B registrou grande expansão e durante o período houve aquisição de várias filiais (unidades de recebimentos de grãos), fábrica de Biodiesel, Engenho de Arroz entre outros negócios.

Já a empresa H procurou não fazer altos investimentos tecnológicos. O raciocínio de sua direção é de que, em havendo uma redução na produção e, conseqüentemente, na sua rentabilidade, a empresa não tem muitas dificuldades para enfrentar o problema, caso da atual crise econômica mundial.

Quanto à empresa I, somente em 2009 houve uma pequena retração nos investimentos. Segundo seu diretor, essa retração foi motivada por prudência diante das proporções que a crise adquiria na época. Com o posterior apoio do governo à economia, mesmo que setorial, a empresa voltou a investir.

Por sua vez, a empresa J, voltada ao setor primário, diante do crescimento do mercado agrícola em 2007 e 2008, obrigou-se a fazer altos investimentos para atender à demanda do mercado. Com a crise mundial, no final de 2008, as vendas caíram 60%, o que dificultou o pagamento em dia dos financiamentos como também de outros compromissos, como impostos e energia elétrica. Isto acarretou uma alta despesa financeira, obrigando a empresa a rever sua estratégia. Segundo o mesmo diretor, o impacto da crise na empresa foi amortizado somente no ano de 2011.

Enfim, as empresas A e B, pelas suas dimensões, consideram os investimentos tecnológicos importantes demais, mesmo em períodos de incertezas, pois quem se prepara durante as crises, após as mesmas, consegue, geralmente, aumento de produtividade e crescimento maiores que as demais empresas. Foi o caso das mesmas!

Com relação ao número de funcionários, tabela 3, percebe-se que as empresas A e B não tiveram redução no seu número de empregados, pois mantiveram sua produção. As de-

mais empresas registraram redução no número de empregos no ano de 2009, sendo que o diretor da empresa H relatou que não houve grandes oscilações devido à manutenção de sua produção. Já no ano de 2010 as empresas que reduziram o número de funcionários voltaram a contratar.

**Tabela 3: Número de funcionários no final do período de empresas industriais selecionadas do município de Santa Rosa/RS – 2006/2010**

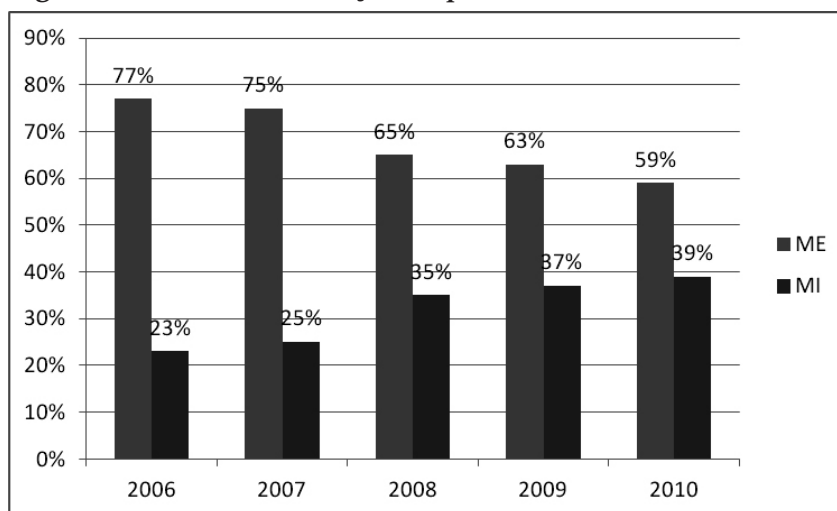
|           | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|
| EMPRESA A | 1.111 | 1.344 | 1.379 | 1.479 | 1.581 |
| EMPRESA B | 438   | 588   | 596   | 661   | 868   |
| EMPRESA C | 35    | 65    | 92    | 89    | 115   |
| EMPRESA D | 109   | 142   | 188   | 170   | 188   |
| EMPRESA E | 50    | 47    | 73    | 66    | 73    |
| EMPRESA F | 61    | 73    | 93    | 63    | 75    |
| EMPRESA G | 45    | 51    | 85    | 50    | 64    |
| EMPRESA H | 19    | 23    | 24    | 23    | 25    |
| EMPRESA I | 69    | 90    | 136   | 134   | 167   |
| EMPRESA J | 108   | 156   | 178   | 177   | 205   |
|           | 1.976 | 2.489 | 2.844 | 2.912 | 3.361 |

Fonte: os autores, com base em pesquisa de campo.

No que diz respeito ao mercado de atuação, somente as empresa A e B atuam no mercado interno e externo. As demais somente no mercado interno, porém, fornecem peças e equipamentos para empresas maiores, as quais dependem em muito do mercado externo.

De acordo com a figura 2, percebe-se que a empresa A atua mais no mercado externo que no interno mas, a partir de 2008, essa participação reduziu, em virtude do fechamento de um de seus principais mercados exportadores, devido muito mais a impasses relacionados à políticas comerciais entre países do que pela crise propriamente dita. Isso levou a empresa a incrementar sua participação no mercado interno.

**Figura 2: Mercado de atuação empresa A**



Fonte: os autores.

“ Além disso, principalmente junto às empresas do setor metal-mecânico, ajudou igualmente o tipo de produto por elas produzido. Constatou-se que as empresas, cujo impacto foi menor na crise, foram as que possuíam produtos diferenciados. ”

A empresa B atua nos dois mercados, mas 70% de sua produção é comercializada no mercado interno, fato que a protegeu melhor da crise mundial.

Das demais empresas pesquisadas, embora com atuação exclusiva no mercado interno, vale destacar que a empresa I teve algumas experiências com o mercado externo, mas optou por ficar somente com o mercado interno por considerar o mercado externo arriscado e complexo.

Analisando o resultado das empresas pesquisadas e o impacto no desenvolvimento da indústria de Santa Rosa, evidencia-se que a crise econômico-financeira de 2007/2008 não afetou de forma brusca o desenvolvimento das indústrias e, por extensão, o próprio município. Isso corrobora as observações de Porsse (2009).

Segundo o presidente da agência de Desenvolvimento de Santa Rosa, o município, e grande parte do interior gaúcho, é muito mais afetado quando há questões climáticas em jogo, do que diante de crises econômicas internacionais. Todavia, para municípios que apresentam grande dependência do mercado exportador, a crise de 2007/2008 foi muito

séria e prejudicou o desenvolvimento dos mesmos.

Assim, nesse caso, o fato de estarem direcionadas particularmente para o mercado interno auxiliou as empresas de municípios como Santa Rosa a melhor enfrentar os efeitos da crise de 2007/08. Além disso, principalmente junto às empresas do setor metal-mecânico, ajudou igualmente o tipo de produto por elas produzido. Constatou-se que as empresas, cujo impacto foi menor na crise, foram as que possuíam produtos diferenciados. Já as empresas que concentravam sua produção basicamente em um único produto, tiveram maior redução de produção e, conseqüentemente, tiveram afetado seu desenvolvimento.

Dentre as empresas pesquisadas, a empresa C passou a diminuir a produção de peças e partes de colheitadeiras e aumentar sua presença em outros produtos como, por exemplo, peças e partes de tratores. Em 2006, produzia 80% de peças e partes de colheitadeiras tendo, em 2008, reduzido tal produção para 60%. Isso foi possível pelo fato de a empresa possuir um mercado mais diversificado. Assim como a empresa C, a empresa D diminuiu sua produção de peças de colheitadeiras, que era de 70% em 2006, para 50% em 2008. A produção da empresa E que, em 2007, produzia 81% peças e partes de colheitadeiras e, em 2010, a reduziu para 58%. A empresa F produzia, em 2006, 89% peças e partes de colheitadeiras e a reduziu para 77% em 2010. Isso tudo porque, em sendo ligadas à empresas produtoras de colheitadeiras na região, as quais em grande parte são dependentes do mercado externo, acabaram por serem atingidas indiretamente pela crise mundial. Assim, a possibilidade de diversificação de sua produção, no caso para peças de tratores, acabou sendo um elemento importante para melhor enfrentar as mudanças oriundas da crise no cenário regional.

Dentre as empresas do ramo metal-mecânico que foram entre-

vistadas, a única empresa que não reduziu sua produção de peças e partes de colheitadeira foi a empresa G. Em 2006 produzia 70% e chegou em 2009 produzindo 79%, pois não tinha condições de diversificar sua produção.

Todavia, a grande seca de 2005 na região de Santa Rosa e sul do Brasil, a qual atingiu em cheio o setor de máquinas agrícolas, já havia levado muitas empresas pesquisadas a partirem para a diversificação de suas atividades. Assim, desde 2006 a empresa H optou por diversificar a produção e não permanecer dependente do ramo de colheitadeiras e tratores alegando ser tal mercado muito instável.

A empresa I, por sua vez, já em 2008 produzia 30% de peças e partes de colheitadeiras, 30% de peças e partes de tratores e 40% de outros produtos. Assim, com o recrudescimento da crise mundial, em 2009 reduziu sua produção de peças e partes de colheitadeiras para 20% e aumentou para 50% a produção de outros produtos.

Já a empresa J concentra sua produção em outros produtos. Em 2008, do total produzido, 80,9% era de outros produtos, 11% de peças e partes de colheitadeiras e 8,1% de peças e partes de tratores. Porém, em 2010 houve uma redução na produção de outros produtos e aumentou a produção de peças e partes para trator. Essa alteração na linha de produção ocorre devido aos incentivos por parte do governo federal, com programas de investimento, como por exemplo, o Programa Mais Alimentos, que beneficiou a atividade rural, e as indústrias conseguiram manter sua produção e seus funcionários. Esse programa beneficiou, especialmente, indústrias que produziam peças e partes para tratores.

Assim sendo, evidencia-se a importância, para o desenvolvimento local, das empresas não dependerem de um único mercado. Como se pôde constatar na pesquisa junto às empresas, a que produzia basicamente

um único produto viu-se forçada a demitir um número maior de funcionários.

Entretanto, há outros elementos que explicam o melhor enfrentamento da crise. A empresa G, por exemplo, relatou que seu faturamento aumentou entre 2006 e 2010, com o mesmo crescendo 85% em pleno período de crise mundial. Isso se deu graças a maiores investimentos em tecnologia, o que possibilitou produzir mais com menos mão de obra e, conseqüentemente, com melhor rentabilidade. Todavia, isso ainda não foi percebido nos resultados líquidos da empresa, pois o endividamento, iniciado em 2006, pós a grande seca do ano anterior, ainda se reflete nos custos de produção. Porém, se a empresa não se modernizasse certamente teria falido com o advento da crise econômico-financeira mundial que vem na sequência.

Segundo o diretor da empresa G, pela análise do mercado em que a empresa atua (mercado agrícola), pode-se dizer que o volume de produção anual teve, em 2006, o seu pior momento, pois além do menor volume a produção mensal oscilou muito. Já em 2008, o que era para ser o melhor momento, deixou de ser, principalmente, pela falta de matéria-prima no mercado, provocada pelo aquecimento ocorrido em todos os setores da economia nacional, levando as indústrias de manufaturas a pagarem ágio para obterem a matéria prima necessária para atenderem os pedidos programados junto aos seus clientes finais. Isso elevou drasticamente os custos e, conseqüentemente, reduziu a rentabilidade. A crise mundial que se aprofundou no final de 2008 acabou obrigando a ajustes nos volumes produzidos para 2009, fato que até aumentou o endividamento da empresa.

Nesse contexto é que, em 2009, se fez ajustes para uma nova realidade de produção. Somaram-se a isso as renegociações de dívidas e a queda momentânea de preços das matérias-primas, fato que manteve

**“ Questionado sobre a situação econômica das Indústrias de Santa Rosa no início de 2012, o entrevistado relatou que a mesma era excelente, assumindo nítida posição de que a crise praticamente não afetou o setor industrial santa-rosense, pelo menos até o final de 2011, ”**

a empresa mesmo com prejuízo. Em 2010, embora a manutenção de um quadro geral difícil, os programas de apoio do governo e a recuperação das safras agrícolas regionais permitiu um aumento de produção e de faturamento, fato que dá início a um processo de retorno às estratégias montadas anteriormente.

Enfim, tomando-se os testemunhos dos diretores das empresas A e B, embora menos atingidas pela crise mundial, igualmente as mesmas enfrentaram certas dificuldades. Dentre elas, foram citadas: o aumento no custo dos insumos, já que as commodities agrícolas subiram muito de preço; a manutenção dos investimentos tecnológicos, num momento de maiores custos, impactou no setor financeiro das empresas em decorrência da diminuição do crédito e aumento dos juros; a incerteza quanto ao fato de não se conseguir detectar como o mercado reagiria à crise; e a incerteza quanto a correção das decisões tomadas pela empresa para enfrentar a crise.

Apesar desta realidade prática, o sentimento institucional no município era de otimismo, como se pode inferir das entrevistas realizadas com seus dirigentes.

### **3.1 Otimismo empresarial apesar da crise**

Uma das entrevistas realizadas, em busca de um aprofundamento sobre a realidade regional diante da crise mundial, foi realizada com o Presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento (COMUDE).<sup>5</sup>

Questionado sobre a situação econômica das Indústrias de Santa Rosa no início de 2012, o entrevistado relatou que a mesma era excelente, assumindo nítida posição de que a crise praticamente não afetou o setor industrial santa-rosense, pelo menos até o final de 2011. Segundo ele, os números previstos no Orçamento Anual do Município para o então Exercício de 2012, apontavam para o valor de R\$ 177.012.486,00, o que demonstrava um crescimento na arrecadação do município. Fato que, em relação à região Noroeste ou da Grande Santa Rosa, coloca a economia do município de Santa Rosa como destaque regional. Ele ainda destacou que isso ocorria porque alguns dos fatores que faziam o PIB brasileiro crescer (embora em 2011 o mesmo tivesse registrado um crescimento de apenas 2,7%, contra 7,5% em 2010) são a agricultura (agronegócio) e a construção civil, dois setores fortes no município de Santa Rosa e região.

De fato, a entrevista com as principais indústrias de Santa Rosa mostrou que o município não foi tão afetado com a crise mundial. Individualmente, algumas das indústrias tiveram redução no seu valor adicionado e redução do número de empregos, mas outros setores da economia de Santa Rosa ajudaram a manter o crescimento do município no período de 2006 a 2010. De acordo

<sup>5</sup> Entrevista realizada com o senhor José Fernando Borella, no dia 13/01/2012.

com o secretário da Fazenda do Município de Santa Rosa, isso se deveu aos programas de incentivo que o governo Federal lançou no período 2008/2009, especialmente no ramo da construção civil. O maior impacto teria sido observado no ramo metal-mecânico, porém, o mesmo foi, em grande parte, absorvido pelo ramo da alimentação, nesta pesquisa representado pelas indústrias A e B, em particular no que diz respeito à geração de empregos.

O presidente do COMUDE destacou que as indústrias do município de Santa Rosa, em especial as dos setores de grãos e carnes, posicionam as empresas de Santa Rosa entre as mais competitivas no mercado nacional e internacional destes segmentos. Ressaltou que os incentivos do governo na esfera federal por meio das políticas públicas voltadas à exportação, aliados aos incentivos do Estado e do município sede das empresas, são fatores que proporcionam essa competitividade nos mercados.

Quando questionado sobre as indústrias do polo metal-mecânico, destacou que, anteriormente, era um dos segmentos que mais sofria com as crises econômicas. Hoje, pelo fato do setor apostar em novas tecnologias e inovações para manter a competitividade no mercado nacional e internacional, o mesmo enfrenta melhor as crises econômicas. Para ele, a diversificação de seus produtos e a descoberta de novos mercados por meio da globalização contribui para esta estabilidade das empresas. Ainda segundo ele, pelo fenômeno da globalização, as distâncias entre os mercados encurtaram e a mão-de-obra qualificada passou a ser um dos fatores essenciais para esse novo rumo da indústria moderna. Dessa maneira, com o crescimento dos setores produtivos, através das indústrias, também ganha o comércio e a prestação de serviços no município.

Mas essa realidade ainda não é compartilhada por todas as empresas do setor metal-mecânico. Viu-se que, dentre as empresas pesquisadas, há

**“ Conforme a pesquisa, o impacto da crise mundial só não foi maior devido aos incentivos que o governo federal lançou em 2008/2009. Foi o caso do Programa Mais Alimentos, que beneficiou as empresas produtoras de peças e partes para tratores. ”**

algumas que não têm sua produção diversificada e até mesmo as que a têm, apresentam dependência do setor agrícola. Conforme a pesquisa, o impacto da crise mundial só não foi maior devido aos incentivos que o governo federal lançou em 2008/2009. Foi o caso do Programa Mais Alimentos, que beneficiou as empresas produtoras de peças e partes para tratores. Todavia, as empresas que produziam peças e partes para colheitadeiras, sem grande capacidade de diversificação, acabaram por sofrer um impacto maior na redução de sua produção e no endividamento financeiro. Muitas delas carecem de investimentos na modernização tecnológica de seu processo produtivo.

Quando questionado sobre a projeção do crescimento do município e das indústrias locais, o presidente do Comude assegurou que o município de Santa Rosa cresce graças as suas grandes indústrias, uma vez que são as que mais empregam pessoas e adquirem novas tecnologias e inovações, acreditando que ainda há muito para crescer. Diante da pergunta “até quando isso pode durar?”, o referido presidente deixou claro que “até quando o governo incentivar o setor; enquanto se mantiver a estabilidade econômica do país; enquanto houver apoio às exportações e injeção de dinheiro público no mercado”. Ou seja, ficou evidente que o enfrentamento da crise mundial, pela indústria santa-rosense, em particular, está muito condicionado aos programas estatais pontuais de enfrentamento desta crise. Não é por nada que, para a economia global do município, assim como do país, a construção civil, através do programa federal “Minha Casa Minha Vida” se tornou um dos centros geradores de emprego e renda.

Em termos potenciais, o município ainda conta com futuros projetos em torno da construção de barragens para a geração de energia elétrica na região, assim como a construção da Ponte Internacional, em Porto Mauá, ligando o Brasil à Argentina. Mas enquanto tais projetos não se tornam realidade o município depende de um conjunto de fatores para manter seu crescimento econômico. Um desses fatores é a necessidade de investimentos em infraestrutura que possibilitem a manutenção das

<sup>6</sup> O primeiro resultado prático da pressão exercida por lideranças políticas e empresariais de Santa Rosa e da região, que desde o ano passado buscam alternativas para amenizar a crise que afeta nossa indústria metal mecânica, ocorreu esta semana. O Governo Federal anunciou a criação do Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que beneficiará as pequenas e médias empresas, especialmente para aquisição de máquinas, equipamentos, tratores e caminhões. A expectativa é que o valor do fundo chegue a R\$ 4 milhões. O Fundo vai auxiliar empresas que não têm crédito. O anúncio foi comemorado pelo prefeito Orlando Desconsi, que integrou a comitiva de santa-rosenses na audiência com o ministro da Economia, Guido Mantega, na quinta-feira da semana passada. Daqui também viajaram os empresários Paulo Kurylo, presidente do SIMMMESR, e José Garcia Munhoz. Ver Jornal Noroeste, Santa Rosa/RS, 13 jun. 2009).



empresas nele instaladas e atrair novas empresas. Os incentivos por parte do governo federal são de fundamental importância, porém, não são suficientes diante dos novos tempos, onde a crise mundial fez o capital privado se retrair. É preciso atrair outros tipos de capitais para o município, ou trazer de volta o capital privado. Nesse contexto, a qualificação de mão-de-obra deve ser contínua, fato que está faltando na região e que foi destacado por um dos diretores empresariais entrevistado para esta pesquisa.

Igualmente entrevistou-se o secretário do Sindicato das Indústrias Metalúrgicas, Mecânica e de Material Elétrico de Santa Rosa (SIMM-MESR). De acordo com o secretário, as empresas ligadas ao Sindicato mal haviam se recuperado da crise provocada pela seca de 2005, que atingiu o setor agrícola, da Região Sul do país, quando se abateu a crise mundial de 2007/08 sobre as mesmas. No início desta última crise as empresas fabricantes de peças e componentes, principalmente ligadas à linha agrícola, demonstraram apreensão, pois forneciam peças para as montadoras, como a AGCO, John Deere e outras, que devido à queda nas exportações, diminuíram a produção na linha de montagem. Assim, segundo ele, o setor metal-mecânico foi fortemente afetado pela crise financeira mundial, não só na região como no Brasil inteiro. Mas, apesar do cenário pessimista, os empresários que tinham reservas conseguiram enfrentar o problema. A partir daí, o apoio estatal gerou fôlego para manter a produção e permitiu ao setor enfrentar com certa facilidade a crise mundial.<sup>6</sup>

Todavia, essa facilidade a que se refere o secretário do SIMM-MESR não foi vivida por todas as empresas, como o presente trabalho detectou. Há empresas que até o final de 2012 ainda sofriam com a redução da produção ocasionada pela crise eclodida em 2007/08. Especialmente em função do recuo nas exportações

brasileiras de máquinas e equipamentos agrícolas. Até mesmo as empresas do setor de alimentação, que não tiveram problemas com redução na produção e demissões de funcionários, tiveram que se adequar a uma nova realidade de mercado, com custos adicionais. O problema foi maior para aquelas empresas que não conseguiram diversificar seu processo produtivo e seu mercado comprador.

Enfim, não há dúvida que, mesmo com uma capacidade de enfrentamento, à crise, importante, o setor industrial de Santa Rosa acabou sentindo os efeitos da mesma. Tanto é verdade que em 2008 a indústria local participava com 48,9% do valor adicionado de ICMS. Em 2009 essa participação recuou para 43,9% e, em 2010, para 40,9%. Assim, por mais que em valores a indústria tenha se recuperado da crise, na prática ela perdeu espaço na geração da riqueza do município.

#### 4 Considerações finais

O objetivo deste trabalho foi o de verificar como a crise econômico-financeira de 2007/2008 impactou na geração de riqueza no setor industrial de Santa Rosa-RS e, conseqüentemente, no desenvolvimento desse município. Para isso, fez-se necessário conhecer as origens da crise e quais os impactos desse fenômeno no município estudado.

**Pôde-se constatar que, no plano nacional, o maior impacto deu-se na redução da demanda, o qual foi decorrente da diminuição do crédito financeiro e da redução das exportações.** Isso ocasionou encolhimento do mercado externo que impactou no setor produtivo doméstico, especialmente os de bens de consumo duráveis e de capital, que dependem de financiamentos.

Da mesma forma, o aumento da taxa básica de juros (SELIC), a partir do segundo trimestre de 2008, e que durou até meados de 2011, contribuiu para a redução da demanda, gerando a diminuição da produção.

“ Além disso, com a crise, o preço das commodities no mercado mundial, dentre elas as agropecuárias, subiram significativamente, auxiliando na manutenção de certo nível de renda no Estado gaúcho, forte exportador de soja e derivados, carnes de frango, suíno e bovino, fumo e outros. ”

Tal situação foi aliviada pelas políticas estatais de apoio a determinados setores, inclusive o de máquinas e implementos agrícolas, fato que favoreceu ao município de Santa Rosa.

Além disso, no caso do Estado do Rio Grande do Sul o choque da crise foi menor devido à concentração da produção em bens primários e intermediários e em bens de consumo não duráveis, dentre eles os agroalimentares, que apresentam sensibilidade menor às variações da renda. Além disso, com a crise, o preço das *commodities* no mercado mundial, dentre elas as agropecuárias, subiram significativamente, auxiliando na manutenção de certo nível de renda no Estado gaúcho, forte exportador de soja e derivados, carnes de frango, suíno e bovino, fumo e outros.

Mesmo assim, no município de Santa Rosa, o setor industrial viu-se, num primeiro momento, às voltas com uma redução na produção e na geração de empregos. Contudo, quando analisados os indicadores econômicos, é possível perceber que

tais efeitos foram passageiros. Em termos comparativos, já em 2009, o município de Santa Rosa teve um crescimento de 2,04% enquanto o Estado e o país não apresentaram crescimento. Todavia, tal crescimento não é inerente a capacidade de reação do setor industrial local mas sim às políticas econômicas adotadas pelo governo federal, em especial, os Programas Minha Casa Minha Vida (construção civil), Mais Alimentos (indústria de tratores) e os investimentos do BNDES em biocombustíveis.

Isso dito, o presente estudo evidenciou que as indústrias do setor de alimentos não sofreram grandes impactos negativos na produção e na geração de empregos, pois é um setor que demonstra menor sensibilidade à variação da renda.

Em contrapartida, a indústria metal-mecânica sofreu redução na sua produção e na geração de empregos. Com algumas exceções, as empresas que possuíam produção diversificada sofreram menores perdas, com destaque para as empresas que produzem peças e partes para tratores, atividade que manteve boa parte de sua produção devido ao programa federal Mais Alimentos. Além desse setor, outros produtos, como estruturas metálicas, fizeram com que a produção não oscilasse tanto. Já as empresas que produziam exclusivamente peças e partes de colheiteiras tiveram sua produção afetada pela diminuição da demanda.

No que se refere à geração de empregos, as indústrias do setor metal-mecânico demitiram no período estudado, e as indústrias da alimentação mantiveram suas contratações. Dessa maneira, em termos médios, o nível de empregos manteve-se e proporcionou a manutenção da renda média.

Nesse sentido, evidencia-se que o impacto da crise econômico-financeira no desenvolvimento econômico do município de Santa Rosa foi bem menor do que se projetava. Essa performance pode ser imputada a al-

guns fatores, como os incentivos por parte do governo federal, aos bons resultados das produções agrícolas mesmo durante à crise, e às políticas fiscais e monetárias adotadas pelo governo no auge da crise.

Todavia, para o setor industrial santa-rosense, isso não impediu que sua participação no valor adicionado municipal decaísse. Dito de outra forma, a crise mundial não afetou significativamente a economia geral de Santa Rosa, porém, provocou sim efeitos nocivos ao setor industrial local, que impactaram a geração da riqueza do município.

Por fim, fica como sugestão para futuros trabalhos a necessidade de se aprofundar estudos relativos ao desenvolvimento econômico do setor metal-mecânico e sua dependência para com o setor agrícola; à diversificação da produção como alternativa para minimizar os impactos de futuras crises econômicas; e à necessidade de estudos em torno do papel dos investimentos tecnológicos e de infraestrutura para aumento de produtividade.

## Referências

FILHO, Ernani Teixeira Torres; PUGA, Fernando. Exportações Brasileiras: um cenário pós-crise internacional. In: GIAMBIAGI, Fabio; BARROS, Octavio de (Org.). **Brasil pós-crise**: agenda para a próxima década. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 73-101.

FUNDAÇÃO ECONÔMICA E ESTATÍSTICA. **PIB a preço de mercado**. Disponível em: <[http://www.fee.tche.br/site-fee/pt/content/estatisticas/pg\\_pib\\_municipal\\_sh\\_pib\\_nova.php?serie=1999-2008](http://www.fee.tche.br/site-fee/pt/content/estatisticas/pg_pib_municipal_sh_pib_nova.php?serie=1999-2008)> Acesso em: 13 de nov. 2010.

GALL, Norman. **O terremoto Financeiro**: a primeira crise global do século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HINGEL, Ricardo Richiniti. A crise e o papel do crédito. In: MORAIS, Igor Alexandre Clemente de; HINGEL, Ricardo Richiniti (Org.). **A crise eco-**

**nômica internacional e os impactos no Rio Grande do Sul**. Viamão: Entremeios, 2009, p. 59-93.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Balança Comercial Brasileira: Municípios**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/sistema/balanca/>> Acesso em: 10 de jan. 2011.

MUNHOZ, Dércio Garcia. A fragilidade brasileira na crise pós-subprime. In: BISPO, Carlos Roberto. et al. (Org.). **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009, p. 73-83.

POCHMANN, Marcio. A crise internacional e seus efeitos no Brasil. In: BISPO, Carlos Roberto. et al. (Org.). **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009, p. 59-69.

PORSSE, Alexandre Alves. et al. Cenários de impacto da crise na economia gaúcha: projeções baseadas no canal das exportações. In: MORAIS, Igor Alexandre Clemente de; HINGEL, Ricardo Richiniti (Org.). **A crise econômica internacional e os impactos no Rio Grande do Sul**. Viamão: Entremeios, 2009. p. 97-124.

PORTUGAL, Marcelo S.; NETO, Paulo Chananeco Fontoura de Barcellos; BARBOSA, Alexandre Englert. A crise financeira e econômica atual: origens e desdobramentos. In: MORAIS, Igor Alexandre Clemente de; HINGEL, Ricardo Richiniti (Org.). **A crise econômica internacional e os impactos no Rio Grande do Sul**. Viamão: Entremeios, 2009. p. 21-55.

SECRETARIA DA FAZENDA RS. **Valor Adicionado dos Municípios**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/AIM/VAL-HIS.aspx>> Acesso em: 13 de nov. 2010.

WOLF, Martin. **A reconstrução do sistema financeiro global**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

# JUVENTUDE RURAL E NOVAS FORMAS DE SOCIABILIDADE MEDIADAS PELAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICS)

EZEQUIEL REDIN<sup>1</sup>

PAULO ROBERTO CARDOSO DA SILVEIRA<sup>2</sup>

GISELE MARTINS GUIMARÃES<sup>3</sup>

VILSON FLORES DOS SANTOS<sup>4</sup>

## Resumo

Com base na experiência de organização dos jovens rurais da Região Centro Serra do Rio Grande do Sul-Brasil, a qual envolve em torno de 9.000 jovens de 12 municípios, este trabalho propõe-se a analisar as mudanças nas formas de sociabilidade vivenciadas em um processo de transformação da vida rural provocado pela universalização do uso das TICs. Neste esforço investigativo, busca-se analisar o impacto nas relações sociais locais e sobre a projeção futura da vida dos jovens no espaço rural. Deste modo, percebem-se as transformações na perspectiva da juventude rural como ator coletivo, as quais redefinem o sentido atribuído ao rural e impactam no processo de construção identitária, propondo uma reflexão sobre as motivações e tensões vivenciadas.

**Palavras-Chave:** juventude rural. TICs. Sociabilidade. Agricultura familiar.

## Abstract

Based on the experience of organization of rural youth in the Central Sierra of Rio Grande do Sul, Brazil, which involves around 9,000 young people from 12 counties, this study aims to examine the changes in the forms of sociability experienced in a

process transformation of rural life caused by the universal use of ICTs. In this investigative effort, seeks to analyze the impact on local social relations and the future projection of the lives of young people in rural areas. Thus, we can see the changes in the perspective of rural youth as a collective actor, which redefines the meaning assigned to rural and impact on identity construction process, proposing a reflection on the motivations and tensions experienced.

**Keywords:** rural youth. ICT. Sociability. Family farming.

**JEL:** I25

## Introdução

Nos últimos quarenta anos, percebe-se uma mudança significativa no mundo rural. A partir da década de 1990, a literatura tem documentado elementos desta mudança, seja a redução do número de famílias

envolvidas com a agricultura e a emergência de atividades não agrícolas no espaço rural, seja a presença da agricultura de tempo parcial e da pluriatividade como novas características da organização do trabalho nas famílias rurais. Neste “novo rural”, atividades como turismo, indústria, comércio e serviços surgem com crescente importância na ocupação da força de trabalho disponível (SILVA, 1999), enquanto o intenso êxodo provoca um envelhecimento da população do campo e uma constatada masculinização entre os remanescentes (CAMARANO; ABRAMOVAY, 1999).

Neste processo de transformação do rural, assume relevância a dimensão demográfica, a qual tem sido acompanhada por dois processos simultâneos e imbricados que transformaram significativamente o espaço rural: a sua crescente urbanização e a migração dos jovens em direção às cidades.

<sup>1</sup> Mestre em Extensão Rural (UFSM); Editor do Periódico Extensão Rural (Santa Maria) E-mail: ezequielredin@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorado pelo Programa Interdisciplinar em Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina (2010). Mestrado em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (1994). E-mail: prcs1064@yahoo.com.br

<sup>3</sup> Doutora em Desenvolvimento Rural (PGDR), e Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: giseleguima@yahoo.com.br

<sup>4</sup> Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (2004). E-mail: vilsonflores@yahoo.com.br

Pode-se caracterizar a urbanização do rural como um processo alicerçado nas transformações das condições de transporte e comunicação, as quais rompem com o isolamento que tradicionalmente assolava as comunidades do campo. Estas novas possibilidades aproximam o rural do urbano, facilitando o acesso da sociedade rural aos produtos e serviços ofertados na cidade, enquanto melhoram significativamente a infraestrutura (energia elétrica, redes de abastecimento de água, telefonia, condições viárias) e os serviços públicos (saúde, educação) disponíveis no campo. Se somarmos a este processo a aglutinação da população em pequenas vilas e redutos urbanos, recentemente emancipados politicamente, temos um contexto em que muda significativamente o modo de vida rural.

Os estudos recentes sobre o desenvolvimento rural no Brasil tendem a enfatizar a intensa migração dos jovens rurais, os quais tem abandonado o campo em busca de opções de estudo ou emprego com salário fixo e com os direitos de previdência social respeitados. Este êxodo dos jovens provoca uma ameaça a sucessão familiar, o que implica questionar-se sobre um provável esvaziamento do rural em um futuro próximo. Ao examinar este processo no qual a juventude rural assume a perspectiva de não permanecer no campo, as pesquisas apontam diversas motivações para este comportamento, da baixa expectativa de renda na agricultura camponesa, a falta de participação na gestão da economia familiar e a busca por melhor infraestrutura, serviços públicos e opções de lazer (REDIN; SILVEIRA, 2012). No entanto, estes autores advertem que para reverter esta tendência, além destes fatores que estimulam a saída do rural, torna-se necessário refletir sobre os aspectos que os estimulam a permanecer, pesando nas decisões da juventude rural.

Torna-se fundamental na construção deste artigo, enfatizar a com-

preensão do conceito de Juventude Rural, o qual assume significado de um ator coletivo, relacionado a um projeto identitário que implica na dimensão da organização e luta política. Deste modo, ultrapassa-se o enfoque que ressalta apenas fatores de ordem individual, a qual tem como consequência uma análise que particulariza a situação de cada família e não enfatiza os elementos relativos às expectativas e perspectivas dos jovens enquanto grupo social, os quais agem e reagem condicionados pelas políticas públicas que interferem nas condições estruturais e conjunturais presentes em cada território (REDIN; SILVEIRA, 2012).

Assim, observam-se na sociedade rural dois tipos de processos de sociabilidade: aquelas que afetam toda a população rural e em específico os jovens rurais enquanto sujeitos individuais que se relacionam no cotidiano local e sua relação com a sociedade globalizada; e outra sociabilidade que se expressa no agir coletivo marcado pela constituição das associações de jovens rurais em cada município da região em análise e congregadas na Associação Regional da Juventude Rural (AREJUR), onde se define outro âmbito de relações sociais e políticas, articuladas com o processo identitário em construção e que permite falarmos em Juventude Rural.

Neste artigo, busca-se enfatizar as contemporâneas formas de sociabilidade possibilitadas pelas novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), as quais interferem decisivamente no modo de vida rural, criando possibilidades de interação com a sociedade global e expectativas para os jovens rurais em relação a sua trajetória de vida e em afinidade a sua participação no movimento da Juventude Rural. Este processo também implica em novas perspectivas para este segmento da população rural, seja nos aspectos de acesso à informação como nas novas possibilidades de interação social. Ao mesmo tempo, observa-se um menor apego as antigas formas de

sociabilidade, caracterizadas pelas festas locais, eventos esportivos ou cerimônias religiosas. Neste cenário, abordamos a relação entre estas novas sociabilidades e o processo organizativo da juventude rural, analisando o impacto nas expectativas e perspectivas dos jovens rurais, ao mesmo tempo em que se aponta a intensidade do declínio das “velhas” formas de sociabilidade vivenciadas no rural.

Para tanto, toma-se como base a experiência de organização dos jovens rurais da Região Centro Serra do Rio Grande do Sul, reunidos e organizados pela AREJUR, a qual envolve em torno de 9.000 jovens de 12 municípios da Região Centro Serra, Rio Grande do Sul. Justifica-se este recorte, pois esta experiência permite compreender como as TICs podem impactar na ação coletiva e na criação de novas sociabilidades para os rurais. Ainda, deve-se destacar que as análises sobre a juventude rural no estado têm constatado, conforme Weisheimer (2009, p. 307), que “a situação juvenil na agricultura familiar se caracteriza ainda por um baixo acesso às atividades de lazer” e as TICs representam novas possibilidades de sociabilidade, permitindo que os jovens rurais conectem-se com a sociedade globalizada, redimensionando suas relações sociais e redefinindo as bases de seu processo identitário.

## **Juventude Rural e as TICs – Aproximações metodológicas**

A juventude rural contemporânea está imersa num conjunto de novas relações de sociabilidade que constituem e se reconstituem diante das TICs presentes no rural brasileiro. Estas, por sua vez, correspondem a todas as tecnologias que interferem e mediam os processos informacionais e comunicativos.

As TICs constituem um conjunto de recursos tecnológicos integrados entre si, que proporcionam, por meio das funções de hardware, software e telecomunicações, interações entre

processos de negócios, de pesquisa científica, de ensino e aprendizagem. Como exemplo citamos o rádio, o telefone (fixo e móvel) a televisão (analogica e digital) e a internet, considerada a responsável pela revolução das redes em função de sua capacidade de promover interatividade entre os sujeitos, aproximando sentidos através da informação e mecanismos de sociabilidade, como o fazem as redes sociais.

Neste sentido, considera-se que estas têm papel fundamental no desenvolvimento uma vez que facilitam o processo de comunicação, compreendido, em sua essência, como capital social para os atores que necessitam dela para tomar suas decisões de produção e convivência (BORDENAVE, 1983).

Vale lembrar que o processo de comunicação no meio rural sempre esteve ligado a informação, esta sob uma perspectiva técnica, tecnológica ou ainda de lazer como faziam e ainda o fazem os inúmeros programas de rádio que atingem o meio rural por meio das músicas e informes técnicos. No entanto salienta-se que sob esta perspectiva, a informação não é reconhecida como comunicação pela passividade com que os sujeitos a recebem. Completando essa análise nos reportamos a Paulo Freire (1977) que assinala a importância da reciprocidade que não pode ser rompida para que haja o ato comunicativo, o que implica em uma relação dialógica e não unidirecional.

De outro lado, considerando-se a revolução da comunicação por meio da internet, percebe-se a possibilidade de interatividade entre os sujeitos, esta dada pela troca em duas ou mais vias de diálogo. Este fenômeno de reciprocidade seria então capaz de promover comunicação, ou seja, se daria por meio de relações e significações sociais construídas de forma coletiva pelas partes envolvidas: emissores e receptores, tendo a máquina como meio de mediação.

E é deste mecanismo de construção em rede, proporcionado pela in-

“  
**No primeiro momento influenciam nos trabalhos escolares estendendo-se aos momentos de lazer, num segundo momento, significam um potencial de mudança na sociabilidade, antes dependentes das festas locais e...**  
”

ternet, que surgem as possibilidades de sociabilidade, termo este sugerido por Georg Simmel (1983) que implica em interação entre os sujeitos. Esta, movida na sociedade por objetivos comuns partilhados, como posição social, cultura, fama e aumento de capacidades por meio da informação e formação. Todas estas e outras questões favorecidas pelo acesso crescente dos atores às Tecnologias da Informação e Comunicação, cada vez mais presente entre os jovens, tanto urbanos quanto rurais, muito embora os últimos ainda estejam em evidente desvantagem quando comparados aos primeiros, no acesso ao serviço, como demonstram os dados de pesquisa do Comitê Gestor da internet no Brasil, indicando que presença do computador na área urbana atinge 51% dos estabelecimentos, enquanto na área rural chegam a 16% nos domicílios (CGI, 2012).

No entanto, é fundamental que se reconheça que as TICs no meio rural potencializam a comunicação e facilitam as trocas, de experiências, sobretudo, entre os jovens, que veem nela a possibilidade de sair para além de seus espaços geográfico e social, podendo fazer-se pertencer a diferen-

tes redes, onde a organização social pode emergir como resultado de um processo de partilha de interesses e sentimentos de pertencimento.

No recorte empírico deste estudo (Região Centro Serra do RS/Brasil), encontram-se disseminados, em ordem cronológica, o rádio, a televisão, telefone fixo, o celular, computador e internet, por último, mais contemporâneo os smartphones.

Para fins metodológicos, este trabalho realiza um recorte em relação ao computador e a internet, que cada vez mais fazem parte do cotidiano dos rurais. No primeiro momento influenciam nos trabalhos escolares estendendo-se aos momentos de lazer, num segundo momento, significam um potencial de mudança na sociabilidade, antes dependentes das festas locais e hoje fundadas também na aproximação com jovens urbanos (fisicamente ou virtualmente) através das redes sociais.

Nesse interim, reconhece-se que o avanço das TICs no meio rural vem fornecendo novas dinâmicas em relação à comunicação e a sociabilidade, promovendo simbioses na juventude rural, aqui compreendida como uma construção social, como sugere Bourdieu (1984, p. 152), quando diz que “[...] a juventude e a velhice não são dadas, mas construídas socialmente, na luta entre jovens e velhos. A relação entre idade social e idade biológica são muito complexas” e cujas ações estão ancoradas no sujeito coletivo, diante das esferas do circuito social em que se estabelecem e legitimam enquanto gerações juvenis.

A juventude rural é analisada no campo teórico como sujeito de transformação do campo (CASTRO, 2005), como grupo responsável pela sucessão ou êxodo rural (DIRVEN, 2001), como agentes da manutenção e preservação do patrimônio da família rural através das estratégias matrimoniais e reprodução biológica (BOURDIEU, 2009), como ator político (CASTRO, 2009; STROPASOLAS, 2006), como agentes promotores de espaços sociais ligados ao lazer, con-

vívio, entretenimento e troca de experiências (REDIN; SILVEIRA, 2012).

A juventude nas sociedades camponesas, geralmente, coincide com uma etapa de semidependência social, assinalada por uma precoce inserção produtiva e por um status subordinado dos jovens no seio da família. Apesar da subordinação doméstica, em que não possuem prestígio e poder, ocupam lugar central no espaço lúdico no âmbito da comunidade e, frequentemente, participam em muitos aspectos da vida festiva, institucionalizada, mediante agrupamentos coletivos (FEIXA PÂMPOLS, 2004), como os grupos de jovens rurais unificados na Associação Regional da Juventude Rural no Território Centro Serra, RS, objeto deste estudo.

Estudos como de Champagne (1986) alertam para a ampliação do espaço social dos jovens rurais e a redução de controle da família camponesa. O isolamento geográfico e social do meio rural tradicional tem efeitos sobre a sociabilização dos jovens. A partir do caso das zonas de bosques, o autor mostra que a dispersão do habitat e a relativa autonomia econômica reforçavam o isolamento das famílias rurais e lhes davam um monopólio de fato na socialização de seus filhos, favorecendo assim uma reprodução social estritamente ligada a sua concepção de mundo, uma transcrição análoga. Tal fato proporcionava que as famílias rurais conseguissem controlar rigidamente todos os seus membros ao longo do tempo, sem concorrência (CHAMPAGNE, 1986).

Em contexto contemporâneo, especificamente na realidade sul-brasileira, o avanço das TICs para o meio rural, a expansão e interiorização das universidades e institutos federais de educação técnica e superior tem colocado em xeque o saber da família e o controle mais rígido do jovem no meio rural. Esse fenômeno provoca um empoderamento do jovem perante a família e, em certa medida, uma ampliação das opções

**“Deve-se salientar o papel que a educação tem cumprido neste processo de desvalorizar a vida rural, enquanto reforça a ideia de que o espaço urbano oferece mais atrativos, tanto em trabalho, quanto em qualidade dos serviços públicos disponíveis.”**

em relação ao seu futuro profissional, o que certamente pode favorecer os processos migratórios.

Portanto, conforme Champagne (1986), naquele espaço de intercâmbio onde tudo se sabia, as famílias podiam envolver total e continuamente a vida de seus filhos, vigiando suas atividades e suas amizades e controlando, até mesmo induzindo, os casamentos. Desse modo, impunham seus valores, seu estilo de vida e sua aceitação de excelência profissional. Nesse contexto de microsociedade, acontecia a sucessão porque isso era evidente, seja por dever ou por obrigação familiar (CHAMPAGNE, 1986) e também pelas reduzidas opções que se colocavam como viáveis diante da incerteza do abandono da vida na aldeia. A sociedade global se mostrava hostil e o estranhamento dos jovens, diante das vivências possíveis fora da aldeia, os atemorizava e acuava.

Mesmo assim, no contexto do sul do Brasil, a partir da década de 1940-1950, as famílias de agricultores veem no estudo uma possibilidade

para que os filhos consigam trabalho no meio urbano, considerando a saída do rural como sinônimo de acesso a melhores condições de vida (SILVEIRA, 1994). Segundo investigação conduzida pelo grupo de pesquisa “Sociedade, Ambiente e Desenvolvimento Rural” da Universidade Federal de Santa Maria,<sup>5</sup> nos anos de 1990 a 1994, demonstra-se que o trabalho agrícola é visto como sacrifício e, principalmente as mulheres são estimuladas a migrarem, já que os filhos homens representavam potencial de mão-de-obra capaz de definir a capacidade de reprodução social da família. Neste contexto, deve-se considerar também a prática comum no Sul do Brasil, de famílias adquirirem área em regiões de novas fronteiras agrícolas em estabelecimento e com isto viabilizar a migração de parte da família (ou até de famílias inteiras), buscando manter-se na agricultura.

Deve-se salientar o papel que a educação tem cumprido neste processo de desvalorizar a vida rural, enquanto reforça a ideia de que o espaço urbano oferece mais atrativos, tanto em trabalho, quanto em qualidade dos serviços públicos disponíveis. Hoje, verifica-se um movimento em defesa de uma educação voltada a realidade rural e que busque despertar nos jovens expectativas em relação ao rural e crie perspectivas de renda e de um modo de vida no campo.

Este contexto muda radicalmente quando a crise econômica que se instala no Brasil, na década de 1980, provoca diminuição da oferta de empregos urbanos de maior remuneração, enquanto os problemas da hipertrofia urbana passam a ser sentidos de forma mais precisa. Assim, a atração pelo meio urbano se arrefece e, em algumas regiões, é o trabalho em tempo parcial que guia as estratégias de reprodução social (mantendo a família toda no campo, mas com alguns membros se assalariando em

<sup>5</sup> [www.ufsm.br/desenvolvimentorral](http://www.ufsm.br/desenvolvimentorral)

parte ou na integralidade no meio urbano). Este processo assume muito mais força nas regiões mais próximas dos grandes e médios centros urbanos, onde a disponibilidade de empregos é maior.

Ao mesmo tempo, na virada do século, muda-se a situação vivenciada no rural com o acesso as TICs. O jovem rural quando dispõe destas coloca-se frente a um leque de possibilidades de interação que segundo Belloni (2001), significa a ação recíproca entre dois ou mais atores onde ocorre a intersubjetividade.

Neste esforço investigativo, busca-se analisar o impacto nas relações sociais locais e sobre a projeção futura da vida dos jovens no espaço rural. Deste modo, pode-se perceber a transformação na perspectiva em relação à sucessão rural e novos aportes a serem utilizados como ferramentas de consolidação da organização dos jovens rurais, tendo como consequência iniciativas de formação com uso da educação a distância, a maior circulação de informações e as possibilidades de motivação para a ação coletiva.

Toma-se como referência o conceito de campo de Bourdieu, o qual permite compreender a teia de relações construídas no processo de organização, onde através de saberes compartilhados no processo coletivo de ação política, define-se uma identidade coletiva. Metodologicamente, realizamos dois movimentos de investigação: resgata-se o processo organizativo da AREJUR, conhecendo seus códigos em relação às perspectivas político-culturais enquanto jovens rurais, avançando-se desta forma para o conhecimento do processo de constituição de um campo em torno da juventude rural como ator social coletivo, o qual se articula em torno de suas demandas/expectativas e de um conjunto de relações institucionais. Em outro momento, dirige-se o olhar para as transformações que perpassam o rural com a vivência no uso das TICs.

Este trabalho deriva de vários

estudos que vem sendo realizados na Região Centro Serra, RS, aqui sistematizados em função da transformação das formas de sociabilidade da Juventude Rural enquanto ator coletivo. Visando compreender a relação entre a mudança no rural pela difusão das TICs, a forma como estas interferem na sociabilidade da Juventude Rural, desenvolveu-se oficinas com as doze associações constituintes da AREJUR, colhendo-se as demandas/expectativas de cada grupo; após, foi utilizado a técnica dos grupos focais, onde os jovens puderam debater seu lugar na sociedade e suas perspectivas futuras como agentes sociais e políticos, enfatizando-se a questão da permanência no rural e a sucessão familiar rural. Nestes momentos, os jovens foram estimulados a agirem como moderadores e, em grupo, foram desafiados a construir conhecimentos. Os resultados desta etapa foram apresentados em um encontro realizado no município de Sobradinho/RS, polo microrregional, em julho de 2013, contando com a presença de representantes de todos os seguimentos de jovens da região, prefeitos e extensionistas rurais.

### **Contextualizando a referência empírica: a Associação Regional da Juventude Rural na Região Centro Serra, Rio Grande do Sul**

A Associação Regional de Juventude Rural, a AREJUR, foi fundada em três de maio de 2005, constituindo uma entidade educacional, social, cultural e esportiva com tempo indeterminado de duração, de fins não econômicos. Permanentemente, tem como sede o município de Candelária, Rio Grande do Sul, podendo atuar em todos os municípios que exista organização de Conselho ou Associação Municipal de jovens rurais filiados à entidade. Segundo seu estatuto, a AREJUR tem como principais objetivos: a) ser um órgão representativo dos conselhos e associações filiadas; b) assessorar os conselhos e associações municipais

filiadas; c) participar e apoiar os eventos dos conselhos e associações municipais filiadas; d) divulgar os trabalhos realizados em prol da juventude rural em âmbito municipal, regional e estadual nos meios de comunicação; e) buscar o patrocínio para a realização de atividades sócio-educativas, tais como: excursões, encontros, convenções, exposições, intercâmbios, seminários, desfiles, treinamentos de lideranças, atividades esportivas, culturais, etc.

A formação da associação regional insere no processo de organização social dos jovens rurais, além da organização de eventos, aspectos legais e de legitimidade social, constituindo um campo simbólico que valoriza as origens, os valores e a força do segmento rural na região que tem a economia primária como matriz. A organização desses grupos indica, segundo estudo realizado sobre a AJURATI por Redin e Silveira (2012), que através das alternativas de lazer, aprendizado e valorização na sociedade, constroem uma visão diferenciada da categoria perante a sociedade urbana, principalmente, e alcançam um espaço representativo e legitimado nos diferentes ambientes de deliberação, conjuntamente com as demais organizações sociais.

A organização regional define prioritariamente o público que ela abrange, tratando de que “os conselhos ou associações municipais de jovens filiados a AREJUR deverão ser formados de filhos de agricultores, ou que tenham vínculo com a atividade rural” (AREJUR, 2005, p. 3). As entidades sociais de jovens rurais tem conseguido trabalhar no sentido de concretizar, conforme salienta Redin (2012, p. 136), “graus de sociabilidade, reconhecimento, laços de confiança e respeito na comunidade, ao longo do tempo”. Essa condição torna-se mais legitimada com o avanço das tecnologias de informação e comunicação no meio rural e os instrumentos digitais como as redes sociais, além das mídias primárias, secundárias e terciárias.

Deste modo, percebe-se que as TICs influenciam no processo de reorganização dos jovens rurais, implicando em agilidade nas tomadas de decisão e aprofundando a integração entre as diferentes células constituintes da AREJUR, ao mesmo tempo, que redimensiona a forma de interação com os extensionistas rurais (tradicional mediadores entre a “modernidade urbana” e o “atrasado rural”).

### **Novos espaços de sociabilidade da juventude rural – expectativas e sonhos *versus* prioridades e ações**

Descarta-se de início a hipótese de que as novas TICs (computador e internet) impactam, em primeira instância, nos aspectos relativos ao aumento de produção e produtividade em função do acesso a informações em tempo real pelos jovens rurais, excetuando propriedades familiares altamente tecnificadas. A internet no espaço rural é uma possibilidade de ampliação ou criação de novos espaços sociais, portanto, não se cogita no curto prazo associar seu uso ao processo de qualificação do sujeito à prática ou melhorias dos aspectos produtivos. Neste sentido, considera-se que a recente propulsão do capitalismo tem conduzido a, como afirma Sorj (2003, p. 37): “vários autores a um determinismo tecnológico, à glamourização da internet e a uma visão irrealista das condições sociais dentro das quais a temática funciona e impacta nas pessoas”. Tal aparato pode tornar-se futuramente um investimento necessário para potencializar o capital humano e social dos jovens e de agricultores familiares, mas para tanto é imprescindível mobilizar recursos e serviços relativos ao seu aperfeiçoamento, ligados diretamente aos anseios dos jovens como apontam seus sonhos como a possibilidade de ter na região ensino agro técnico e cursos superiores voltados à vida rural. Nessa alusão, as TICs podem cumprir papel fundamental na melhoria do conhecimento técnico e

produtivo, na gestão da propriedade e dos recursos naturais.

Em nível de organização de jovens, as TICs ainda não foram exploradas suficientemente. A expansão da internet na Região Centro Serra tem sido estimulada, especialmente, por empresas de caráter familiar com destaque para àqueles empreendimentos de Arroio do Tigre. Neste município, segundo informação disponibilizada pela Interativa Informática (que atualmente detém aproximadamente 95% dos usuários de internet no rural do município e boa parte do rural de outros municípios da Região Centro Serra), 45% dos usuários são famílias agricultoras (internet via rádio), segundo dados de julho de 2012. Isso demonstra que, possivelmente, apresenta-se uma reconfiguração nas relações sociais nas sociedades rurais. As famílias agricultoras estão, aos poucos, aumentando suas interações com o mundo virtual, sendo que um dos principais motivos da família adquirir o serviço refere-se ao estímulo dos filhos.

Em certos locais da Região Centro Serra, os jovens rurais já têm acesso à internet via rádio, o que facilitou suas vidas, ou aproximou-os dos espaços sociais. No entanto, em certa medida, esse processo pode atribuir uma vontade intrínseca de sair do rural, pela percepção fascinante e idealizada do urbano. As diferenças de estilo de vida e as aparentes desigualdades entre o rural e urbano provocam uma insatisfação dos jovens rurais com as pertinentes desigualdades visualizadas, sempre em uma comparação com aqueles de classe média e alta, quase nunca fazendo analogia aos jovens periurbanos (REDIN, 2012).

No interior de Arroio do Tigre, Redin (2011) observou várias famílias com um, dois ou mais celulares, bem como, em menor expressão (mas já bastante visível), computadores, internet via rádio e televisões a cabo; também se visualizou famílias de agricultores com acesso a informações em tempo real sobre o comportamento do clima durante a semana,

sobre as projeções para a safra, sobre o comportamento do mercado agropecuário, do dólar, ou informações ligadas ao lazer e ao entretenimento. Em muitos casos, conforme Redin (2011) a motivação para os agricultores adquirirem computadores ligados à internet é explicada pelos seguintes elementos: a) pela presença de investidores privados na cidade de Arroio do Tigre, o que demonstra que visualizaram oportunidade de mercado; b) pela existência de jovens, na propriedade, que necessitam elaborar trabalhos pelo computador, para fins de estudos no ensino médio, sendo muito custoso o deslocamento destes à cidade; ou, talvez o mais importante, c) o agricultor adquire a tecnologia e os serviços de internet com o objetivo de motivar a permanência do jovem rural na propriedade (REDIN, 2011). Esse último elemento é um fator relevante, uma vez que os jovens são os únicos que sabem manusear o equipamento, sendo que alguns agricultores aprendem com os filhos. Ao mesmo tempo, esse processo acelera a inclusão digital dos agricultores (REDIN, 2011).

A pesquisa de campo revelou que as TICs mantem relação direta com as expectativas e as prioridades estabelecidas pela juventude rural em âmbito de região. No campo das expectativas foram citadas, especialmente, a criação de uma escola técnica na região para qualificação dos jovens rurais, a construção de projetos e políticas específicas para atender as demandas levantadas pelos diferentes grupos de jovens e a melhoria nas condições de comunicação, envolvendo acesso a internet e telefonia rural. Diante da voz dos jovens, foram reivindicados maiores investimentos destinados a empreendimentos gestados por jovens rurais (Quadro 1). O espaço de construção de planejamento dessas ações prioritárias está guiado, no momento, pela universidade e instituições parcerias como a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS).



**Quadro 1 – Expectativas e prioridades dos jovens rurais vinculados a AREJUR**

| AREJUR/<br>Atributos de<br>análise                 | Expectativas e sonhos da<br>Juventude Rural  | Ações/Prioridades em<br>âmbito local/ regional  |
|--|--|---|
| <b>AJURATI</b>                                     | 1) ser bem sucedido; 2) que as tecnologias cheguem ao meio rural; 3) melhor qualificação para os jovens rurais; 4) aumentar a diversificação de cultivos e atividades; 5) ampliar o mercado para produtos da agricultura familiar; 6) maior remuneração da produção.   | 1) disponibilizar acesso a internet nas comunidades rurais; 2) implantação de uma Escola técnica; 3) projetos de diversificação desenvolvidos pelas prefeituras municipais; 4) proporcionar condições para o escoamento da produção; 5) elevar os investimentos no esporte. |
| <b>AJUREV</b>                                      | 1) Escola técnica  | 1) incentivo a bacia leiteira; 2) incentivo a atividades agrícolas  |
| <b>AJURI</b>                                       | 1) ter um planejamento em âmbito regional que traga benefícios para a agricultura familiar; 2) formação de Conselho Regional que fortaleça a agricultura; 3) Colégio Agrícola Regional; 4) criação de uma agroindústria que atinja os doze municípios para que haja fortalecimento em meio aos produtores rurais.  | 1) garantia de mercado dos produtos da agricultura familiar, como forma de gerar renda e permanência do jovem no meio rural; 2) incentivo a projetos voltados a agricultura; 3) liberação de verbas para o fortalecimento da Associação Municipal em suas ações.            |
| <b>ASSOCIAÇÃO DE JUVENTUDE RURAL DE JACUIZINHO</b> | 1) melhorar as condições com financiamentos, recursos para os jovens permanecer no meio rural; 2) incentivos e apoio do poder público; 3) valorização do produto produzido por nós; 4) buscar crédito para investirem nas propriedades; 5) incentivo a implantação de novas tecnologias; 6) incentivo para a comercialização de produtos agrícolas; 7) investimento em piscicultura, avicultura, suinocultura e apicultura para os jovens; 8) investir mais na patrulha agrícola; 9) aproveitar os Polos UAB existentes Jacuizinho e Sobradinho; 10) buscar em conjunto com a região, Universidades e Institutos Federais (cursos profissionalizantes e de Graduação voltados ao meio rural).  | 1) falta de tecnologia no campo; 2) incentivo agrícola e programas voltados à agricultura familiar; 3) acesso a terra; 4) falta de investimento diretamente ao jovem; 5) falta de transporte/locomoção para os jovens estudar; 6) apoio para o jovem permanecer no campo    |
| <b>AJURLABS</b>                                    | 1) fortalecer as atividades da AREJUR, motivando os Jovens a participarem dos grupos;  | 1) acesso asfáltico; 2) oportunidade de emprego; 3) desenvolvimento social; 4) mais acesso às tecnologias; 5) apoio de órgãos públicos; 6) desenvolvimento da Associação de Juventude Rural   |
| <b>AJURAL</b>                                      |  | 1) melhorar o acesso as políticas públicas; 2) acesso à internet e telefonia; 3) melhorar a infraestrutura das comunidades; 4) acesso asfáltico; 5) Escola Técnica Agrícola regional  |
| <b>AMJURPS</b>                                     | 1) cursos de capacitação e incentivo a permanência do jovem no meio rural; 2) políticas públicas, voltadas exclusivamente aos jovens; 3) apoio financeiro as lideranças dos jovens que buscam conhecimentos; 4) melhorar as estradas e o transporte nas localidades que tem difícil acesso; 5) divulgação dos eventos promovidos pelos jovens; 6) apoio do poder municipal para as atividades recreativas e culturais; 7) inclusão de recursos aos jovens no plano plurianual do município; 8) sinal de telefonia e internet, disponível em todo o interior do município; 9) cursos de liderança para os representantes dos grupos de jovens; 10) apoio e busca por um instituto federal (escola técnica) para o Centro Serra; 11) integração entre os municípios na busca de apoio aos jovens; 12) construção de um hospital público no Centro Serra; 13) apoio das lideranças estaduais e federais a nível regional nas atividades da juventude rural; 14) políticas públicas a nível de estado aos jovens | 1) criação de projetos pelo poder legislativo e executivo de apoio financeiro para os jovens realizarem atividades culturais, sociais, recreativas e de desenvolvimento rural, incentivando a sucessão familiar e as alternativas de desenvolvimento rural.                 |

| AREJUR/<br>Atributos de<br>análise | Expectativas e sonhos da<br>Juventude Rural | Ações/Prioridades em<br>âmbito local/ regional   |
|------------------------------------|---|--|
| AJURS                              |   | 1) acesso a internet no interior; 2) Criação de Lei Municipal de Incentivo a Juventude Rural; 3) valorização da Juventude Rural; 4) Escola Técnica Profissionalizante; 5) implantação de projetos voltados a Juventude; 6) comprometimento dos políticos;  |
| CODEJURS                           |   | 1) melhorar qualidade de vida no meio rural; 2) produzir alimentos mais saudáveis; 3) promover a formação de lideranças; 4) promover o acesso a informação - internet e demais meios de comunicação; 5) acesso ao crédito; 6) acesso a terra; 7) cursos de formação profissional com acesso diferenciado em instituições públicas.   |
| AMJURS                             |   | 1) criação de um Centro Esportivo; 2) incentivo as agroindústrias; 3) maior apoio financeiro do Poder Executivo; 4) Palestras, seminários e cursos de capacitação em diversas áreas; 5) criação da Secretária de esportes; 6) melhoria do sinal de internet e telefonia móvel no meio rural; 7) Escola Técnica; 8) Trazer agroindústrias para a região; 9) Palestras, seminários e cursos de capacitação em diversas áreas; 10) melhoria do sinal de internet e telefonia móvel no meio rural; 11) acesso asfáltico intermunicipais; 12) busca de recursos a nível de Arejur para repassar em forma de subvenção as juventudes integrantes para utilizarem em suas olimpíadas. |

Fonte: Pesquisa de campo 2013, elaborado pelos autores.

“ *Dessa forma, passam de sujeitos ocultos (off-line) a sujeitos visíveis (online) no mundo virtual. A priori não produzem informação, mas compartilham conteúdos que teoricamente concordam ou que, em certa medida, estejam coerentes com sua percepção de mundo.* ”

A experiência da AREJUR tem demonstrado que o processo de organização da Juventude Rural faz dos jovens importantes atores no cenário político, sendo muitos os que passam a ocupar funções públicas (vereadores, secretários, membros de consórcios intermunicipais) e funções de liderança (presidência de sindicatos, associações e cooperativas). Neste processo de organização, constroem expectativas de poder interferir nas políticas públicas e nas decisões sobre o desenvolvimento de suas comunidades. Assim, com base no quadro citado anteriormente, percebe-se estas expectativas, as quais em conjunto representam elementos de um processo de construção identitária, o qual coloca a Juventude Rural com uma perspectiva de ver o rural, revalorizando suas potencialidades e redefinindo seu sentido. Percebe-se a emergência de outro universo simbólico, para o qual assume relevância as TICs.

O avanço do computador, dada sua popularização e acessibilidade, além da adesão dos serviços de internet pelas famílias rurais inseriram uma nova forma de socialização entre os usuários. Os jovens rurais conectam-se a outros jovens, trocam contatos, combinam dias de lazer, encontro e jogos esportivos. Através das redes sociais, especialmente, informam-se de fatos cotidianos, recebem informações da comunidade local e até de noticiários em termos mais amplos e globais (nacional e mundial). Compartilham e recebem informações, inserem sua visão de mundo e estão expostos a contrapontos. Dessa forma, passam de sujeitos ocultos (off-line) a sujeitos visíveis (online) no mundo virtual. A priori não produzem informação, mas compartilham conteúdos que teoricamente concordam ou que, em certa medida, estejam coerentes com sua percepção de mundo.

As redes sociais convocam os jovens a organizarem-se em forma de grupos para compartilharem informações sobre a Juventude Rural. As informações coletivas geralmente estão ligadas aos encontros esportivos e eventos sociais que participam em âmbito de município ou fora deste. Além disso, a rede social serve como forma de convocação para participação de espaços deliberativos entre os grupos de jovens, seja a nível local, municipal ou regional.

A criação de perfis sobre as entidades representativas nas redes sociais (como exemplo, a AJURATI) tratam de legitimar socialmente a ação dos jovens rurais, ações que acontecem no espaço público e transcendem para a rede virtual. As participações da juventude rural em festivais artísticos e culturais, eventos esportivos, espaços deliberativos sobre ações de intervenção local/regional, organização de eventos sociais, participação em ações alusivas à cultura e as convenções sociais do território podem ser encontradas principalmente nas redes sociais, e também nos sites de notícias regionais (rádios, jornal, e portais virtuais do território). Essas informações que ocorrem localmente e podem ser acompanhadas por jovens que saíram da região, mas que privilegiam acompanhar os acontecimentos em nível local, fenômeno fortalecido pelo vínculo afetivo e sua raiz cultural. Do mesmo modo, as novas TICs proporcionam o contato mais próximo entre os jovens rurais e os meios de comunicação local, em especial, as rádios e o jornal impresso (também estabelecido de forma virtual) na Região Centro Serra.

A sociabilidade do jovem rural em interação com diferentes usuários, mediados pela conexão digital, promove no seu imaginário uma relação de autonomia em relação a suas decisões. Essa condição promove conflitos no âmbito de família rural, provocando um diálogo controverso entre o que o grupo doméstico prega como valores a

“  
***Diante desse aparato, é necessário um impulso externo, um processo de animação social que conduza e mobilize a juventude rural no sentido de torná-los sujeitos interlocutores do local. Diante do aparato tecnológico informacional e da capacidade dos jovens, eles não se sentem legítimos ou não tem interesse em discussões de âmbito geral.***  
”

serem seguidos em confronto com as novas concepções dos jovens, diante dessa interação virtual. De outro lado, a ampliação dos espaços sociais e interativos promove uma legitimidade social diante do território. A representação organizativa da Associação da Juventude Rural na Região Centro Serra e suas juventudes associadas com seus respectivos grupos de jovens criam uma rede social que congrega determinados capitais sociais, culturais e simbólicos (BOURDIEU, 2003) angariando um espaço na sociedade regional, fruto de uma imersão legítima do grupo em função do respeito a leis, interagindo com as disputas e se relacionando enquanto classe social no campo (BOURDIEU, 1989).

Os jovens atores organizados, dispostos de instrumentos tecnológicos informacionais, enquanto agentes sociais focam-se principalmente em aspectos relativos à sua

sociabilidade gerando espaços de lazer e entretenimento, inserindo-se como agentes passivos em relação a intervenção no desenvolvimento rural local. Diante dessa perspectiva, as lideranças juvenis, dispostas de auxílio dos serviços da extensão rural e de agentes de desenvolvimento, provocam a juventude rural a pensar localmente e regionalmente em relação às ações e prioridades para a intervenção pública. Diante desse aparato, é necessário um impulso externo, um processo de animação social que conduza e mobilize a juventude rural no sentido de torná-los sujeitos interlocutores do local. Diante do aparato tecnológico informacional e da capacidade dos jovens, eles não se sentem legítimos ou não tem interesse em discussões de âmbito geral. Geralmente, pensam ações pontuais e localizadas como uma má estrada ou um serviço público não realizado em sua localidade, os quais julgam de dever municipal.

### **Considerações finais**

As tecnologias de comunicação e informação no meio rural vista de forma isolada, apesar de seus efeitos globalizantes, são incipientes para muni-los de informação a fim de torná-los agentes ativos do desenvolvimento rural. As juventudes rurais atuam camufladas, fornecendo ou passando a responsabilidade aos atores legalmente institucionalizados para tal ação, como a extensão rural local, os vereadores e a prefeitura local, ou seja, a gestão pública como principal ator nesse campo para mudar a realidade rural atual. Por enquanto isentam-se, pois sua ação se legitima enquanto uma entidade que prioriza a sociabilidade.

O avanço das TICs no meio rural potencializa a ativação de recursos humanos, gerando uma transmissão de valores e significados ligados ao *ethos* camponês. As TICs ainda não atingiram uma escala totalizante no meio rural, mas já se verifica um acentuado avanço de adoção,

especialmente, derivado a popularização da tecnologia, o aumento de circulação do capital econômico e as condições geográficas no território em questão. A juventude rural se apropria das TICs em diferentes âmbitos, seja na esfera domiciliar, nas instituições escolares ou empreendimentos privados ligados a área de informática. Grosso modo, em longo prazo, esse fato pode impactar e diferenciar as formas de mobilização e interação da juventude rural, principalmente aquela organizada pela AREJUR. Como se desprende dos dados analisados, é na busca por formação técnica e universitária que a Juventude Rural pode encontrar nas TICs um grande potencial, viabilizando novas formas de construção de conhecimento e de aproximação com instituições de produção de conhecimento, gerando novas sociabilidades e reconstruindo seu processo identitário como ator coletivo de transformação da vida rural.

## Referências

AREJUR - ASSOCIAÇÃO REGIONAL DA JUVENTUDE RURAL. **Estatuto da Associação Regional da Juventude Rural**. Candelária: Registro de Imóveis, 2005.

BELLONI, M. L. **Educação a distância**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é comunicação rural**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1983.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, P. **O senso prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

BOURDIEU, P. **Questions de sociologie**. Paris. Éditions de Minuit, 1984.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. 1984. Tradução de Miguel Serras

Pereira. Paris: Les Éditions de Minuit, 2003.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama nos últimos 50 anos. 1997.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. **Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. 28p. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td\\_0621.pdf](http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/td_0621.pdf)>. Acesso em: 01 ago. 2012.

CASTRO, E. G. Juventude rural no Brasil: processos de exclusão e a construção de um ator político. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**. Manizales, v. 7, n. 1, jan. 2009.

CASTRO, E. G. Juventude rural: “apenas uma palavra” ou “mais do que uma palavra”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu/MG. **Anais...** Caxambu/MG, 2005. p. 1-38.

CGI.BR - Comitê Gestor da internet no Brasil. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil**: TIC Domicílios e TIC Empresas 2011. São Paulo: CGI. BR, 2012. Disponível em: <<http://op.ceptro.br/cgi-bin/cetic/tic-domicilios-e-empresas-2011.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2013.

CHAMPAGNE, P. Elargissement de l'espace social et crise de l'identité paysanne. **Cahiers d'économie et sociologie rurales**, n. 3, p. 73-89, déc. 1986.

DIRVEN, M. La herencia de tierras y la necesidad de rejuvenecimiento del campo latinoamericano: propuestas preliminares. In: CONGRESO DE ECONOMISTAS AGRARIOS DE CHILE, 6., 2001. Santiago do Chile. **Anais...** Santiago do Chile, 2001.

FEIXA PÀMPOLS, C. **A construção histórica da juventude**. In: CACCIA-

-BAVA, A.; FEIXA PÀMPOLS, C.; CANGAS, Y.G. **Jovens na América Latina**. São Paulo: Escrituras Editora, 2004.

FREIRE, P. **Extensão ou comunicação?** Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1977.

SILVA, J. G. da. **O novo rural brasileiro**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, 1999.

REDIN, E. **Entre o produzir e o reproduzir na agricultura familiar fumageira de Arroio do Tigre/RS**. 2011. 262 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

REDIN, E. Jovem rural em questão. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 25, p. 123-139, 2012.

REDIN, E.; SILVEIRA, P. R. C. Juventude rural: experiências e perspectivas. In: SANTOS, V. F.; VELA, H. A. G.; SILVEIRA, P. R. C. **Educação rural no mundo contemporâneo**. Santa Maria: UFSM, 2012. p. 175-208.

SIMMEL, G. **Sociologia**. Organizado por Evaristo de Moraes Filho. São Paulo: Ática, 1983.

SILVEIRA, P. R. C. **Reflexões sobre o modo de gestão em unidades de produção familiares**: um estudo exploratório. 1994. 209 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 1994.

SORJ, B. **Brasil@povo.com**: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

STROPASOLAS, V. L. **O mundo rural no horizonte dos jovens**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

WEISHEIMER, N. **A situação juvenil na agricultura familiar**. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

# REDES DE BIOPROSPECÇÃO NO BRASIL: COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO\*

LANA GRASIELA ALVES MARQUES<sup>1</sup>  
MARIA RITA MORAIS CHAVES SANTOS<sup>2</sup>  
JÚLIO RAFFO<sup>3</sup>  
CLÁUDIA PESSOA<sup>4</sup>

## Resumo

A Bioprospecção se tornou uma das principais discussões nos últimos anos desde a Convenção sobre Diversidade Biológica, no entanto, as informações obtidas no banco de dados da Web of Science demonstraram que o estudo neste tema *não se restringe* aos 17 países megadiversos. Ao realizar um levantamento no Diretório de Grupos de Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico verificou-se que número de grupos de pesquisa que realizam bioprospecção no Brasil aumentaram nos últimos dez anos. Constatou-se 731 grupos de pesquisa que atuam em bioprospecção em 2010, um aumento de 94,9% com relação a 2000 (37 grupos). As formações de redes de pesquisas em bioprospecção no Brasil tem se mostrado crescente abrangendo os biomas e espera-se o fortalecimento e incentivo à transferência de conhecimento entre a universidade e o setor produtivo, bem como a capacitação de recursos humanos e o desenvolvimento de novos produtos.

**Palavras-chave:** Redes em bioprospecção. Transferência de conhecimento. Desenvolvimento tecnológico.

## Abstract

Bioprospecting has become one of the main discussions in recent years since the Convention on Biological Diversity, however, the information obtained from the database of Web of Science demonstrated that this issue is not restricted to the 17 megadiverse countries. A survey carried out in the Directory of Research Groups of the National Council for Scientific and Technological Development showed that the number of research networks on bioprospecting in Brazil increased in the last ten years. It found 731 research groups working in bioprospecting in 2010, an increase of 94.9% compared to 2000 (37 groups). The networks researches in bioprospecting in Brazil has been growing specially concerning to bio-

mes and it is expected to strengthen and encourage the transfer of knowledge between universities and the productive sector, as well as human resources training and development of new products.

**Keywords:** Networks in bioprospecting. Transference of knowledge. Technological development.

**JEL:** Q27

## 1 Introdução

A utilização dos recursos naturais está intimamente ligada à existência e evolução da espécie humana. Desde o início da civilização, os recursos naturais são usados com o objetivo de melhorar o nível de vida do ser humano. Porém, quando o propó-

<sup>1</sup> Mestre em Química com Atribuição Tecnológica. Bolsista CAPES de doutorado da Rede Nordeste de Biotecnologia (RENORBIO), Universidade Federal do Ceará, UFC. E-mail: lgrasiela@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutora em Ciências. Coordenadora do Núcleo de Inovação e Transferência de Tecnologia da Universidade Federal do Piauí. E-mail: mrita@ufpi.edu.br

<sup>3</sup> Doutor em Economia. WIPO - Economics and Statistics Division Switzerland. E-mail: julio.raffo@wipo.int

<sup>4</sup> Doutora Farmacologia. Professora Associada III, da Universidade Federal do Ceará. Email: cpessoa@ufc.br

\* Agradecimentos: CNPq, CAPES, FUNCAP

Disclaimer

The views expressed in this paper are those of the authors, and do not necessarily reflect those of the World Intellectual Property Organization or its Member States. The usual disclaimer applies.

sito e o resultado são de natureza comercial, a expressão introduzida em 1989, atribuído ao químico ecologista Thomas Eisner através do artigo *Prospecting for Nature's Chemical Riches*, a prospecção química redefinida em 1993 como prospecção da biodiversidade (SOEJARTO et al., 2005, p. 16) é considerada uma atividade jovem.

Assim, a Bioprospecção é definida como a busca sistemática, classificação e investigação de novas fontes de compostos químicos, genes, proteínas e outros produtos que possam ter potencial e/ou valor econômico e levar ao desenvolvimento de um produto onde se encontram os componentes da biodiversidade (ARTUSO et al., 2002; CASTREE, 2003; FEINSILVER, 1996; LAIRD; WYNBERG, 2002; SAC-CARO JÚNIOR, 2011).

A Bioprospecção se tornou uma das principais discussões nos últimos anos desde que a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)<sup>5</sup> reconheceu a soberania de cada país sobre os recursos genéticos localizados em seu território. Antes da CDB as organizações envolvidas em bioprospecção não tinham a obrigação de compensar os países onde o material biológico fora coletado, no entanto, muitos países megadiversos continuam não conseguindo estimar o valor da diversidade biológica como insumo para as pesquisas e desenvolvimento do setor farmacêutico.

O valor da biodiversidade, representada pelo potencial de recursos disponíveis e pela agregação de valor ao conhecimento científico produzido, tornou-se parte de estudos e projeções da economia como um fator de crescimento e geração de novos modelos de sustentabilidade social. Neste contexto, as redes de bioprospecção se apresentam como um campo do conhecimento, pesquisa e inovação que mais avançam por meio da pesquisa básica, desenvolvimento de tecnologias e produção de novos produtos (PIERRO, 2013; POWELL; DOPUT; SMITH-DOERR, 1996; REZAIE, et al., 2008; RYAN,

2010). As redes de bioprospecção que abrange diversas áreas são de interesse de vários segmentos da sociedade contemporânea, fazendo parte de um novo paradigma baseada na utilização dos recursos naturais como fonte de saúde, sustentabilidade ecológica e socioeconômica (SILVA, 2010).

Seguindo este reflexo, o aumento dos grupos de pesquisas no qual a maioria destes possuem interesses por medicamentos oriundos de plantas medicinais, é que o Brasil estabeleceu ações voltadas ao uso sustentável da biodiversidade por meio da criação e fortalecimentos de programas e redes relacionados a bioprospecção. Essas ações foram implementadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) do Brasil juntamente com os órgãos de fomento.

Assim, como uma vertente ao desenvolvimento, surge a oportunidade de parcerias e cooperações visando a consolidação da pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas aplicadas a biodiversidade. No Brasil, a área de Biotecnologia Marinha, por exemplo, que abrange a bioprospecção, tem sido apoiada pelo Programa de Levantamento e Avaliação do Potencial Biotecnológico da Biodiversidade Marinha (Biomar) desde 2005, com a promoção de debates e criação de redes de pesquisa.

Este trabalho tem como objetivo analisar a formação da capacitação científica e tecnológica das redes de bioprospecção no Brasil, identifican-

do os avanços quanto a criação e fortalecimentos dos programas de pesquisa em biodiversidade bem como a eficácia e a estrutura científica e tecnológica a partir das colaborações e os principais autores envolvidos na temática em bioprospecção. Para o desenvolvimento do trabalho foram mapeadas as redes e os programas em biodiversidade tomando como base os principais biomas brasileiros.

## 2 Metodologia

Para ter conhecimento da temática em Bioprospecção buscaram-se as publicações de artigos científicos, onde estes dados são a principal técnica e fonte de informação, sendo possível avaliar o desempenho científico e tecnológico e estimar a contribuição do país na produção científica mundial. O levantamento de dados foi utilizado à base de artigos *Web of Science* e a base de dados *Scopus*, utilizando as palavras-chave "*Bioprospect*" e "*Bioprospect and Networks*", no mês de março de 2013 (Tabela 1). Para ter uma perspectiva da pesquisa bioprospectiva no Brasil, realizou-se, em 2013, um levantamento no Diretório de Grupos de Pesquisa na base de dados do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e verificou-se que número de redes de pesquisa que realizam bioprospecção no Brasil aumentou nos últimos dez anos. Para as buscas na base de dados do CNPq foram utilizadas palavras-chave "*Bioprospecção*" e "*Rede em Bioprospecção*" para estabelecer os grupos e pesquisadores em atuação.

**Tabela 1 - Busca de publicações nas bases de dados *Web of Science* e *Scopus* com o termos direcionado a Bioprospecção**

| Palavras-chave                  | <i>Web of Science</i> | <i>Scopus</i> |
|---------------------------------|-----------------------|---------------|
| <i>Bioprospect</i> <sup>*</sup> | 569                   | 3.740         |
| <i>Bioprospect and Networks</i> | 10                    | 626           |

Fonte: Elaboração Própria.

<sup>5</sup> A Convenção sobre Diversidade Biológica é um tratado da Organização das Nações Unidas e um dos mais importantes instrumentos internacionais ao meio ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992.

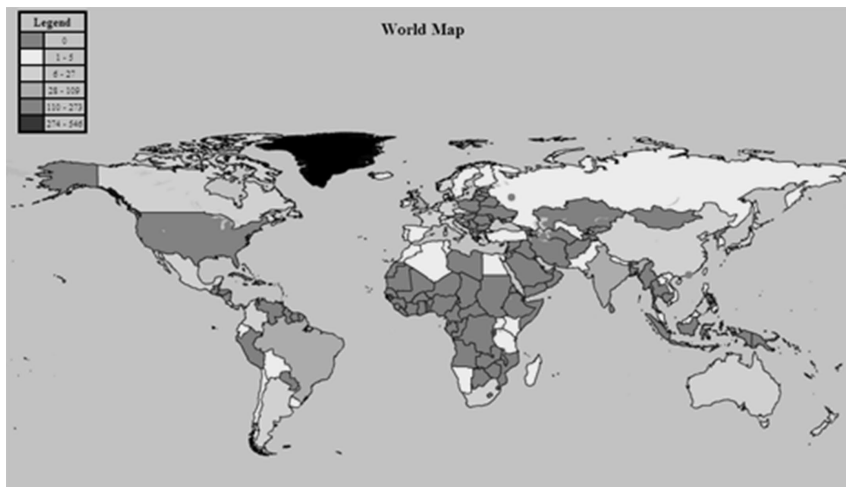
### 3 Resultados e Discussão

#### 3.1 O conhecimento da temática *Bioprospecting* em alguns países

As informações com o termo “*Bioprospect*” obtidos no banco de dados da *Web of Science* demonstraram que o estudo nesta temática não se restringe somente aos 17 países classificados como megadiversos<sup>6</sup>. Outros países possuem interesses na bioprospecção devido as oportunidades de comercialização que o uso da biodiversidade pode trazer ou se a biodiversidade é verdadeiramente uma fonte de riqueza para a produção de novos produtos, geralmente medicamentos (CHRISTIE et al., 2006; COSTELLO et al., 2006; DAY-RUBENSTEIN et al., 2001; KOO et al., 1999).

Na Figura 1 representa um mapa do mundo com os resultados dos países e as publicações na *Web of Science* com o termo *Bioprospect*<sup>\*</sup>. As cores mais intensas demonstram o maior número de publicações, Estados Unidos (132), Brasil (com pouco mais de 72 artigos), Índia (68 publicações) e Reino Unido (43) estão em destaque. Cabe ressaltar que, o tema de pesquisa em bioprospecção é relativamente novo com um vocabulário ainda em consolidação o que leva a uma baixa recuperação de publicações nas buscas que utilizam palavras-chave.

**Figura 1 - Representação dos países que mais publicaram com o termo *Bioprospect*<sup>\*</sup> na *Web of Science***



Fonte: Elaboração Própria.

A Figura 2 apresenta as cooperações internacionais entre universidades e institutos de pesquisas envolvendo o termo *Bioprospect*<sup>\*</sup> na *Web of Science*, no qual as publicações em revistas internacionais são escritas por diferentes nacionalidades. Essa evolução dos dados de cooperação internacional demonstra a ampliação das redes de conhecimento, as facilidades tecnológicas no qual as colaborações científicas são um importante mecanismo que

teve um aumento a partir da última década. A Figura 2 permite, ainda, visualizar a representação das parcerias nas publicações onde são

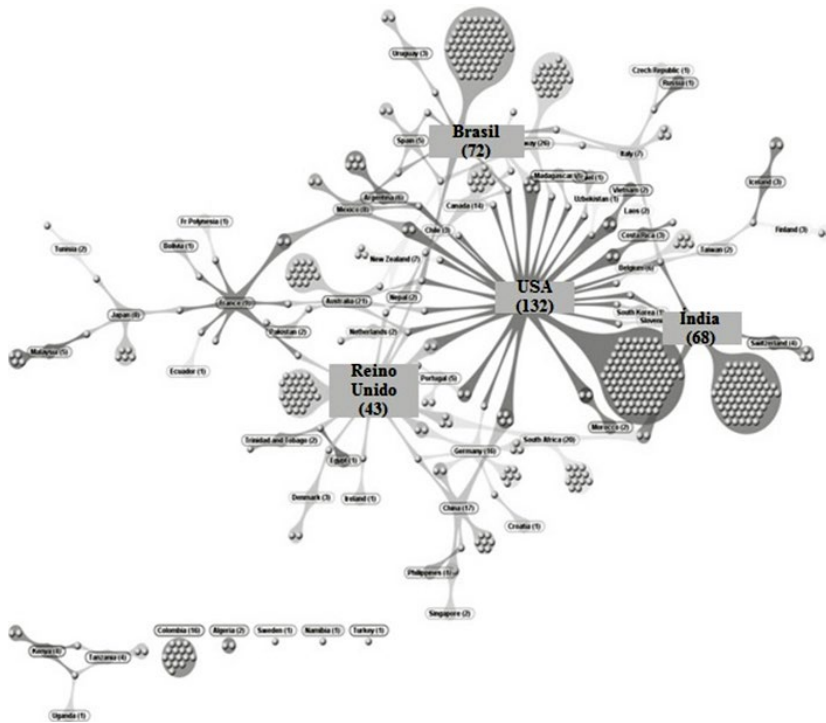
evidenciadas a produção nacional e publicações transnacionais conjuntas (cada bolinha amarela é um artigo; o número total de artigos está entre parênteses).

Os Estados Unidos (USA) apresentaram o maior número de publicações com 132 artigos diretos, observa-se que os USA mantêm cooperação em publicações conjuntas com os demais países como Madagascar, Alemanha, Portugal e Brasil, dentre outros. O número de artigos publicados demonstra que o Brasil tem 72 publicações referentes à Bioprospecção, além das parcerias produtivas com outros autores dos países como México, Itália, Uruguai, Espanha e outros. Assim, pode-se dizer que publicações conjuntas realizadas pelos centros de pesquisas, representados na Figura 2 pelos seus países, são apontados, onde a bioprospecção foi discutido como um fator ao desenvolvimento tecnológico e incluído como atividade relacionada à coleta, produção, transformação e comercialização de bens e serviços derivados da biodiversidade.

O maior número de artigos publicados a partir de 2006 pode ser visto na Figura 3. Observam-se as primeiras publicações referentes ao ano de 1991, e logo mais adiante em 2000 representou o marco nas questões sobre acesso aos recursos genéticos durante a CDB. A partir de então, ocorreram, embora com algumas variações, uma evolução constante das publicações. Cabe ressaltar que o aparente declínio do número de artigos relacionado ao ano 2013 se deve ao fato da coleta de dados ter sido feita em abril de 2013 e não reflete a uma queda real no número de artigos indexados.

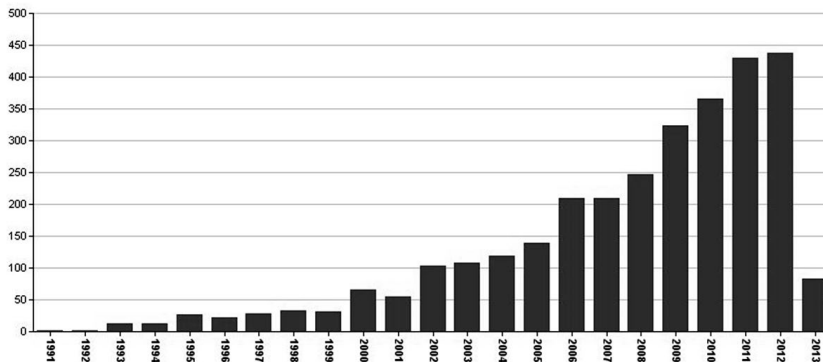
<sup>6</sup> A criação do conceito de países megadiversos teve como base quatro premissas, onde o critério foi o princípio do endemismo, primeiro no nível de espécie e depois em níveis taxonômicos superiores, tais como gênero e família, para se qualificar como país megadiverso um país deve ter pelo menos 5.000 plantas endêmicas. O Centro Mundial de Conservação e Monitoramento reconhece os 17 países megadiversos, incluindo: Austrália, Brasil, China, Colômbia, República Democrática do Congo (RDC) (ex-Zaire), Equador, Índia, Indonésia, Madagascar, Malásia, México, Papua Nova Guiné, Peru, Filipinas, África do Sul, Estados Unidos da América e Venezuela.

**Figura 2 - Permite visualizar as parcerias nas publicações com a temática em Bioprospecção**



Fonte: Elaboração Própria.

**Figura 3 - Evolução anual do número de artigos indexados por ano na Web of Science com o termo Bioprospect\***



Fonte: Elaboração Própria.

Os dados coletados na *Web of Science* demonstraram também os valores correspondentes ao ano de atividade em bioprospecção para os países representados anteriormente. Os resultados mostram o crescimento do número de publicações com o termo “*Bioprospect*” avançou a partir de 2000. Outro fator de crescimento desta atividade nos últimos anos pode também está relacionado com a implementação da CDB. De acordo com Lima, Velho e Faria (2007) a implementação das atividades previstas na CDB ocorreu em vários países em um maior investimento em programas de pesquisa relacionado com a

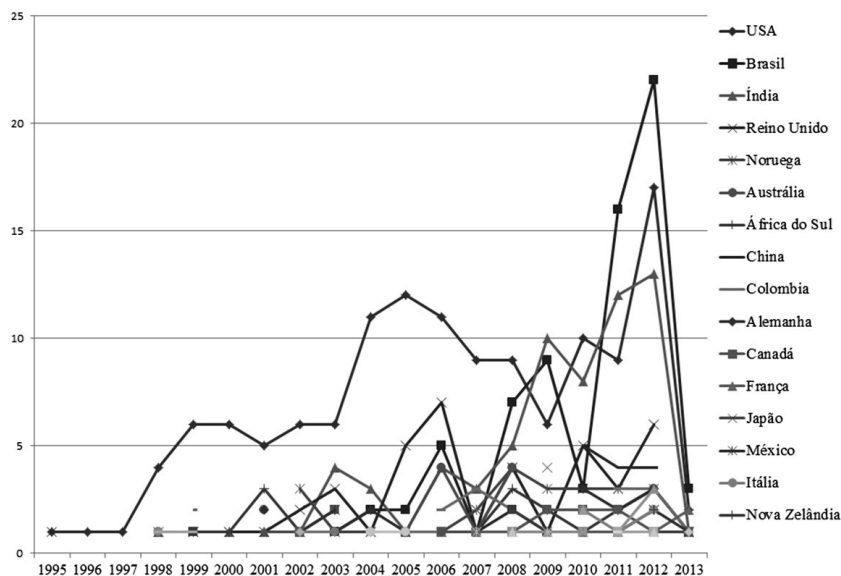
bioprospecção, um exemplo apontado por Lima (apud SANTAN’ANA, 2002) foi dos Institutos Nacionais de Saúde (NIH) em cooperação com a National Science Foundation e a Agência Americana de Cooperação para o Desenvolvimento (Usaid) dos Estados Unidos, que criaram o International Cooperative Biodiversity Groups (ICBG) que dentre as muitas atividades relacionada a conservação da biodiversidade, coleta de plantas, está o desenvolvimento de drogas.

Ao restringir o número de publicações para mais de duas ocorrências verifica-se que 1995 e depois de 1997 os Estados Unidos apresentam uma evolução, e os demais países (Brasil, Índia, Reino Unido) tiveram aumento nas publicações em Bioprospecção depois da década 2000 (Figura 4). Ressalta-se que o aumento a partir da década 2000 no número de publicações pode está relacionado com o início da implantação da Política Nacional de Biodiversidade onde as informações contidas nas propostas de estratégias nacionais estão os planos de ação federal e estaduais para orientar e priorizar os investimentos feitos por diversos países, principalmente os ricos em biodiversidade.

Devido à abordagem multidisciplinar da bioprospecção o mapeamento da produção científica na área se torna complexa principalmente nos temas que recebem contribuição de diversas áreas de biologia, botânica, química, agronomia e várias ciências sociais como abordado na Tabela 2. Ao verificar as principais áreas nas quais foram publicados os artigos utilizando a base de dados do Scopus com o termo *Bioprospect\**, constata-se que a área da Bioquímica, Genética e Biologia Molecular aparece em primeiro lugar com 33,82% das publicações, seguida pela área das ciências agrárias e biológicas, imunologia e microbiologia, medicina e farmacologia (Tabela 2). A predominância dessas áreas são esperadas devido as características da multidisciplinaridade da bioprospecção.



**Figura 4 - Participação dos países em artigos publicados na Web of Science (Bioprospect\*) do período de 1995 a 2013**



Fonte: Elaboração Própria.

Entretanto, a área da genética e a biologia molecular obtendo um grande número de ocorrência comprova o crescimento de técnicas biotecnológicas para o desenvolvimento e geração de produtos originados da biodiversidade. Observa-se também a presença de registros nas áreas econômicas, embora esse número seja pequeno, representam destaque nas discussões sobre a valoração da biodiversidade.

**Tabela 2 - Representa a classificação das áreas segundo critérios da base de dados Scopus**

| Áreas de Interesse                        | Registros | %     |
|---|-----------|-------|
| Bioquímica, Genética e Biologia Molecular | 1265      | 33,82 |
| Ciências Agrárias e Biológicas            | 1043      | 27,89 |
| Imunologia e microbiologia                | 628       | 16,79 |
| Medicina                                  | 579       | 15,48 |
| Farmacologia, Toxicologia e Farmacêutica  | 569       | 15,21 |
| Ciência Ambiental                         | 491       | 13,12 |
| Química                                   | 299       | 7,99  |
| Economia, Econometria e Finanças          | 79        | 2,11  |
| Negócios, Gestão e Contabilidade          | 29        | 0,77  |

Fonte: Base de Dados Scopus.

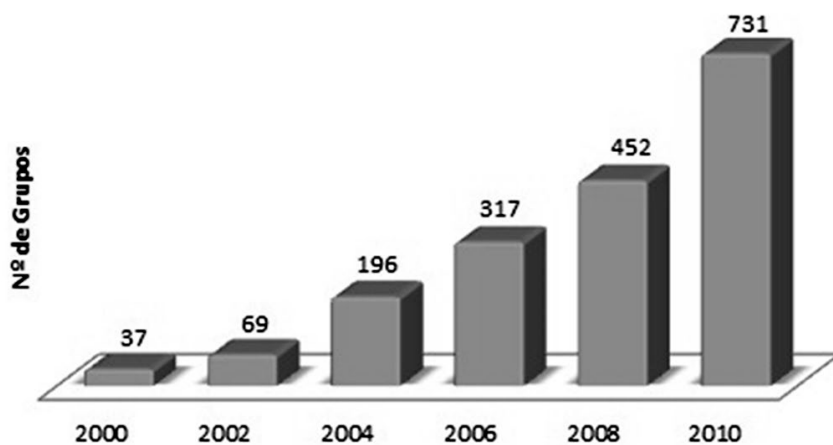
Com a finalidade de ter uma perspectiva da pesquisa bioprospectiva no Brasil, realizou-se, em 2013, um levantamento no Diretório de Grupos de Pesquisa na base de dados do CNPq verificou-se que número de redes

de pesquisa que realizam bioprospecção no Brasil aumentou nos últimos dez anos. Nas buscas foram utilizadas palavras-chave para estabelecer os grupos e pesquisadores com atuação em bioprospecção e na formação de Redes de Pesquisa em Bioprospecção (Figuras 5 e 6). Constatou-se, somente em 2010, 731 grupos de pesquisa que atuam em bioprospecção. O aumento nos grupos de pesquisa em bioprospecção de 2000 (37 grupos) até 2010 foi de 94,9% (Figura 5).

Ressaltando que o inventário da produção científica, tecnológica dos grupos foi construído a partir de informações existentes no currículo lattes dos pesquisadores. Em consequência, quase sempre foi presenciado duplas contagens de grupo com algumas informações diferenciadas como líderes de grupos.

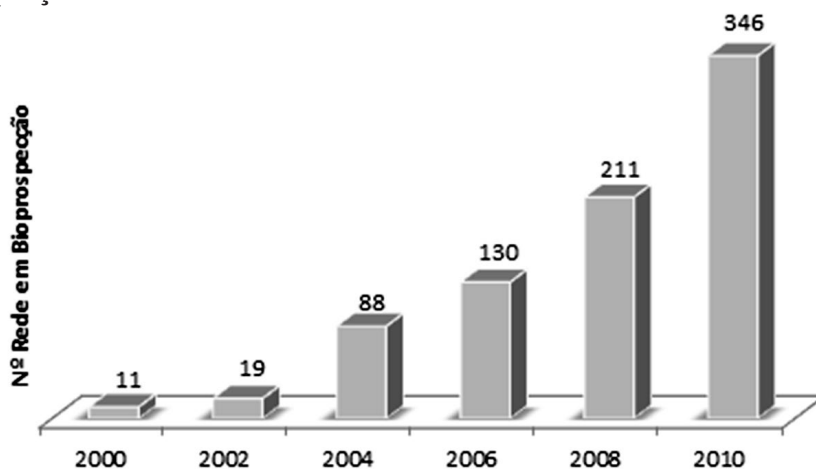
Outro fator que dificultou no levantamento de dados no diretório do CNPq é quando os pesquisadores não identificam os resultados de suas atividades em bioprospecção. Fato comprovado por Assad e Sampaio (2005) quando realizaram buscas por pesquisadores na plataforma do CNPq com a palavra-chave bioprospecção e encontraram 233 resultados e constataram que muitos pesquisadores não identificam as suas atividades nesta prática, em que um pesquisador da área de química, por exemplo, usaria o termo "drug discovery" e não "bioprospecção" (LIMA, 2007). No entanto, esses resultados sozinhos não dão idéia da importância de cada instituição no contexto da Bioprospecção. Um outro dado relevante é o aumento do número de grupos e pesquisadores na área quando ocorre o lançamento de editais pelos órgãos de fomento - CNPq, Finep, MCTI, dentre outros. Vale destacar que alguns grupos de pesquisa em bioprospecção mantem parceria com o setor produtivo, as empresas citadas em cooperação são públicas e privadas.

**Figura 5 - Formação de Grupos de Pesquisa que realizam bioprospecção no Brasil**



Fonte: Elaboração Própria.

**Figura 6 - Formação de Redes de Pesquisa que realizam bioprospecção no Brasil**



Fonte: Elaboração Própria.

### 3.2 Medidas para o desenvolvimento dos programas de pesquisa em biodiversidade no Brasil

Nos últimos anos, o Brasil deu passos importantes no desenvolvimento de suas potencialidades e capacidades científicas e tecnológicas. O aumento dos recursos destinados para os Programas de Pesquisa em Biodiversidade fortaleceu o sistema de Ciência e Tecnologia (C&T), ampliou-se a infraestrutura de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e caminha na qualificação de recursos humanos nas diversas áreas da ciência. Ainda, foram criados e descentralizados instituições no âmbito da biotecnologia, disseminando de forma colaborativa o desenvolvimento da pesquisa e o estímulo à formação de redes para tratar de temas estratégicos.

Os Programas de Pesquisa em Biodiversidade (PPBio) apresentam uma importância estratégica para o Brasil tendo em vista o domínio de novas tecnologias, em específico, a produção de medicamentos, fármacos, vacinas, hemoderivados, soros e toxinas. Desta forma, os insumos para a saúde são

produtos considerados de segurança nacional e de importância econômica. O setor de saúde no Brasil representa cerca de 8% do produto interno bruto e movimenta mais de R\$ 160 bilhões (cerca de US\$ 82 bilhões) por ano. O governo brasileiro colocou como Estratégia Nacional de C,T&I 2012 a 2015 o aperfeiçoamento do marco regulatório de fomento à inovação e fortalecimento da pesquisa e da infraestrutura científica e tecnológica (MCTI, 2011).

### 3.3 Formação de redes de pesquisa para o uso sustentável e a bioprospecção

O Brasil é o país com maior diversidade biológica do planeta, abrigando cerca de 13% de toda biodiversidade mundial conhecida (POLSKI, 2005) e essa biodiversidade encontra-se distribuída por sete principais biomas: a Amazônia, a Mata Atlântica, o Cerrado, a Caatinga, o Pantanal, os Campos Sulinos, a Zona Costeira e Marinha. O conhecimento sobre a biodiversidade brasileira permite a exploração sustentável deste capital natural pelo setor produtivo, em especial, as áreas de fármacos, alimentos e cosméticos.

Diante disso, a criação de redes de pesquisa é um fenômeno de arranjos de cooperação recente onde o sucesso do sistema são as corporações de pesquisa, acordos de P&D e de intercâmbio tecnológicos e licenciamento. E a quantidade de investimentos direcionados no estímulo a inovação de produtos e serviços tem crescido nos últimos anos, em especial os desenvolvidos por meio da bioprospecção. Na região sudeste foi criada, em 2002, uma das primeiras Redes de Bioprospecção do Brasil, a Bioprospecta - Rede Biota de Bioprospecção e Bioensaios que tem como objetivo encontrar e organizar componentes bioativos que possam apresentar interesse científico ou econômico (Tabela 3). Desde então, a rede já gerou três depósitos de patentes, uma das quais já está na fase de testes pré-clínicos como uma nova droga para o tratamento de Alzheimer.

**Tabela 3 - Criação das Redes de Pesquisa em Bioprospecção nos biomas brasileiros**

| Bioma/Região            | Rede de Pesquisa  | Ano Criação |
|-------------------------|---|-------------|
| Sudeste                 | Bioprospecta - Rede Biota de Bioprospecção e Bioensaios                                 | 2002        |
| Semi-árido              | Rede de Pesquisa e Bioprospecção em Biodiversidade do Semi-árido (PPBio/Semi-árido)     | 2004        |
| Amazônia                | Rede de Pesquisa em Biodiversidade na Amazônia Oriental (PPBio/MPEG)                    | 2004        |
| Amazônia                | Rede de Pesquisa e Bioprospecção da Biodiversidade na Amazônia Ocidental (PPBio/INPA)   | 2004        |
| Mata Atlântica          | Rede de Pesquisa em Biodiversidade da Mata Atlântica (PPBio/Mata Atlântica) - PROBIO II | 2008        |
| Cerrado                 | Rede COMCERRADO   | 2009        |
| Centro-Oeste            | Rede Pró-Centro Oeste   | 2009        |
| Sul                     | Rede Campos Sulinos   | 2010        |
| Zona Costeira e Marinha | RedeAlgas / Rede Interinstitucional de Algas Bentônicas                                 | 2005        |

Fonte: Elaboração Própria.

Outras Iniciativas apontam para a necessidade de pesquisas nos principais biomas brasileiros. Neste intuito o MCTI coordenou a elaboração do Programa de Pesquisa em Biodiversidade (PPBio) afim de promover o desenvolvimento da pesquisa, a formação e capacitação de recursos humanos e ainda o fortalecimento institucional da pesquisa da diversidade biológica em conformidade com as Diretrizes da Política Nacional de Biodiversidade (Decreto nº 4.339/2002). O Programa iniciou suas atividades na região amazônica, fortalecendo a atuação do Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (Inpa) na Amazônia Ocidental e o Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) na Amazônia Oriental. Posteriormente, o Programa foi expandido para o Semi-árido, por meio da colaboração com a Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs). Em 2008, a Mata Atlântica foi inserida no PPBio, por meio do projeto piloto, no âmbito do Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para a Biodiversidade (Probio II), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em parceria com o Jardim Botânico do Rio de Janeiro e Universidade Federal do Rio do Janeiro (CNPq, 2012).

As redes da PPBIO estão estruturadas em Coleções Biológicas que são o suporte de desenvolvimento de coleções; Inventários Biológicos que envolvem as etapas de coletas e formação de banco de dados para estudos de longa duração e o terceiro componente são os projetos temáticos voltados para a bioprospecção.

O projeto temático de bioprospecção da Rede Amazônia Ocidental em 2009 apresentava como formação cinco instituições no Brasil e uma colaboração com a França por meio da Université de Lille para o isolamento e análise

“

*Outra rede que faz parte do Programa de Pesquisa em Biodiversidade (PPBio) é a Rede do Semi-árido. O semi-árido ocupa 11,5% do território nacional e a sua população apresenta os piores indicadores sociais do Brasil.*

”

das substâncias. Dentre os principais resultados obtidos na temática o depósito e a comercialização de uma patente sobre o isolamento da Zerumbona, um sesquiterpeno com atividade antitumoral e também uma patente sobre derivados de nerolidil-catecol com atividade antimalárica.

Outra rede que faz parte do Programa de Pesquisa em Biodiversidade (PPBio) é a Rede do Semi-árido. O semi-árido ocupa 11,5% do território nacional e a sua população apresenta os piores indicadores sociais do Brasil. O projeto semi-árido: biodiversidade, bioprospecção e a conservação dos recursos naturais foi aprovado em 2001 que visava unir instituições de pesquisa que possuem trabalhos na melhoria das condições de vida na região. O projeto apresentava quatro linhas de pesquisa: Biodiversidade, Bioprospecção, Conservação de Recursos Genéticos e Conservação de Recursos Hídricos.

A Rede Pró-Centro Oeste, criada em 2009, apresenta 18 sub-redes nos quais cinco destas apresentam projetos temáticos em bioprospecção. Pode-se destacar a Rede nº 6 Ino-

“ *A RedeAlgas (Rede Nacional em Biotecnologia de Macroalgas Marinha) é uma rede de pesquisa cuja criação se deu em 2005 e constitui uma plataforma para elaboração de políticas públicas, programas e demais ações de fomento em ciências e tecnologia.* ”

vatoxin que desenvolve a inovação com peçonhas de animais da biodiversidade da região centro-oeste resultando na aplicação terapêutica e toxicológica. Esta rede com quatro instituições envolvidas com 53 alunos nos projetos já apresenta duas patentes em processo de registro com peptídeos anticonvulsivantes e outros trabalhos de científicos.

A RedeAlgas (Rede Nacional em Biotecnologia de Macroalgas Marinha) é uma rede de pesquisa cuja criação se deu em 2005 e constitui uma plataforma para elaboração de políticas públicas, programas e demais ações de fomento em ciências e tecnologia. Esta Rede reuni um grande número de pesquisadores-colaboradores de várias instituições do Brasil. Outra rede que envolve a zona costeira e marinha fica no nordeste do Brasil, a Rede Interinstitucional de Algas Bentônicas que se destaca ao reunir pesquisadores de várias áreas de conhecimento e de instituições na busca de princípios ativos para uso industrial. Para a obtenção de bioprodutos ativos desta rede cita-se as seguintes temáticas (BRASIL, 2010):

1) Estudo fitoquímico de algas do litoral do Estado da Paraíba com vistas à obtenção de metabólitos bioativos;

2) Investigação do potencial toxicológico e farmacológico de extratos e/ou constituintes químicos isolados de algas marinhas;

3) Modelagem de princípios bioativos obtidos de algas marinhas.

As formações de redes de pesquisas em bioprospecção no Brasil tem se mostrado crescente e espera-se o fortalecimento e incentivo à transferência de conhecimento entre a universidade e o setor produtivo, bem como a capacitação de recursos humanos na área e a capacitação das comunidades tradicionais fator determinante nas atividades de bioprospecção. Com isso, os futuros acordos entre empresas, pesquisadores e comunidades tradicionais são oportunidades ao desenvolvimento econômico da região e do Brasil. A intenção do governo, ao utilizar o recurso das redes, é permitir que a construção das relações setor produtivo-universidades alavanque a pesquisa científica e tecnológica das regiões.

#### 4 Conclusão

Este trabalho teve como objetivo destacar as redes de bioprospecção no Brasil e os resultados gerados por meio do desenvolvimento de produtos tecnológico provindos dos programas em bioprospecção, como também visualizar as publicações dos artigos indexados na base de dados. Ao verificar os resultados na atividade em bioprospecção por meio dos artigos científicos observou-se um crescimento em nível mundial não se restringindo apenas aos países megadiversos. Entretanto, espera-se que as redes e programas em bioprospecção possam transformar os recursos naturais em ganhos econômicos por meio de estratégia de C,T&I e alavancar o desenvolvimento científico e tecnológico, à inovação por meio da biodiversidade ampliando o conhecimento científico

e agregando valor aos bens e serviços provenientes desses recursos naturais.

#### Referências

ASSAD, A. L. D.; SAMPAIO, M. J. A. **Acesso à biodiversidade e repartição de benefícios:** relatório de pesquisa (DPCT- IG). Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2005.

ARTUSO, A. Bioprospecting, Benefit Sharing, and Biotechnological Capacity Building. **World Development**, v. 30, n. 8, p. 1355-1368, 2002.

BRASIL. Ministério da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde; Ministério da Ciencia e Tecnologia. **Caracterização do Estado da Arte em Biotecnologia Marinha no Brasil.** Brasília, 2010. p. 134

DAY-RUBENSTEIN, K.; FRISVOLD, G. B. Genetic prospecting and biodiversity development agreements. **Land Use Policy**, v. 18, p. 205-219, 2001.

CASTREE, N. Bioprospecting: from theory to practice (and back again). **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 28, n. 1, p. 35-55, 2003.  
COSTELLO, C.; WARD, M. Search, bioprospecting and biodiversity conservation. **Journal of Environmental Economics and Management**, n. 52, p. 615-626, 2006.

CNPq - CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO. **Chamada MCTI/ CNPq/N ° 35/2012 – PPBio/Geoma:** Redes de Pesquisa, Monitoramento e Modelagem em Biodiversidade e Ecossistemas. Brasília, 2012.

FENWICK, S. Bioprospecting or biopiracy?. **DDT**, v. 3, n. 9, Sep. 1998.

FEINSILVER, J. M. Prospección de la biodiversidad: potencialidades para los países en desarrollo. **Revista de la CEPAL**, n. 60, p. 111-128, 1996.

KOO, B.; WRIGHT, B. D. The role of biodiversity products as incentives for conserving biological diversity: some instructive examples. **The Science of the Total Environment**, n. 240, p. 21-30, 1999.

LOOSE, F. F. Bioprospecção na Antártida: o grande desafio dos membros do regime antártico no início do séc. XXI. **Appris**, v. 1000, p. 147, 2012.

LAIRD, S. A.; WYNBERG, R. Institutional policies for biodiversity research. In: LAIRD, Sarah A. (Ed.). **Biodiversity and Traditional Knowledge, Equitable Partnerships in Practice**. Londres: Earthscan Publications, 2002. p. 39-76. LIMA, R; VELHO, L. M. L. S.; FARIA, L. I. L. Delimitação de uma área multidisciplinar para análise bibliométrica de produção científica: o caso da Bioprospecção. **TransInformação**, Campinas, SP, v. 19, n. 2, p. 153-168, maio/ago. 2007.

ONU - ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. Food and Agriculture Organization of the United

Nations. Comisión Forestal para América Latina y el Caribe. **Vigésima sexta reunion**. Guatemala, 2010.

POLSKI, M. The institutional economics of biodiversity, biological materials, and bioprospecting. **Ecological Economics**, n. 53, p. 543-557, [2005].

POWELL, W. W.; DOPUT, K. W.; SMITH-DOERR, L. Interorganizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, n. 41, p. 116-145, 1996.

QUEZADA, F. et al. **Biotecnología para el uso sostenible de lá biodiversidade**: capacidades locales y mercados potenciales. Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento, 2005.

REZAIE, R. et al. Brazilian health biotech — Fostering crosstalk between public and private sectors. **Nature Biotechnology**, n. 26, p. 627-644, 2008.

RYAN, M. P. Patent Incentives, Technology Markets, and Public-Private

Bio-Medical Innovation Networks in Brazil. **World Development**, v. 38, n. 8, p. 1082-1093, 2010.

SACCARO JÚNIOR, N. L. A regulamentação de acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios: disputas dentro e fora do Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. XIV, n. 1, p. 229-244, 2011.

SOEJARTO, D. D.; FONG, H. H. S.; TAN, G. T. et al. Ethnobotany/ethnopharmacology and mass bioprospecting: Issues on intellectual property and benefit-sharing. **Journal of Ethnopharmacology**, n. 100, p. 15-22, 2005.

SILVA, V. J. B. **Produção do conhecimento científico e tecnológico por meio da análise dos registros bibliográficos dos artigos científicos e patentes sobre espécies vegetais da biodiversidade amazônica**. 2010. 94 f. Dissertação (Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia) – Instituto de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010.



**UNIFACS**  
UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**Novo Call Center**

**71 3021-2800**

# GRANDE ABC PAULISTA: É POSSÍVEL PENSAR EM COESÃO REGIONAL?

EDSON COUTINHO DA SILVA\*

## Resumo

Por que a Grande ABC é uma região que quase sempre desperta à atenção e o interesse dos pesquisadores? Um, porque é uma região que se destacou no cenário nacional e internacional no final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, por abrigar a reação política organizada dos setores populares, particularmente do movimento operário na luta pela democratização do país. Outro, porque na década de 1990 para fazer frente à crise do modelo de desenvolvimento industrial implementado na região desde a década de 1950, nas busca de novos modelos de governabilidade regional, os municípios da região inauguraram um modelo de governança regional e metropolitana calcado na articulação e cooperação entre os municípios e no Planejamento Estratégico Regional (PER). E por fim, porque a região é uma referência para o país em termos econômicos e sociais, já que a região ainda detém um grande polo industrial; é a quarta região de consumo do país; e possui o município com o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. Sem contar que ela ainda compõe os 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), a mais rica do país. Assim, é na busca de estudar a região do Grande ABC em termos regionais, e não

municipais, que apresentamos este estudo tendo em vista compreender a identidade, a consciência e o pensar regional no momento de elaborar políticas públicas que atendam aos interesses da sociedade residente nos sete municípios que compõe a região.

**Palavras-chave:** Região do Grande ABC. Desenvolvimento Regional. Coesão Regional.

## Abstract

Why Greater ABC is a region that often arouses the attention and interest of researches? Firstly, because it is a region that stood out in the national and international scene in the late 1970s and throughout the 1980s, for harboring political reaction of organized popular sectors, particularly the labor movement in the struggle for the democratization of the country. Secondly, because in the 1990s, due to the crisis of industrial development model implemented in the region since the 1950s, in search of new models to regional governance, the cities in the region started a model of regional and metropolitan

governance supported by articulation and cooperation between cities and Regional Strategic Planning (ERP). And finally, because the region is a reference to the country in economic and social terms, since the region still holds a large industrial center, is the fourth region of the country where there are more consumers, and has the largest city with Human Development Index (HDI) in the country. Not to mention that the region still makes up the 39 cities of the Metropolitan Region of São Paulo (MASP), the richest in the country. Thus, we tried to study the Greater ABC in regional terms, and not local, we present this study in order to understand regional identity, consciousness and thinking, at the time of designing the public policies that serve the interest of society residing in the seven countries that comprise the region.

**Key-words:** Greater ABC Region. Regional Development. Regional Cohesion.

**JEL:** R11

\* Doutor em Ciências pelo Programa de Saúde Coletiva da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).. Professor do Centro Universitário da FEI. E-mail: coutinho\_ed@hotmail.com.

## Introdução

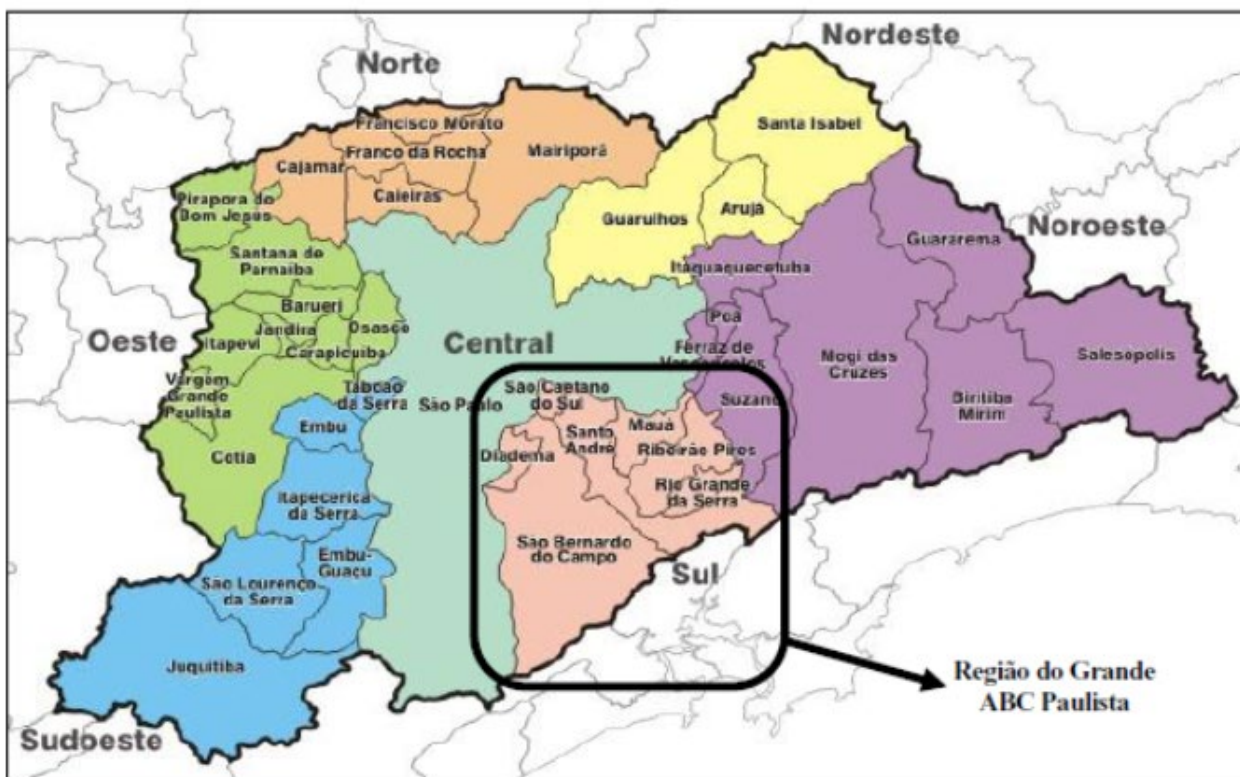
Os regionalistas defendem que o ambiente cultural e sociológico de coesão social e de comportamento são baseados em redes de confiança entre os inúmeros atores regionais. O comprometimento não seria meramente um dos seus produtos, mas uma pré-condição para o desenvolvimento econômico das regiões. Nesse caso, a forma de organização através de redes cooperativas entre atores regionais facilitaria os processos de aprendizagem, a inovação e sua consequente difusão. Além disso, essas redes proporcionam a criação de um conhecimento que é regionalmente específico (HOOK, KEARNS, 1999; KLINK, LEPORÉ, 2004; VEGGELAND, 1998; WALLIS, 2000).

O Grande ABC, que compõe a Região Metropolitana do Estado de São Paulo, conforme figura 1, é constituído por sete municípios: Santo

André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, por este motivo o termo “Grande” está associado ao ABC. É reconhecido nacionalmente pela sua ação de liderança e também pela constituição de experiências regionais, tornando essa região objeto de atenção de organismos internacionais. Uma dessas experiências está relacionada ao nosso objeto de estudo, que é a governança regional e/ou metropolitana. Com a participação do setor privado e as organizações da sociedade civil em organismos como Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Câmara Regional, desencadeou em 2000 a elaboração de um Plano Estratégico Regional (PER) com perspectiva para 10 anos, onde estabeleceram programas e ações estratégicas, aglutinadas em sete eixos estruturantes.

Este movimento desencadeou um grau de confiança entre os atores regionais públicos e privados e um comprometimento maior para viabilizar um processo maduro de PER poucas vezes visto em sua história. Essa iniciativa objetivou alinhar práticas de gestão regional e compatibilização de legitimidade funcional e da credibilidade política. Este artigo visa compreender: (a) a região do Grande ABC, a partir dos municípios que a compõem; (b) o crescimento regional e a regionalidade no âmbito do Grande ABC Paulista; e (c) o processo de institucionalização ocorrido na região desde a década de 1990 até a primeira década de 2000, e os acordos pactuados nesse período de 20 anos. Veremos que a política que projetou a região, desde a década de 1970, é a mesma questão que hoje, impede a coesão regional em torno dos problemas do Grande ABC.

Figura 1: Mapa da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).



Fonte: UFABC – Relações Sociais (2011) <http://ufbacsocial.files.wordpress.com/2008/08/abc-mapa.jpg>.

Convém apontar que este estudo é parte de uma pesquisa maior, de uma tese de doutorado que realizamos na região, onde analisamos o processo de governança metropolitana no período acima proposto. Para compreensão do objeto de pesquisa, nós fizemos uso dos dados obtidos a partir dos nossos 19 entrevistados da pesquisa, além de dados documentais da Câmara Regional do ABC, do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, de documentações disponibilizadas pelos entrevistados e de dados obtidos a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa (INPES) da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS) e do Tribunal Regional Eleitoral (TER). Todos os entrevistados participaram de uma maneira ou de outra dos acordos regionais elaborados neste período na região. O estudo por completo poderá ser conferido em breve na tese que será defendida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

### **Região Sem Fronteira: O Espaço “Vivido”**

Sempre quando pensamos a região do Grande ABC logo nos deparamos com conceituações e critérios que coincidem com as apresentadas na literatura. Constata-se que o Grande ABC Paulista se assemelha com os conceitos de Paasi (2006), que considera a região como uma unidade socialmente construída, como apropriação simbólica do espaço por um determinado grupo, onde os limites não são definidos apenas pelo espaço geográfico que a delimita. Os limites territoriais entre os municípios da região são muitas vezes desconhecidos pela própria população, pelos que nela passam. É uma região onde as fronteiras entre um município e outro são imperceptíveis em alguns momentos, onde em um lado da rua, por exemplo, temos o município de Santo André e de outro lado, o município de São Caetano do Sul. Este fato é desconhecido

até mesmo pelos gestores públicos da região, tanto que há residências que recebem dois carnês do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), um de cada município. Isto vem a confirmar o que Santos (1997) sugere em seus estudos, que as regiões são subdivisões do espaço: do espaço total, do espaço nacional e até do espaço local. Ou seja, são espaços de conveniência, lugares funcionais do todo, um produto social.

Tal fato faz remeter ao pensamento de La Blache (1954), que pensava a região como um “corpo vivo”, único. Para este autor, a região é uma realidade concreta e física, ela existe como um quadro de referências para a população que ali vive. Nesse sentido, entender uma região como o Grande ABC significa penetrar num mar de relações, formas, organizações, estruturas, etc. De certo modo, podemos considerar a região do Grande ABC como um universo de práticas vivenciadas pelos diversos grupos humanos que nela se inserem; que englobam o relevo, as relações pessoais, a memória familiar, as condições de trabalho, a sexualidade, a associação, entre outras.

Podemos pensar em extrapolar limites e fronteiras de ordem administrativa que, em geral, delimitam uma determinada região. O pensar regional é um conjunto de identidades não vinculado necessariamente aos limites formais estabelecidos. Há de se destacar que a divisão regional não existe na realidade, pois esta mesma realidade é a representação que os municípios da região fazem (GIL, 2001). Portanto, a delimitação regional da região do Grande ABC pode ser estabelecida por quem nela vive e passa a compor o imaginário daqueles que a ela se referem.

Podemos perceber que às vocações originais de cada município da região, no que se refere às indústrias, são de forma geral, fontes de sustentabilidade econômica e social do Grande ABC. No caso, as vocações de cada município da região hoje estão bem demarcadas: Santo André, em

conjunto com Mauá, está aprimorando os setores petroquímicos e plásticos. São Bernardo do Campo, os setores tanto mecânico quanto de autopeças. Por outro lado, nos municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, há uma escassez industrial por estarem localizados em região de mananciais (SILVA, 2002).

Temos que destacar que o Grande ABC é conhecido pela presença da grande indústria automobilística e petroquímica. Além disso, é uma região nitidamente politizada, levando em consideração a presença de sindicatos, meios de comunicação e entidades da sociedade civil, todos com significativa representatividade e ações que transbordam os limites deste ou daquele município. Nas décadas de 1980 e 1990, a região se defrontou com uma considerável crise, culminando com um processo de desconcentração das indústrias no Grande ABC, que migraram para outras regiões dentro e fora do Estado de São Paulo.

Na década de 1990 cresceu na região a consciência da necessidade de uma articulação regional, parcialmente explicada pela percepção que se tem da profundidade do impacto das transformações sobre a região e o tamanho da crise econômica e social. Essa conscientização impulsionou o surgimento de várias iniciativas de aproximação entre os atores regionais para a solução de problemas comuns e, mais particularmente, daqueles relacionados com o tema do desenvolvimento econômico e social regional (KLINK; LEPORÉ, 2004). O Grande ABC também começa a (re) discutir a sua própria identidade.

Entender o Grande ABC é, simultaneamente, entender o retrato das grandes metrópoles brasileiras e dos principais problemas confrontados por estas. Seu expressivo desenvolvimento urbano e industrial a partir da década de 1950 se deu de forma desordenada e concentradora, sendo que a região foi marcada por desigualdades dentro de suas fronteiras. Essa desigualdade fez emergir



o contraste entre os três municípios mais ricos que deram o nome a região, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, e outros quatro municípios mais pobres, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

De certo modo, a identidade regional do Grande ABC foi constituída, ao longo de sua história, mais propriamente na década de 1990, por movimentos da sociedade civil. Até certo ponto, estes movimentos que conceberam a primeira estrutura cooperativa do Grande ABC, o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, criado em dezembro de 1990, e que já agregava as sete prefeituras da região. Anos depois, esse empreendimento passou a ser denominado Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Nos anos seguintes surgiram: o Fórum da Cidadania do Grande ABC, criado em 1994; a Câmara Regional do Grande ABC, em 1997; e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, criada em 1999, que é ao mesmo tempo o “braço executivo” e o formulador das políticas econômicas de longo prazo da região (KLINK, LEPORÉ, 2004).

Dois fatores contribuíram para a criação dessas instâncias na região: um deles foi a situação de crise e de transformação econômico-estrutural que tomou conta da região a partir do final da década de 1980, com o fechamento de unidades produtivas concomitantemente às transferências para outras regiões. Como consequência, a região assistiu à retração de investimentos, a diminuição no volume empregatício, a queda da renda familiar e a redução na participação do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. O segundo fator foi o associativismo mediante identidade regional, com a união das populações municipais através da fácil mobilidade intermunicipal e da própria estrutura econômica. Assim, esta identidade é reforçada pelo papel exercido pelas universidades e pelas mídias: jornal “Diário do Grande

“

*Constatamos, por um lado, que a administração pública de São Caetano do Sul tem um certo desconforto com os municípios locais, pois eles desejam que o município pense e aja em termos municipais e menos regionais.*

”

ABC” e revista Livre Mercado, que disseminam um sentimento de pertencimento a um mesmo espaço político.

### **O Despertar da Regionalidade: Orgulho de Pertencer à Região**

Não há como deixar de tratar da regionalidade, que pode ser definida como uma espécie de consciência coletiva que une os habitantes da região do Grande ABC em torno de sua cultura, de seus sentimentos e problemas, tornando possível um esforço solidário pelo seu desenvolvimento. O termo regionalidade é um neologismo, que busca transmitir em conjunto de características comuns que possibilitam identificar um grupo de indivíduos com a base para conformar uma região. Então, a regionalidade implica a configuração de uma verdadeira mentalidade da região aludida (GIL, KLINK, SANTOS, 2004).

Dessa forma, a administração pública e o setor privado, administradores e trabalhadores, dirigentes políticos e toda a sociedade civil tendem a assumir uma “consciência regional”, que não se contradiz com o pertencer à comunidade nacio-

nal. Nesse caso, a “identidade” ou “consciência regional”, ou, se quisermos, a regionalidade – envolve a identificação dos habitantes com sua região, tanto dentro como fora dela. Podem participar na sua construção: ativistas sociais, instituições e organizações. Enfim, o entendimento da regionalidade permite compreender a ênfase a ela atribuída por parte dos (ECKERT, 2010; OLIVA; GIL; SILVA, 2007).

Se a regionalidade remete ao sentimento de “pertencer” a uma região, percebemos que este sentimento não é um consenso nos municípios na região do Grande ABC. Nem todos os municípios se identificam com a região, pois um munícipe, por exemplo, de São Caetano do Sul, quando está fora do Grande ABC, em uma outra cidade ou estado, se apresenta como sendo do município de São Caetano do Sul, e não da região do Grande ABC. Tal situação ocorre devido aos altos índices econômicos e sociais do município que contradiz com os de outros municípios da região.

Constatamos, por um lado, que a administração pública de São Caetano do Sul tem um certo desconforto com os municípios locais, pois eles desejam que o município pense e aja em termos municipais e menos regionais. Este desconforto ocorre porque o sentimento de municipalidade sobrepõe o de regionalidade, ao menos em grande parte dos municípios, diferentemente do que pensamos, até certa medida, os administradores de políticas públicas do município.

Por outro, o sentimento de regionalidade está mais presente nos municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Isto ocorre devido a dois fatores: o primeiro é o baixo índice de desenvolvimento econômico e social dos municípios; e o segundo são os altos índices de violência em algumas localidades situadas nestes municípios. Parte dos municípios que residem nestes municípios sentem um certo desconforto ou constrangimento

ao se apresentarem como sendo de um destes municípios. É como se permitir deixar no ar a mensagem de que residem em um dos três grandes municípios da região: Santo André, São Bernardo do Campo ou São Caetano do Sul, municípios que formam as letras ABC.

Um residente de um município que fica na fronteira entre São Bernardo do Campo e Diadema, mas pertence ao segundo município, se apresenta como residente do primeiro. Porém, devido aos investimentos municipais ocorridos nos últimos dez anos em políticas sociais este cenário vem se transformando, fazendo com que muitos munícipes sintam orgulho de pertencer tanto à região quanto ao município.

Constata-se que os municípios de Santo André e de São Bernardo do Campo são os que mais demonstram o sentimento de pertencer à região do Grande ABC. Os habitantes que residem nestes dois municípios são os que possuem maior identidade e consciência regional. De certa maneira algumas condições corroboram com esta identificação: (a) estes dois municípios possuem os dois maiores polos industriais da região – petroquímico em Santo André; e automobilístico em São Bernardo do Campo; (b) a geografia dos dois municípios é similar, o que por vezes az com que um indivíduo que não pertença à região, tenha dificuldade de se localizar; (c) estes dois municípios são os mais populosos e ricos; (d) estes dois municípios foram os primeiros a surgir na região; (e) Santo André está no centro da região, e São Bernardo do campo é o maior em extensão territorial dentre os sete municípios da região; (f) estes dois municípios possuem problemas similares em termos de desigualdade, inclusão social e saúde; (g) e por fim, são nestes dois municípios que está localizada a melhor rede de infraestrutura em áreas de educação, emprego, hospitalar e comércio.

Independentemente da vertente político-partidária, para nossos

“ *O município de São Bernardo do Campo foi apontado como um outro município-polo, por outras razões: pelo seu potencial econômico e industrial, devido ao fato do município possuir o maior PIB do Grande ABC, e o quarto do Estado de São Paulo.* ”

entrevistados quem desencadeou, articulou e liderou o pensamento regional no Grande ABC foi Celso Daniel. De certo modo, a identidade, a consciência regional e a regionalidade sempre estiveram na pauta das reuniões conduzidas por Celso Daniel na região. Ele foi prefeito do município de Santo André 1989-1992; 1997-2000; e estava em seu terceiro mandato, quando foi assassinado em janeiro de 2002.

Celso Daniel conseguiu dialogar com políticos e líderes de outras vertentes partidárias, buscando elevar o papel regional no Grande ABC. Ele acreditava que o Grande ABC deveria possuir uma universidade pública, um hospital das clínicas e polos industriais e de serviços que possibilitassem o desenvolvimento regional. Na oportunidade ele conseguiu, ainda, mobilizar a sociedade civil e, em vida auxiliou, a partir de um bom diálogo que possuía com o então governador Mário Covas, a implementação do Hospital Mário Covas, em Santo André, e do Hospital Serraria em Diadema, dois hospitais estaduais na região. Além de ter contribuído para a expansão dos polos industriais no setor petroquímico,

automobilístico, moveleiro e de cosméticos na região, o ex-prefeito foi responsável pela concepção e desenvolvimento do projeto da Universidade federal do ABC (UFABC) – inaugurada após seu falecimento.

### **O Grande ABC: Região Homogênea, Municípios Heterogêneos**

Para compreender qual seria o centro – ou polo – da região do Grande ABC, buscamos novamente uma reflexão a partir de La Blache (1954). Entende-se como município-polo, aquele que exerce o poder de atração que uma cidade exerce em torno da área que a cerca, em virtude da sua infraestrutura econômica, política e social. Se considerarmos apenas os depoimentos que coletamos, não há um município apenas que pode levar esta designação. Identificamos que Santo André e São Bernardo do Campo são os municípios-polo da região do Grande ABC.

Há vinte anos Santo André poderia ser apontado como o centro, hoje não mais. O município de Santo André pode ser considerado o centro, por possuir: as três instituições que foram constituídas a partir do movimento regional da década de 1990 – Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Colabora para isso o fato de seu centro comercial, constituído por dois shoppings e possuir uma localização privilegiada. Além disso, a figura de Celso Daniel é reconhecida como uma liderança regional que buscou encorajar o movimento de desenvolvimento regional na década de 1990.

O município de São Bernardo do Campo foi apontado como um outro município-polo, por outras razões: pelo seu potencial econômico e industrial, devido ao fato do município possuir o maior PIB do Grande ABC, e o quarto do Estado de São Paulo; Por concentrar ali um dos maiores polos industriais do país, com in-

dústrias como Basf, Ford, Mercedes-Benz, Scania e Volkswagen; pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e por políticos que ganharam notoriedade nacional; pelas rodovias que atravessam o município, como Anchieta, Imigrantes e, mais recentemente, o Rodoanel Mário Covas; por ser o maior município em dimensões territoriais; por possuir o maior número de trabalhadores oriundos dos sete municípios da região; e no setor de saúde, pelo maior número de leitos hospitalares da região, apesar de 90% deles serem de hospitais privados.

Convém ressaltar um aspecto interessante desta questão: quando questionados qual (is) seria (m) o(s) município(s) centro(s), mais da metade dos nossos entrevistados apontou Santo André e São Bernardo do Campo como sendo os municípios polos; e a outra metade citou ao menos um dos dois municípios na resposta, indiferentemente ao município em que desenvolvem suas atividades profissionais.

O Grande ABC é uma região peculiar, já que apesar da heterogeneidade dos municípios, os gestores municipais conseguiram articular algumas soluções para problemas comuns. No entanto, os municípios com menores graus de diferenças, mais especificamente, no que se refere à paisagem, às desigualdades sociais e aos aspectos culturais dos cidadãos são Santo André e São Bernardo do Campo. Todavia, foi a heterogeneidade que aproximou os municípios na região.

Mas podemos identificar uma certa homogeneidade no Grande ABC, como uma região, no sentido forte do termo, quando direcionamos nosso olhar para as dimensões econômicas e político-administrativas. Econômica, devido às indústrias automobilísticas e químicas, que são símbolos da industrialização brasileira. Político-administrativa, considerando que uma parcela expressiva de instituições como sindicatos – metalúrgicos e químicos –, os meios de comunicação – o jornal Diário do

Grande ABC e a revista Livre Mercado – e as entidades da sociedade civil têm representatividade e uma preocupação que transborda os limites deste ou daquele município.

Quando buscamos compreender as potencialidades do Grande ABC, vemos que cabe ainda um aprimoramento da governança regional. Entende-se por governança regional o processo pelo qual os cidadãos resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade, usando o “governo” como instrumento (OECD, 2008). Diante disso, cabe propor compreender a governança regional como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação em conjunto, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas Organizações Privadas e pela Sociedade Civil. A governança surge como uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

No contexto do Grande ABC, a governança regional permitiria que os atores regionais desenvolvessem ações conjuntas e acordos regionais movidos pela expectativa de conseguirem melhorar os problemas da região. Assim, as expectativas políticas e sociais geradas pela cooperação entre os atores regionais poderiam ser significativamente elevadas, como por exemplo, no campo do mercado de trabalho e políticas de emprego, inclusão social, educação, saúde, dentre outras (ALENCAR, 2004).

Trata-se aqui, de um movimento cívico que, baseado no princípio da cooperação, entre os atores envolvidos, cada qual com interesses específicos, conflitantes ou não, necessita ser considerado. A crise na região, verificada na década de 1980, potencializada por sucessivas crises na economia brasileira, intensificadas pelo processo de globalização, fez esses atores amadurecerem para buscar soluções para problemas comuns

– por isto governança regional – que priorizassem o “nós” em detrimento ao “eu”.

Entretanto, nossos entrevistados dão pistas de que o Grande ABC não é tão unido quanto podemos pensar. Foi constatado no interior da região uma atitude municipalizada, preservando, exageradamente, as fronteiras sob a alegação de que a competitividade precisa ser mantida. Esta questão conduz a refletir que a competitividade agrega valores tangíveis e intangíveis ao produto regional sem se constituir, contudo, como algo a emperrar processos com o objetivo de atrasar o desenvolvimento dos outros.

Portanto, o desafio da região do Grande ABC está em abandonar os interesses diversos e individualistas – em termos municipais – e planejar em conjunto ações sociais, econômicas e políticas que sirvam para alavancar o desenvolvimento. Mas, elaborar, implementar e controlar um PER requer perseverança e visão dos atores do Poder Público, da iniciativa privada, das entidades representativas e da sociedade civil. O fortalecimento da identidade regional no Grande ABC deveria ser construído a partir do fortalecimento das entidades institucionais.

#### O Grande ABC: “Poderio” Econômico e Desigualdades Regionais

Buscando uma melhor compreensão da região do Grande ABC, organizamos quatro tabelas com dados da região, relativo ao contexto socioeconômico: na Tabela 1, apresentamos dados referentes ao território e população da região; na Tabela 2, dados econômicos e empregatícios; na Tabela 3, o PIB; e na Tabela 4, PIB *per capita*. Tendo em vista o estabelecimento de uma referência com os outros municípios do Estado de São Paulo, verificamos que a região tem um município entre os dez maiores PIBs e outro entre os dez maiores PIBs *per capita* do Estado de São Paulo, conforme Tabelas 5 e 6.

**Tabela 1 - Território, população e incidência de pobreza do Grande ABC**

| Município             | Área Territorial    | População | Incidência de Pobreza (2003) |
|-----------------------|---------------------|-----------|------------------------------|
| Santo André           | 175 Km <sup>2</sup> | 673.914   | 26,73%                       |
| São Bernardo do Campo | 409 Km <sup>2</sup> | 765.203   | 28,03%                       |
| São Caetano do Sul    | 15 Km <sup>2</sup>  | 149.571   | 12,18%                       |
| Diadema               | 31 Km <sup>2</sup>  | 386.039   | 43,81%                       |
| Mauá                  | 61 Km <sup>2</sup>  | 417.281   | 46,61%                       |
| Ribeirão Pires        | 99 Km <sup>2</sup>  | 113.083   | 36,27%                       |
| Rio Grande da Serra   | 37 Km <sup>2</sup>  | 44.084    | 61,04%                       |

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

**Tabela 2 - Dados econômico-empregatícios na região do Grande ABC**

| Município             | Nº de Unidades Atuantes | Pessoal Ocupado – Total | Pessoal Ocupado Assalariado |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Santo André           | 22.668                  | 209.885                 | 178.086                     |
| São Bernardo do Campo | 25.354                  | 299.503                 | 263.907                     |
| São Caetano do Sul    | 10.322                  | 121.725                 | 106.203                     |
| Diadema               | 8.844                   | 117.594                 | 104.779                     |
| Mauá                  | 6.369                   | 66.530                  | 58.304                      |
| Ribeirão Pires        | 2.987                   | 26.052                  | 21.723                      |
| Rio Grande da Serra   | 607                     | 3.701                   | 2.995                       |

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

**Tabela 3 - PIB no Grande ABC**

| Município             | PIB        |
|-----------------------|------------|
| Santo André           | 13.446.559 |
| São Bernardo do Campo | 29.872.572 |
| São Caetano do Sul    | 10.178.501 |
| Diadema               | 9.311.879  |
| Mauá                  | 5.676.526  |
| Ribeirão Pires        | 1.486.905  |
| Rio Grande da Serra   | 371.817    |

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

**Tabela 5 - Dez PIBs de São Paulo**

| Posição dos municípios       | PIB                   |
|------------------------------|-----------------------|
| São Paulo                    | R\$ 357.116.681       |
| Guarulhos                    | R\$ 31.966.247        |
| Osasco                       | R\$ 30.024.366        |
| <b>São Bernardo do Campo</b> | <b>R\$ 29.872.572</b> |
| Campinas                     | R\$ 29.363.064        |
| Barueri                      | R\$ 26.994.700        |
| Santos                       | R\$ 24.614.406        |
| São José dos Campos          | R\$ 20.718.595        |
| Jundiaí                      | R\$ 15.106.549        |
| Ribeirão Preto               | R\$ 13.896.533        |

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

**Tabela 4 - PIB per capita no Grande ABC**

| Município             | PIB Per capita |
|-----------------------|----------------|
| Santo André           | 20.018,82      |
| São Bernardo do Campo | 37.267,11      |
| São Caetano do Sul    | 67.361,35      |
| Diadema               | 23.618,26      |
| Mauá                  | 13.732,84      |
| Ribeirão Pires        | 13.347,20      |
| Rio Grande da Serra   | 8.536,14       |

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

**Tabela 6 - Dez PIBs per capita de São Paulo**

| Posição dos municípios    | PIB Per capita   |
|---------------------------|------------------|
| Louveira                  | 171.506,50       |
| Jambeiro                  | 115.150,63       |
| Araçariguama              | 112.681,86       |
| Alumínio                  | 104.967,60       |
| Barueri                   | 102.013,46       |
| Paulínia                  | 82.586,70        |
| Vinhedo                   | 71.364,01        |
| <b>São Caetano do Sul</b> | <b>67.361,35</b> |
| Cordeirópolis             | 66.878,18        |
| Matão                     | 66.483,67        |

Fonte: Adaptado do IBGE (2011).

Atualmente, o “poderio” econômico, atualmente o Grande ABC é ser o quarto maior PIB do Brasil segundo o IBGE (2011), com uma receita de R\$ 70,3 bilhões, equivalente a 2,3% do PIB nacional. O primeiro lugar é ocupado por São Paulo, com 357,1 bilhões; em segundo, o Rio de Janeiro, com 154,7 bilhões; e em terceiro, Brasília, com 117,5 bilhões.

É importante frisar que, dos sete municípios da região, cinco aparecem entre os cem municípios brasileiros com maior participação na geração de riqueza. São Bernardo, forte na produção de móveis e automóveis, ocupa a 11ª posição, gerando 1% da riqueza nacional. Sequencialmente aparecem Santo André, na 29ª posição; São Caetano do Sul, em 40ª; Diadema, na 40ª posição; e Mauá, na 79ª posição; Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra não figuram entre os cem maiores produtores do Brasil.

No final de 2010, o IBGE publicou dados preliminares do censo no país, indicando que a população do Grande ABC cresceu 4,32%. Hoje a região possui uma população de quase 2,6 milhões de habitantes, com um aumento menor do que no Estado de São Paulo, que ficou por volta de 7,8% e no Brasil de 9%. O município que mais cresceu foi Rio Grande da Serra, que tem uma população 11,27% maior do que em 2000. Na sequência vem Mauá, com 8,61; São Bernardo do Campo com 6,19%; São Caetano do Sul com 4,55%; Diadema com 3,67% e Santo André com 0,77%. A única cidade que teve redução populacional foi Ribeirão Pires, com decréscimo de 1,69% (NEGRIN, 2010).

O relatório do INPES (2011) da USCS aponta que no período citado foram instaladas duas grandes indústrias em Rio Grande da Serra. Além disso, as oportunidades de emprego e as obras básicas de revitalização urbana atraíram mais moradores, o mesmo vem ocorrendo em Mauá, que viu o número de indústrias saltar de 400 para 747 em dez anos – crescimento de 87%.

Em São Bernardo do Campo, o índice foi de 24% - o município registrou 317 novos empreendimentos. São Caetano do Sul vive o “boom” imobiliário justificando o aumento populacional, após longo período de estabilidade e até mesmo diminuição. Cidades que não registraram crescimento industrial significativo ou estão no limite da ocupação territorial e tiveram aumento populacional discreto – como Diadema e Santo André – ou viram o número de habitantes diminuir – como Ribeirão Pires (INPES, 2011).

Recentemente, no dia 24 de maio de 2011, a Assembleia Legislativa de São Paulo oficializou a criação da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), formada pela Capital e mais 38 municípios. Juntas elas concentram 20 milhões de moradores, equivalente a 47% da população do Estado de São Paulo. A RMSP é o maior polo de riqueza nacional, com um PIB de R\$ 572,2 bilhões – 58% do total do PIB estadual e 18,9% do brasileiro –, equivalente ao gerado pelo Chile, por exemplo. Esta região é responsável pelo recolhimento de um quarto dos impostos no país. É importante observar que a RMSP nunca foi efetivada, apesar de já constar em decreto desde 1974 (CARVALHO, 2011).

### **Constatação do IDH dos Sete Municípios: da Austrália à Antígua**

Apesar de algumas virtudes da região do Grande ABC, principalmente, nas questões econômicas e político-administrativas, a região exibe um alto índice de exclusão social e pobreza extrema. Dados do INPES (2011) evidenciam que aproximadamente 2,1% de uma população de 2,6 milhões de habitantes – equivalente a 55 mil pessoas – vivem com um quarto de salário-mínimo – R\$ 125,50 – na região.

De acordo com os dados do INPES (2011), o Grande ABC conta com cerca de 8% de famílias que recebem o benefício da Bolsa família, são 52 mil lares que receberam este

auxílio. Na região a pobreza absoluta – que diz respeito às pessoas que vivem com menos de meio salário-mínimo por mês – representa 9,2% da população ou 241 mil habitantes. Comparado aos números do restante do país, o índice é de 28,8%.

Em contrapartida, a região tem um dos menores índices de desigualdade social do país, segundo a escala Gini, que é utilizada mundialmente para medir tal fator. O método de avaliação varia entre zero e um. A localidade que obtém a nota mais próxima ao zero apresenta melhores condições de distribuição de renda. A média da região do Grande ABC é de 0,46 – equivale ao resultado dos Estados Unidos – contra 0,54 do restante do país (ONU, 2010, 2011).

Se fossem considerados apenas os dados dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, a taxa diminuiria para 0,41, resultado similar a de Portugal, que tem a média de 0,38 (ONU, 2010, 2011). Pode-se afirmar que a instalação das industriais na região rendeu empregos mais qualificados para a população e, com isso, uma renda maior. Nota-se, que a região teve com antecedência benefícios com o bem-estar, como educação, saúde e emprego, que o país veio a obter somente com a Constituição Federal de 1988 (NEGRIN, 2011).

No Grande ABC, o município de São Caetano do Sul é favorecido pela qualidade do trabalho, pelo maior índice de inclusão digital do país, por grande porcentagem de jovens no ensino superior, pelo melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, como podem ser conferidos nas tabelas 7 e 8, por sua política tributária e pela perspectiva de carreira profissional. Diferentemente do que ocorre em Diadema e Rio Grande da Serra que assumem, respectivamente, a penúltima e a última colocação de IDH na região.

Com o intuito de situar o IDH dos municípios da região no ranking dos países que detêm os maiores IDHs do mundo, segundo o PNUD (ONU, 2011), nós poderíamos dizer que:

- São Caetano do Sul poderia ser comparado a países como Austrália com 0.929; e Holanda e Estados Unidos com 0.910, que assumem, respectivamente, a segunda, terceira e quarta posições mundiais;
- Santo André à Estônia com 0.835; e São Bernardo do Campo à Eslováquia com 0.834; nas posições 34<sup>a</sup> e 35<sup>a</sup>, respectivamente;
- Ribeirão Pires a Portugal com 0.809 e Bahrein com 0.806, respectivamente, nas posições 41<sup>a</sup> e 42<sup>a</sup>; e Mauá ao Chile com 0.805, na posição 45<sup>a</sup>;
- Diadema a Barbados com 0.793 e ao Uruguai com 0.783, respectivamente, nas posições 47<sup>a</sup> e 48<sup>a</sup>;
- Rio Grande da Serra à Antígua e Barbuda com 0.764, na posição 60<sup>a</sup>.

**Tabela 7 - Maiores IDHs do país**

| Municípios               | IDH 2000 |
|--------------------------|----------|
| São Caetano do Sul (SP)  | 0.919    |
| Águas de São Pedro (SP)  | 0.908    |
| Niterói (RJ)             | 0.886    |
| Florianópolis (SC)       | 0.875    |
| Santos (SP)              | 0.871    |
| Bento Gonçalves (RS)     | 0.870    |
| Balneário Camboriú (SC)  | 0.867    |
| Joaçaba (SC)             | 0.866    |
| Porto Alegre (RS)        | 0.865    |
| Fernando de Noronha (PE) | 0.862    |

Fonte: Adaptado de PNUD (2010).

**Tabela 8: IDH da região entre 1991 – 2000.**

| Municípios            | IDH 1991 | IDH 2000 |
|-----------------------|----------|----------|
| Santo André           | 0.808    | 0.835    |
| São Bernardo do Campo | 0.806    | 0.834    |
| São Caetano do Sul    | 0.842    | 0.919    |
| Diadema               | 0.746    | 0.790    |
| Mauá                  | 0.709    | 0.802    |
| Ribeirão Pires        | 0.776    | 0.807    |
| Rio Grande da Serra   | 0.727    | 0.764    |

Fonte: adaptado de PNUD (ONU, 2011).

Convém apontar que o Brasil assume a posição de 84<sup>a</sup>, com 0,718. O país elevou seu IDH, quando comparado à última pesquisa realizada em 2000, que foi de 0.699, na 73<sup>a</sup> posição. Poder soar como um paradoxo um crescimento do IDH e uma queda nas posições, mas isto se deve, em grande parte, ao crescimento acentuado do IDH de outros países (ONU, 2010, 2011).

Procuramos revelar mediante análise, como o Grande ABC possui municípios heterogêneos. Sabemos que em termos econômicos há municípios com mais “poderio” econômico e político do que outros. Entretanto, esse “poderio”, também, se reflete nos índices de pobreza e desigualdades sociais presenciados em toda a região.

Vem demonstrar que o Grande ABC deve se apresentar como protagonista de uma nova forma de se fazer política e justiça, a partir de uma ação compartilhada entre os sete municípios, por meio de ações inovadoras para a região, em resposta inclusive à ineficiência ou ausência de uma política metropolitana mais adequada.

Entendemos que os atores políticos e sociais devem procurar desenvolver ações regionais com o propósito de buscar alternativas para os sérios problemas que atingem a região, tendo em vista o pensamento “pluralista”, em vez de “localista”. Colocar na prática aquilo que, em parte, alguns de nossos

entrevistados enfatizaram em seus depoimentos.

### **Pioneirismo na Institucionalização de uma Articulação Regional**

Temos que reconhecer que o Grande ABC foi pioneiro na articulação política desde o início da década de 1990. No período pudemos observar importantes mudanças a partir de uma “nova política” de caráter regional conduzida por meio de quatro instituições: o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC; o Fórum da Cidadania; a Câmara Regional do Grande ABC; e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC. Este modelo de política regional no Grande ABC tem representado novos e significativos elementos para a reflexão sobre a ação política regional compartilhada entre municípios.

Na busca de ir além dos limites da esfera municipal, o Grande ABC procurou manter sua tradicional capacidade de organização apresentando novas alternativas diante de novos desafios que naquele período surgiam. Constatamos que as transformações econômicas e sociais davam indícios da necessidade de desenvolvimento de uma política regional, buscando, na perspectiva de agir na esfera local através da unidade política como forma de fortalecer a região visando sua recuperação econômica e social. Vemos que o desenvolvimento de ações conjuntas entre os setores público e privado e demais atores da sociedade civil foi uma saída para contornar os problemas vivenciados pela região (ABRUCIO, 2001).

Diante de um diagnóstico do quadro de mudanças e com vistas a um futuro desejado, o Grande ABC encontrou na ação compartilhada entre os sete municípios, uma maneira de construir importantes projetos por meio de ações inovadoras para a região, em resposta inclusive à ineficiência ou ausência de uma política metropolitana do Governo do Estado

de São Paulo. Assim sendo, a década de 1990 é marcada por atores políticos e sociais procurando desenvolver ações regionais com o propósito de buscar alternativas para os sérios problemas que atingiram a região, mediante construção de arranjos institucionais de caráter regional (DANIEL, 1999).

Entretanto, o impulso para a institucionalidade regional foi dada em 1989 pelas lideranças políticas de Celso Daniel e Maurício Soares, prefeitos de Santo André e São Bernardo do Campo, respectivamente. No ano seguinte, mais precisamente em dezembro de 1990, surge a primeira iniciativa com a fundação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que era composto pelos sete prefeitos da região. O Consórcio funcionaria como um poder executivo da região. Para os nossos entrevistados, o Consórcio Intermunicipal atuaria como uma espécie de órgão articulador de políticas públicas integradas e multisetoriais, utilizando-se de recursos próprios das municipalidades como também de outras fontes de financiamento. Periodicamente, os Conselhos de Prefeitos da região se reuniam no Consórcio para analisar, aprovar e encaminhar projetos de ações propostas por grupos temáticos formados por técnicos das sete prefeituras.

Em 1994, o movimento "Vote no Grande ABC", com objetivo de sensibilizar e conchamar a população da região a aumentar a sua representação política na Câmara Federal e na Assembleia Legislativa, votando nos candidatos da região. Neste pleito seriam eleitos cinco deputados federais e oito estaduais com base política na região, inaugurando assim, a formação das chamadas bancadas do Grande ABC, que passariam a cumprir importante papel na defesa dos interesses da região, atuando de modo coordenado. Este referido movimento se transforma, no início de 1995, no Fórum da Cidadania do Grande ABC, contando com mais de 100 entidades representativas por integrantes da sociedade civil e

região, orientado a promover tanto os direitos de cidadania quanto apoiar as ações de desenvolvimento sustentado no território. Dentre tais entidades, o movimento sindical tem peso na sua formação, com a presença da Central Única dos Trabalhadores (CUT) Regional do ABC, e dos Sindicatos dos Metalúrgicos, Químicos e Bancários do ABC, dentre outros (DANIEL, 1999).

O Fórum "fortaleceria" as prefeituras locais na continuidade do processo de articulação da política regional, bem como no processo de formação da Câmara Regional do Grande ABC em 1997, contando com a participação do Governo do Estado de São Paulo. Nota-se que a criação da Câmara simbolizou o embrião de um novo modelo de ação coletiva no país. Este novo arranjo institucional evidenciou a maturidade dos atores locais na medida em que conseguiram avançar no processo de negociação de conflitos e na busca flexível e pragmática de soluções para os problemas que têm em comum. É fato que a Câmara é um órgão informal, sem figura jurídica, e suas atividades são coordenadas pelo Consórcio (DANIEL; SOMEKH, 1999).

No Grande ABC há lideranças e instituições mais atuantes do que outras. Na medida em que agentes diferenciados, no nível do Estado e sociedade, partem de suas próprias perspectivas específicas para produzir coletivamente algo novo. São acordos voltados ao desenvolvimento regional, o que está em jogo na Câmara é a criação de uma esfera democrática, simultaneamente pública e não estatal; espaço plural em que, de modo transparente, onde é estabelecido o debate público e são tomadas decisões consensuais. Esta é, portanto, uma primeira dimensão da Câmara como modelo específico de governança regional metropolitana (CÂMARA, 2004).

Contudo, observamos alguns avanços na região, decorrentes desta articulação regional, o Consórcio atuando como braço executivo da

Câmara, mediante estrutura técnica, administrativa e política, e como fórum de discussão para definição, elaboração e execução de projetos conjuntos entre os sete municípios, além da participação do governo estadual no conselho deliberativo da Câmara. Esta foi uma primeira experiência em que se verifica a presença de uma bancada suprapartidária de deputados federais e estaduais preocupados com a discussão dos problemas regionais, que anualmente encaminham emendas ao orçamento estadual de interesse da região.

Verificamos que nos fóruns de caráter regional há o respeito em meio às enormes diferenças para a condução de ações estratégicas ao desenvolvimento, existe uma relação de parceria, embora de menor intensidade, mesmo em períodos eleitorais. Em 2003, o Governo Federal passou a participar do Conselho Deliberativo da Câmara Regional do Grande ABC, depois disso, vários acordos e convênios vem sendo firmados com o Consórcio. Em junho de 2004, o governo encaminhou a Câmara Federal um Projeto de Lei 3884/04, que dá consistência jurídica aos consórcios públicos, em resposta à solicitação dos dirigentes do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, visando fortalecer os mecanismos de cooperação intermunicipal e aprimoramento do pacto federativo brasileiro. Em dezembro de 2009 foi aprovado, o Consórcio passou de uma sociedade civil de direito privado para uma gestão associada de serviço público de representação indireta, prevista no artigo 241 da Constituição Federal, podendo com isso superar certos limites institucionais e dinamizar suas ações.

De certa maneira, as experiências positivas como a do Consórcio demonstra que, não só o aparelhamento dos órgãos de cooperação desencadearão a esperada racionalidade e eficiência da gestão pública, sem políticas nacionais de desenvolvimento metropolitano e em um cenário de competição regional, as ações dos

entes federados tendem a ser conflitantes. Na perspectiva de Abrucio e Soares (2001), o novo pacto federativo deve ser orientado para amenizar estas distorções. Institucionalização não significa formalização, mas uma efetiva integração das políticas públicas setoriais. Contudo, deve-se considerar o planejamento das sub-regiões nas esferas do planejamento metropolitano e estadual.

Os problemas de âmbito regional somente serão resolvidos se considerados no contexto dos conflitos e impasses da estrutura política da região metropolitana. Estes entraves constituem, em algumas situações, num retrocesso no Grande ABC, pois observamos que muitas das conquistas regionais da década de 1990 foram “esquecidas” por aqueles que governaram os municípios da região na segunda metade da década passada em diante. Identificamos nos discursos de nossos entrevistados que uma das razões que conduziram para esta fragmentação regional foi o enfoque local, em vez do regional, por parte destes governantes.

E, por fim, a quarta das instituições regionais é a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, ela mesma originada de acordo na Câmara para funcionar como braço executivo desse fórum nas ações relacionadas à reconversão econômica da região.

### **Uma Breve Trajetória dos Acordos Regionais do Grande ABC**

Há de se reconhecer que os acordos regionais parte da premissa da negociação de acordos voltados para o desenvolvimento socioeconômico da região, numa espécie de jogo soma positiva, resultando em maior eficiência coletiva. Constatamos que desde a sua criação até 2004, foram aprovados 50 acordos regionais (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2004).

De acordo com Daniel (1999), alguns acordos de 1997 apresentavam caráter ambíguo, no sentido de abordar em termos muito genéricos

as intenções para um determinado tema, sem entrar, no entanto, nos detalhes de ações específicas e atores responsáveis. Contudo, apesar do clima favorável de confiança emanada pelos atores regionais, a Câmara ainda se encontrava incipiente, e seus participantes cheios de intenções, mas sem uma metodologia definida.

Em novembro de 1997, foram assinados os oito acordos iniciais de cooperação que abrangeu políticas prioritárias para o desenvolvimento regional, escolhidas pelo Conselho Deliberativo da Câmara Regional do Grande ABC. Evidentemente, muitas prioridades ficaram ainda de fora e certamente os atores buscaram encaminhamentos para elas. Sem dúvida este primeiro acordo regional teve um caráter extremamente relevante em termos políticos, econômicos e sociais (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2004).

Logo em seguida, diversas entidades representativas e as sete prefeituras municipais decidiram pela criação do Movimento de Alfabetização de Jovens e Adultos do Grande ABC, uma bandeira do Sindicato dos Metalúrgicos desde o início das negociações. Mas, esta iniciativa não recebeu apoio da Secretaria Estadual de Educação. No entanto, a Câmara continuou debatendo outros tópicos, dentre eles a geração de empregos e a inclusão social.

Por mais que a mobilização dos atores regionais garantisse o alicerce da Câmara, outros atores como, por exemplo, o Governo do Estado e o Governo Federal, ainda não davam sinais de engajamento consistente que, por sua vez, refletiram num resultado muito “modesto” destes atores para o conjunto de 21 acordos implementados até 1999. Porém, a Câmara consolida ainda em agosto de 1999 um documento que visiona o cenário futuro desejado para os próximos dez anos para a região (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2004).

Este documento esboçou a ousadia dos atores regionais, que neces-

sitavam criar novos paradigmas focando a expansão dos setores ligados à tecnologia de ponta, além de medidas e políticas que promovessem a inclusão social, o desenvolvimento econômico e a sustentação ambiental para toda a região. O intuito era descaracterizar a região como mera periferia da metrópole e, em vez disso, torná-la referência nacional em termos de desenvolvimento humano nos grandes centros urbanos.

Na oportunidade os atores regionais deixavam transparecer um forte pessimismo ao verificar que grande parte das transformações desejadas pela região dependeria de reformas estruturais locais, como o desenho de uma arquitetura financeira e tributária para viabilizar a capacidade de financiamento em nível regional. Concomitantemente, este documento fez despertar um certo otimismo e orgulho sobre os resultados que poderiam ser obtidos, que foi denominado como o incipiente sistema de governança regional e metropolitana, que foi construída pela região.

Com base em diagnósticos, a Câmara iniciou uma nova rodada de acordos regionais, porém, buscando superar as ambiguidades com os primeiros acordos. Tal preocupação resultaria em efetivo compromisso de ação para os atores envolvidos e não mais uma “carta de intenções”. Este documento daria destaque a uma nova fase do PER alcançado no documento continha as perspectivas de futuro para a região nos próximos dez anos, intitulado “Grande ABC – cenário futuro”, que na realidade pregava a eficiência coletiva dos atores regionais rumo a um novo cenário para toda a região (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2004).

De acordo com a Câmara Regional do Grande ABC (2004), este PER do Grande ABC teve a participação direta de mais de 300 pessoas, que foi representada pelos poderes executivos e legislativos municipais, Governo do Estado e a sociedade civil organizada – representada por mais



de 100 unidades. Foi concebido um plano com perspectiva de dez anos e estabeleceu 40 programas, 134 sub-programas e 298 ações estratégicas, aglutinadas em sete Eixos Temáticos (ET): (ET1) educação e tecnologia; (ET2) sustentabilidade das áreas de mananciais; (ET3) acessibilidade e infraestrutura; (ET4) diversificação e fortalecimento das cadeias produtivas; (ET5) ambiente urbano de qualidade; (ET6) identidade regional e estruturas institucionais; e (ET7) inclusão social.

- O ET1 tinha como principais objetivos: a caracterização do Grande ABC como polo tecnológico, abrangendo pesquisa e desenvolvimento, apoio e difusão tecnológica, incubadora de empresas de base tecnológica e parques tecnológicos; a formação de núcleos de excelência educacional, universitária e tecnológica; a estruturação dos ensinos profissionalizante e superior; e a garantia de educação básica de qualidade.
- O ET2 procurava direcionar suas ações: à política de conservação e recuperação do patrimônio ecológico e regional; ao estabelecimento de alternativas econômicas para o desenvolvimento sustentável em áreas de mananciais; à formulação de legislação estadual e municipais adequadas à sustentabilidade; e ao estabelecimento de política de compensação ambiental.
- O ET3 articulava seu planejamento acerca: da regionalização do planejamento das operações de tráfego; do combate a enchentes; da eficiência nas telecomunicações, compatível com tecnologias inovadoras; do aumento da disponibilidade de energia elétrica; reutilização de água para fins industriais; e política de saneamento básico.

- Os objetivos do ET4 eram os seguintes: a criação de distritos industriais e de serviços, envolvendo: fortalecimento da pequena indústria; a criação de núcleos de apoio e desenvolvimento da produção; o estímulo ao turismo regional; o Plano Diretor para o setor terciário; a formalização de acordos para compatibilizar a evolução dos níveis salariais e de emprego.
- O ET5 visava: à renovação urbana através de projetos de dimensões diversas para espaços arquitetônicos e paisagísticos de qualidade; à implementação efetiva dos programas de saneamento das bacias hidrográficas; e à política de conservação e recuperação total do patrimônio cultural e histórico.
- O ET6 deveria elaborar projetos voltados: à construção e consolidação de identidade e comunicação cívica regional; à modernização administrativa nos municípios; à redefinição das estruturas tributárias municipais; e às perspectivas para parcerias entre os setores público e privado para viabilização de investimentos.
- E, por fim, o ET7 que tinha como objetivos: o emprego e renda; o amparo a crianças e adolescentes em especial as em situação de risco social e pessoal; a profissionalização de adolescentes; o apoio à pessoa portadora de deficiência; a segurança pública; e ao trabalho conjunto dos municípios no sentido da construção do Sistema Único de Saúde, através da gestão plena do sistema.

Recentemente, em 2009, houve uma reestruturação nos ETs do Consórcio. Agora eles são denominados de Núcleos Estratégicos (NE), que são: governança; cultura; esporte;

segurança pública; educação; saúde; assistência social; meio ambiente; mobilidade; infraestrutura; planejamento urbano; e desenvolvimento econômico, trabalho e turismo (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2009).

Nossos entrevistados admitem que os acordos regionais representaram um valioso instrumento para o desenvolvimento sustentado que, por sua vez, só se consolidará a partir da valorização e do intenso engajamento da comunidade civil, mediante reforço dos laços de cooperação, fortalecimento das organizações da sociedade civil, consolidação da cultura participativa e elevação da autoestima da população em geral.

Há de se considerar que ao longo deste processo aconteceram falhas, mas muitas delas foram superadas devido ao clima de cooperação entre os atores regionais. Cabe lembrar que o modelo regional de cooperação do Grande ABC foi o primeiro que envolveu o Governo do Estado de algum modo na coordenação metropolitana, sendo o único que conseguiu criar instituições regionais.

Descontinuidade Administrativa:  
Uma Questão que Requer Superação

Cabe destacar que história de articulação regional no Grande ABC teve início na década de 1990 em meio ao debate sobre a necessidade de recuperação econômica. Nessa época a região vivenciou uma conjuntura difícil devido à saída de indústrias, ao aumento do desemprego, à redução de salários e à diminuição do poder de compra. Uma das principais regiões industriais do país sofria as consequências da globalização e da reestruturação produtiva. Por estas razões a região precisaria buscar alternativas para tantas transformações. As principais lideranças passaram a questionar a capacidade do Grande ABC de superar a evasão industrial e a diminuição dos empregos, e um grande debate mobilizou os atores sociais – representantes

**“ Na área social, também presenciamos a concretização de acordos que permitiram ações como o Movimento de Alfabetização de Jovens e adultos (Mova), o Movimento Criança Prioridade 1 e o Projeto Alquimia de Qualificação Profissional para a indústria de plástico. ”**

tanto dos poderes públicos quanto da sociedade civil.

Num primeiro momento foi preciso uma ação com forte investimento em políticas sociais e de desenvolvimento regional, a partir do incentivo à participação popular para as políticas de geração de emprego e renda, e de fomento ao microempreendedorismo, foram recomendados como um dos caminhos alternativos. Um importante aspecto dessa experiência foram as ações conjuntas entre Poder Público e representações da comunidade, uma experiência única de atuação regional marcada pela aproximação entre governantes e governados.

O Grande ABC viveu um período rico, com debates intensos em torno da recuperação econômica e social. A criação do Consórcio Intermunicipal de Prefeitos em 1990, mais tarde a constituição da Câmara Regional e, em seguida, a Agência de Desenvolvimento Econômico, significariam um grande passo no sentido de buscar a institucionalidade necessária para consolidar e fortalecer uma política regional em torno das prioridades da região.

Pouco mais de 20 anos, a formação dessas instâncias foi fundamental ao desenvolvimento de determinadas ações com objetivo de solucionar sérios problemas da região do Grande ABC, principalmente os de ordem econômica e social. Não há dúvida de que a experiência alcançou alguns resultados destacada em vários fóruns do país. A política integrada entre os sete municípios permitiu implantar importantes projetos de característica regional, conforme os já citados Hospitais Mário Covas e Serraria; e a construção de piscinões e o trecho sul do Rodoanel Mário Covas. Cabe destacar ainda as articulações consorciadas para a solução do destino do lixo, programas sociais na área de saúde, de combate à violência contra a mulher, entre outros.

Na área social, também presenciamos a concretização de acordos que permitiram ações como o Movimento de Alfabetização de Jovens e adultos (Mova), o Movimento Criança Prioridade 1 e o Projeto Alquimia de Qualificação Profissional para a indústria de plástico.

No entanto, observamos, a partir de nossos entrevistados, que a partir de 2001, com as mortes de Mário Covas e Celso Daniel, houve um enfraquecimento das ações regionais. O envolvimento e a capacidade de determinadas lideranças foram fundamentais para o entrelaçamento dos sete prefeitos e dos diversos representantes da sociedade civil num novo projeto de recuperação do desenvolvimento regional, sobretudo a participação do então prefeito de Santo André Celso Daniel, que exerceu importante papel ao promover a união das forças políticas necessárias para impedir a desaceleração da economia regional. Desse modo, foi possível elaborar um projeto político em torno de propostas e objetivos comuns, de superação das divergências político-partidárias entre Poder Público e privado e em favor de um projeto regional ainda maior.

Entretanto, nossos entrevistados são de opinião que desde 2001

houve uma tendência de refluxo e enfraquecimento da ação regional, principalmente em razão da morte do governador do Estado de São Paulo Mário Covas, que até então havia desempenhado relevante papel na concretização de importantes acordos regionais, e também a partir da morte do prefeito Celso Daniel em 2002. O impacto da morte destes dois líderes foi sentida na região. Mas, em virtude da região contar na época com cinco das sete prefeituras sendo ocupadas por prefeitos do PT, conforme TRE (2011), o Consórcio de Prefeitos conseguiu o apoio do governo federal – presidente que pertencia ao mesmo partido e, também, era oriundo da região. O Grande ABC ingressou em uma nova fase política de articulação regional ABC.

O governo federal passou a atender as demandas da região, reconhecendo a capacidade das instituições da região no desenvolvimento de projetos de interesse regional. Este fato pode ser constatado pelas reivindicações entregues pelos prefeitos ao Presidente da República em 2003, por meio da Carta do Grande ABC. A região teve a liberação de recursos para o investimento na economia regional e, a criação da UFABC e pela lei 11.107 que regulamentou os consórcios públicos, de 29 de março de 2005. Desde 2009 o Consórcio Intermunicipal é público, como destacaram os nossos entrevistados.

Em 2004, após as eleições municipais e as mudanças de governantes, alguns projetos foram paralisados e os convênios com o governo federal foram suspensos e não foram renovados. Isto se deve a descontinuidade administrativa, ou seja, os governantes que assumem as prefeituras não dão prosseguimento aos projetos da região. Os interesses e a rivalidade política emperrou o desenvolvimento regional no Grande ABC na última década, como já destacamos.

A Câmara Regional e o PER, elaborado em 2000 com previsão de ações até 2010, foram totalmente desprezados, segundo nossos entre-

vistados. Houve apenas uma reunião da coordenação executiva da Câmara Regional em 2005, ou seja, não houve qualquer forma de relação com a sociedade civil. Em 2008 o então prefeito de Santo André João Avamileno demonstrou intenção de reabrir o diálogo e a parceria com a sociedade, no entanto, os entrevistados admitem que ficou apenas nas intenções, já que este diálogo não ocorreu.

### Considerações Finais

Os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra integram a região do Grande ABC, que, por sua vez, integram a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Estes sete municípios são heterogêneos em termos geográficos, econômicos e sociais, assim como distribuição da população da região, que soma 2.6 milhões. Esta região entrou no mapa do país na década de 1950, com o investimento de indústrias do setor automotivo como a General Motors (GM), Volkswagen, Ford, Mercedes-Benz, Pirelli, etc. Entre as décadas de 1970 – 1980 o Grande ABC passou a ser reconhecido pelos movimentos sindicais e *Diretas Já*. Na década de 1990 a região foi pioneira em mobilizar a sociedade civil na criação do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, da Câmara Municipal e da Agência de Desenvolvimento Econômico. Na última década, a região ganhou destaque por ter um presidente da república.

No entanto, os atores e líderes políticos que vêm despontando atualmente na região, não compreendem que o Grande ABC deve estar à frente de quaisquer outros interesses. Porém, nossos entrevistados apontaram que as divergências político-partidárias vêm comprometendo o andamento dos debates, discussões, ações e projetos regionais, fazendo com que o Grande ABC não avance em questões que gerem benefícios aos moradores da região.

De um lado, a região tinha o governo federal que dialogava e tinha

interesse em investir na região, mas os prefeitos tinham dificuldades de fazer valer suas propostas. Poucos projetos foram aprovados. Por outro lado, os prefeitos não conseguiram trazer o governo estadual para o diálogo com a região e, tão pouco, como parceiro em ações e projetos regionais. Apesar da proximidade de alguns prefeitos do Grande ABC com o governador, eles não conseguiam estabelecer o mesmo nível de diálogo e parceria que havia com a liderança de Mário Covas.

Contudo, presenciamos uma certa desmobilização da sociedade civil. Os sindicatos de trabalhadores pouco têm atentado para questões de ordem regional. Assim, se durante os anos de 1980 – 1990 foram atuantes, hoje se comportam de forma bem mais corporativa, voltados apenas para interesses próprios da categoria profissional. A participação da maioria das lideranças sindicais se dá de maneira individual, em atuação muitas vezes restrita às disputas eleitorais.

Vemos que o Fórum da Cidadania, que tanto representou as aspirações dos movimentos e Organizações Não-Governamentais (ONGs), tem inexpressiva atuação. Em outros momentos a região teve uma bancada de deputados estaduais e federais bem mais articulados com temas regionais, e há cerca de dez anos o Consórcio de Prefeitos teve grande papel na região. De maneira geral, nossos entrevistados salientam que poder-se-ia organizar e dispor de espaço para encontros regulares da bancada, definindo uma pauta de assuntos pertinentes a região, para que os parlamentares pudessem contribuir com o fortalecimento das demandas apresentadas aos governos estadual e federal.

A fragilidade de organização desses segmentos e a falta de comunicação entre si, como sindicatos de trabalhadores, empresários, parlamentares, movimentos e ONGs, levaram ao enfraquecimento da própria Câmara do Grande ABC. Para nossos entrevistados, os atores regionais não

mais se comunicavam, não falavam a mesma “língua” quando se tratava de defender interesses mais amplos da região. Como por exemplo, uns consideram que o mais importante é investir na educação; outros veem a inclusão social como prioridade, mas são frágeis as ações estratégicas e conjuntas. Quem perde é o Grande ABC e, mais especificamente, as demandas de cidadãos que carecem de políticas públicas sociais aderentes às suas necessidades.

Com o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, agora como público, a região está vivendo um novo momento, onde os prefeitos precisam aproveitar o bom diálogo com o governo federal e envolver o governo estadual. Porém, caberiam aos governantes definirem e estruturarem uma pauta de prioridades, atualizar o PER, retomar convênios e participar de debates nacionais acerca da gestão e governança metropolitana mediante consórcios públicos. Convidar a sociedade civil e ativação da Câmara Regional são fundamentais, para a busca do comprometimento e cumprimento de ações e acordos regionais, além de impulsionar o Consórcio Intermunicipal para atrair maior participação do setor privado na região.

Há de se reconhecer que se perdeu o espaço da articulação entre os atores políticos, prefeitos, deputados, empresários e sociedade para se pensar e agir em favor do futuro do Grande ABC. Para nossos entrevistados, os gestores públicos deveriam atuar em favor dos interesses regionais, dando ao mesmo tempo um tratamento diferenciado às demandas específicas de municípios menores. Em outras palavras, eles sugerem que ao aliar o interesse de todos; a pauta regional volta a ser uma prioridade na região.

Enfim, a articulação regional fez despertar um processo de governança regional ao final da década de 1990, mas, constatamos que as políticas regionais não foram prioridades na agenda dos governantes

do Grande ABC na última década. Vemos que a região não pode esperar que apenas o Poder Público se manifeste. Cabe o encorajamento dos setores representativos da sociedade civil para que se busquem recuperar o fórum de debates com aqueles que têm o compromisso com as políticas regionais do Grande ABC.

## Referências

ABRUCIO, F. L. A Questão federativa e o problema metropolitano. In: RETRATOS Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada. São Caetano do Sul, 2001. p. 9-28.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ALENCAR, E. R. P. Política de governança para as localidades. **Thesis**, São Paulo, ano I, v. 2, p. 1-17, 2004.

CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC. **O caminho do desenvolvimento sustentado**: Santo André, 2004.

CARDOSO, W. Hospital Mário Covas Investe R\$ 1 mi em Leitos. **Jornal Diário do Grande ABC**, Santo André, 10 jun. 2010, Caderno Setecidades. Disponível em: <www.dgabc.com.br/News/5749168/hospital-mario-covas-investe-r-1-mi-em-leitos.aspx> Acesso em: 10 fev. 2011.

CARVALHO, J. P. Alkimin sanciona lei que reorganiza Região Metropolitana de São Paulo: proposta estabelece novo sistema de gestão para 39 municípios, dividida em cinco sub-regiões. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,alckmin-sanciona-lei-que-reorganiza-regiao-metropolitana-de-sao-paulo,733346,0.htm> Acesso em: 19 maio 2011.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. **Relatório de Atividades**, 2009.

DANIEL, C. **Uma experiência de desenvolvimento econômico local**: a Câmara Regional do Grande ABC. Santo André, 1999.

DANIEL, C.; SOMEKH, N. Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ANPUR, 1999.

ECKERT, K. Relações de regionalidade: o caso Vale do Taquari. **Antares**, n. 3, p. 92-112, jan./jun. 2010.

GIL, A. C. Por uma sociologia da cidade e da região. **Caderno de Pesquisa**, São Caetano do Sul, n. 4, p. 23-34, 2001.

GIL, A. C.; KLINK, J. J.; SANTOS, R. E. Gestão para o desenvolvimento da regionalidade. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: ESTRATÉGIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS. 2004. Rio Claro. **Anais...** Rio Claro: UNESP, 2004.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br/cidadesat> Acesso em: 02 fev. 2011.

INPES - INSTITUTO DE PESQUISA. **Universidade Municipal de São Caetano do Sul**. Disponível em: <www.uscs.edu.br/pesquisa/inpes.php> Acesso em: 22 jan. 2011

KLINK, J.; LEPORÉ, W. C. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: ESTRATÉGIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS. 2004. Rio Claro. **Anais...** Rio Claro: UNESP, 2004.

LA BLACHE, V. **Princípios de geografia humana**. 2 ed. Lisboa: Cosmos, 1954.

NEGRIN, I. População do Grande ABC cresce 4,32% em dez anos. **Jornal Diário do Grande ABC**, Santo André, 5 nov. 2010, Caderno Setecidades. Disponível em: <www.dgabc.com.br/

News/5839013/populacao-do-grande-abc-cresce-4-32-em-dez-anos.aspx> Acesso em: 10 fev. 2011.

OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Governance, Taxation and Accountability**. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/27/13/31857685.pdf> Acesso em: 20 ago. 2008.

OLIVA, E. C.; GIL, A. C.; SILVA, E. C. Desenvolvimento da regionalidade: novo campo da administração. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31., 2007. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2007.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios brasileiros no período de 1991 e 2000**. Disponível em: <www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php> Acesso em: 12 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. **Ranking do IDH 2010**. Disponível em: <www.pnud.org.br/pobreza\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3600&lay> Acesso em: 30 mar. 2011.

PAASI, A. Re-constructing Regions and Regional Identity. **Nethur lecture**, 7.11.2000, Nijmegen, The Netherlands. Disponível em: <http://www.kun.nl/socgeo/n/colloquium/Paasi1.pdf.>. Acesso em: 30 abr. 2006.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Disponível em: <www.tresp.gov.br> Acesso em: 23 mar. 2011.

SILVA, S. C. **Câmara Regional de Desenvolvimento do ABC**: emprego e inclusão social. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.

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:  
Antonio Raimundo Martins Cardoso